

VALERIO ONIDA

**SUL REFERENDUM
COSTITUZIONALE:
PER UN VOTO
CONSAPEVOLE**

Valerio Onida (Milano, 1936)
è professore emerito di diritto
costituzionale nell'Università degli
Studi di Milano. È stato giudice
della Corte costituzionale dal 1996
al 2005 e presidente della stessa
dal 22 settembre 2004 al 30 gennaio
2005. Già Presidente dell'Associazione
Italiana dei Costituzionalisti.

VALERIO ONIDA

**SUL REFERENDUM
COSTITUZIONALE:
PER UN VOTO
CONSAPEVOLE**

INDICE

L'art. 138 della Costituzione e la storia delle modifiche costituzionali	pag. 5
Il tenace "mito" della "grande riforma"	pag. 7
Un "pacchetto" di riforme	pag. 8
Gli scopi dichiarati della riforma e il "mito" del "decisionismo"	pag. 10
La legge elettorale e l'"uomo solo al comando"	pag. 12
Due diagnosi inesatte a proposito del bicameralismo. Un procedimento legislativo troppo lungo e complicato?	pag. 17
Seconda diagnosi sbagliata: bicameralismo e stabilità dei Governi	pag. 20
Il nuovo debole Senato	pag. 22
Una riforma accentratrice	pag. 24
Le Regioni "speciali"	pag. 28
Le Province e la democrazia locale	pag. 28
Alcune norme simboliche e "punitive" per le Regioni	pag. 29

Altre componenti del “pacchetto” costituzionale	pag. 30
In conclusione: il merito e il metodo della riforma	pag. 32
Il referendum e i problemi del Paese	pag. 33

L'art. 138 della Costituzione e la storia delle modifiche costituzionali

La nostra è una Costituzione che può bensì essere legittimamente modificata (salvo che nei suoi “principi supremi”, come quello repubblicano: art. 139), ma non alla stregua di una legge qualsiasi. Essa è la base fondante dell'intero ordinamento, e quindi le sue norme godono naturalmente - devono godere - di un grado di stabilità superiore a quello delle altre norme: sono destinate a durare, a differenza delle leggi ordinarie, che si cambiano più spesso col cambiare delle cose e delle circostanze. Perciò la stessa Costituzione prevede che le “leggi di revisione” della stessa debbano seguire un percorso particolare: doppia deliberazione da parte di ciascuna Camera, a distanza di almeno tre mesi (come dire: pensateci e ripensateci bene, prima di cambiarla), approvazione finale con maggioranza speciale: possibilmente due terzi di ciascuna Camera, o almeno metà più uno dei componenti di ciascuna Camera, nel quale ultimo caso però si prevede un referendum a richiesta delle minoranze (un quinto dei componenti di una Camera) o di cinque consigli regionali o di 500.000 elettori. L'esito del referendum condiziona l'entrata in vigore della legge approvata dal Parlamento.

Nel nostro caso il referendum è stato chiesto per primi non dalle minoranze ma dagli stessi parlamentari

della maggioranza che l'aveva votata, nonché dai partiti della maggioranza che hanno raccolto 500.000 firme di elettori: come a chiedere una "convalida" popolare della loro deliberazione.

La Costituzione parla però di "leggi di revisione": non prevede dunque che si sottoponga al popolo una nuova Costituzione o un nuovo disegno complessivo. La "revisione" dovrebbe riguardare singoli aspetti o norme del testo, su ognuno dei quali dovrebbe formarsi la volontà parlamentare, e poi se del caso l'assenso popolare.

Così è stato infatti in occasione di tutte le revisioni finora apportate alla Costituzione: dal 1963 ad oggi sono 18 (altre leggi hanno integrato la Costituzione, di solito in attuazione di norme della stessa). In tutte queste occasioni la revisione concerneva singoli aspetti specifici della stessa (come la composizione e la durata in carica delle Camere, quella dei giudici della Corte costituzionale, i reati ministeriali, le prerogative parlamentari, il principio delle pari opportunità, il divieto della pena di morte senza eccezioni, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio). Quindici anni fa una legge costituzionale (n. 3 del 2001) ha sottoposto ad ampia revisione l'intero titolo (ma solo quello) dedicato ai rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali: approvata a stretta maggioranza in Parlamen-

to, fu sottoposta a referendum e approvata con quasi il 65 % dei voti (votò però solo il 34% degli elettori).

Il tenace “mito” della “grande riforma”

Negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso si è cominciato, da parte soprattutto di alcune forze politiche, ad affermare invece la necessità di una “grande” riforma o di una riforma “organica” della Carta, soprattutto di modifiche che toccassero la struttura del Parlamento e i rapporti fra Parlamento, Governo e Capo dello Stato (la cosiddetta “forma di governo”). Sono stati fatti diversi tentativi, non a caso prevedendo talora, in deroga all’art. 138 della Costituzione, procedimenti speciali fondati sulla formazione di commissioni speciali incaricate di elaborare la riforma, da sottoporre poi al voto delle Camere e a referendum: come avviene spesso quando si elabora una nuova Costituzione, che viene sottoposta a ratifica popolare. Il tema è sempre stato ed è rimasto controverso, e i propositi di riforma non sono mai stati portati ad effetto (la riforma del 2001 fu un “pezzo” di quel disegno, limitato però al tema delle Regioni, e quindi ad un oggetto ben preciso).

Da ultimo, nel 2005 il Governo Berlusconi fece approvare una legge che interveniva su molti aspetti della Costituzione, anche della forma di governo (prospet-

tando un netto rafforzamento della posizione costituzionale del presidente del Consiglio, al cui proposito alcuni -critici della riforma- parlarono di “Premierato assoluto”): la legge, approvata dall’allora maggioranza di centro-destra, fu sottoposta a referendum e respinta con circa il 61 % dei voti validi, avendo partecipato al voto circa il 52% degli elettori. Fu quella la prima volta in cui la legge costituzionale sottoposta a referendum pretendeva di modificare in un unico contesto molti aspetti della Carta, presentandosi dunque non tanto come una legge di revisione puntuale, ma come un disegno “organico”, quasi una nuova Costituzione: che per fortuna non passò.

Un “pacchetto” di riforme

Ora, per la seconda volta, il Parlamento, anziché approvare singole distinte leggi costituzionali recanti le modifiche costituzionali che si vorrebbero introdurre, ha approvato una unica legge costituzionale, che non ha ad oggetto la revisione puntuale di un oggetto specifico, ma un insieme di modifiche di contenuto eterogeneo: dalla composizione e dalle funzioni del Senato, a una rilevante riduzione dei poteri delle Regioni, alla disciplina del procedimento legislativo, alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica e di una parte dei giudici della Corte costituzionale, alla disciplina della iniziativa legislativa popola-

re e del referendum, alla soppressione di un organo di rilevanza costituzionale come il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), al controllo da parte della Corte costituzionale della legittimità delle leggi elettorali, e ad altro ancora.

In tal modo si sottopone ad un unico voto (sì o no) una serie numerosa di modifiche costituzionali di contenuto eterogeneo, così comprimendo la libertà di voto dell'elettore, costretto ad approvare o respingere in blocco, senza poter distinguere, tali modifiche: mentre, come ha affermato la Corte costituzionale nel caso dei referendum abrogativi, il quesito referendario dovrebbe avere un oggetto omogeneo.

Questo finisce per distorcere il voto degli elettori, deviandolo dai singoli oggetti considerati verso un voto di assenso o di dissenso "forzato" sul disegno complessivo e sulla sua ispirazione.

È vero che da questa legge sono rimasti fuori alcuni degli aspetti più controversi dell'annoso dibattito sulla forma di governo, come i poteri del Primo Ministro. E tuttavia, come dirò subito, restano consistenti tracce, nella riforma e soprattutto negli argomenti dei suoi sostenitori, del mito della "grande riforma".

Gli scopi dichiarati della riforma e il “mito” del “decisionismo”

Quando si dice che l'assetto organizzativo dei poteri fissato dalla Costituzione del 1948 fu ispirato esclusivamente a garantismo, alla moltiplicazione dei poteri di veto, all'intento di dar vita a Governi deboli, per la reciproca diffidenza fra i partiti filo-occidentali e quelli filosovietici che caratterizzò a lungo la storia repubblicana, si fa una “narrazione” largamente inesatta della nostra storia costituzionale.

Il nostro è e resta un sistema “parlamentare”. Ciò vuol dire che gli elettori danno vita alle assemblee parlamentari (che siano poi una o due, uguali o diverse fra loro, fa parte delle varianti che la storia e la “geografia” costituzionale rappresentano ampiamente); che l'esecutivo (il Governo) si forma in quanto espressione di una maggioranza parlamentare, di cui esso è insieme “comitato esecutivo” e “comitato direttivo”, rappresentando gli indirizzi politici che volta a volta prevalgono. Il Governo resta in carica finché gode della fiducia della maggioranza parlamentare; se questa viene meno o cambia, il Governo si dimette e se ne forma un altro conforme all'indirizzo della maggioranza, oppure, se non si riesce, si sciolgono le Camere e si va a nuove elezioni. Deliberare le leggi spetta al Parlamento: ma il rapporto di fiducia può anche essere invocato, e spesso è invocato, dal Governo per tenere compatta la propria maggioranza: il Governo può cioè, in Parlamen-

to, porre la “questione di fiducia” (se l’assemblea vota in un certo modo invece che in un altro, il Governo preannuncia che considererà venuta meno la fiducia e si dimetterà; onde la maggioranza, se c’è, vota disciplinatamente la proposta del Governo).

Dunque, nell’attuale sistema i “poteri di decisione” politica ci sono e sono esercitabili secondo le regole della maggioranza. Il Governo non è affatto un organo “debole”. Dirige tutte le amministrazioni centrali (e quelle periferiche dello Stato, come le Prefetture), rappresenta lo Stato all’estero e nelle sedi internazionali, e ha anche forti poteri quando si tratta di introdurre nuove norme. Delibera infatti i regolamenti, che possono disciplinare tutti gli aspetti che la Costituzione non impone di disciplinare con leggi; può essere delegato dal Parlamento (e ciò avviene spesso) a dettare norme legislative, cioè parificate alle leggi, purchè in conformità ai criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega; e in caso di urgenza può deliberare “decreti legge”, cioè atti legislativi che entrano subito in vigore e vi restano per sessanta giorni, ma decadono se il Parlamento entro quel termine non li approva. Inoltre, in Parlamento, il Governo è sempre presente e influente, e normalmente è assecondato dalla maggioranza che lo sostiene, fino al punto che può porre, come ho ricordato, la questione di fiducia.

I poteri di garanzia (il Presidente della Repubblica, la Magistratura, la Corte costituzionale) sono altri e ben separati, e a loro volta godono dei poteri necessari per impedire che Governo e Parlamento violino le leggi e la Costituzione.

Ora, sia ben chiaro, tutto questo fondamentalmente non cambia con la riforma sottoposta oggi a referendum. Ma ho voluto ricordarlo perché tra gli argomenti che vengono portati a suo favore compare spesso questo discorso del “rafforzamento dell’esecutivo”, che sarebbe “debole”. Non è vero, da un punto di vista istituzionale: e appare pericoloso lo “spirito” che sembra muovere queste posizioni.

La legge elettorale e l’“uomo solo al comando”

Questo “spirito” ha fatto ingresso trionfale non nella riforma costituzionale, ma nella legge elettorale per la Camera, che è stata approvata e voluta fortemente dall’attuale Governo in parallelo con la riforma. Ecco perché molti parlano di un “combinato disposto” fra riforma costituzionale e legge elettorale (il cosiddetto “Italicum”). La “filosofia” di questa legge, che non si allontana molto dall’impianto di quella del 2005 (il cosiddetto “Porcellum”), dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale nel 2014, è bene espressa da una frase che abbiamo sentito ripetere

molte volte: “La sera delle elezioni si deve sapere chi ha vinto, e il vincitore governa per cinque anni”.

Ora, in un sistema politico (di partiti) caratterizzato da un assetto fondamentalmente “bipartitico” (un partito di destra e uno di sinistra, secondo gli schemi consueti, ciascuno abbastanza compatto al proprio interno) l’idea che le elezioni segnino il prevalere più o meno largo di uno dei due partiti, (un “vincitore”) che va al Governo mentre l’altro svolge il ruolo di opposizione parlamentare, può grosso modo funzionare: a patto che fra i due partiti vi sia anche un minimo di terreno comune condiviso – se non altro il pieno rispetto della Costituzione – e quindi una possibilità di dialogo e di confronto costruttivo.

Ma in un sistema politico come il nostro (e ormai della gran parte dei Paesi europei) molto diviso e persino frammentato, lontanissimo dal bipartitismo e anche da un chiaro “bipolarismo”, e in cui il livello del confronto è quello di uno scontro spesso preconconcetto e senza quartiere, cosa vuol dire che alle elezioni ci deve essere un “vincitore” e uno solo, e questo governa per cinque anni?

I sistemi elettorali, che determinano il modo in cui si compongono le assemblee elettive, sono molto diversi fra loro. Possono prevedere tante competizioni elettorali fra singoli candidati quanti sono i seggi da

coprire (sistema del “collegio uninominale”), oppure prevedere una distribuzione dei seggi, in proporzione ai voti ricevuti, fra liste di candidati, su base nazionale o in ambiti più limitati, eletti secondo l’ordine di lista o in base ai voti di “preferenza” espressi dagli elettori.

In generale, essi devono assicurare che le assemblee elette siano “rappresentative” del popolo che le elegge: è lo scopo della “democrazia rappresentativa”, in cui la maggior parte delle decisioni concrete non sono prese direttamente dal popolo, ma dagli eletti dal popolo.

I diversi sistemi possono cercare di favorire la formazione di una maggioranza di governo, e di contrastare l’eccesso di frammentazione partitica (per esempio stabilendo un livello minimo di consenso che deve essere raggiunto da un partito per ottenere una rappresentanza, nei sistemi proporzionali), ma debbono pur sempre assicurare che il Parlamento sia rappresentativo del popolo che si esprime nelle elezioni.

La legge da ultimo approvata (il cosiddetto Italicum) prevede un sistema proporzionale: alle elezioni partecipano liste di partito che si dividono i seggi parlamentari se ottengono almeno il 3% dei voti su base nazionale. Tuttavia i seggi della Camera non sono divisi proporzionalmente ai voti ricevuti da ciascuna lista, ma c’è un cosiddetto “premio di maggioranza”, per cui

la lista che ha più voti su base nazionale, se raggiunge almeno il 40% di essi, conquista almeno 340 seggi, cioè il 54% dei seggi, ossia la maggioranza “assoluta”. Se nessuna lista raggiunge il 40% per cento, si dà luogo ad un secondo turno di elezioni dopo quindici giorni, a cui però possono partecipare solo le due liste che al primo turno sono arrivate prima e seconda (con qualunque percentuale di voti), e quella delle due che prevale conquista il premio di maggioranza, cioè 340 seggi. Tutte le altre si dividono proporzionalmente i restanti seggi.

Questo sistema del cosiddetto “ballottaggio”, che si usa di solito per eleggere una persona, scegliendola fra più candidati, qui serve a designare il partito “vincitore”, anche se al primo turno ha ottenuto una limitata quota di voti, e persino se al secondo turno la partecipazione al voto degli elettori fosse molto ridotta. Quindi, pur di avere un solo “vincitore”, si potrebbe arrivare a sacrificare fortemente la rappresentatività dell’assemblea rispetto agli elettori: la maggioranza nella Camera sarebbe assicurata, sempre in capo ad un partito solo, quale che fosse il suo livello di consenso nel primo turno di elezioni.

L’idea sottostante a questo sistema è che il potere della “maggioranza” non deve essere condiviso fra diversi partiti. Essa risulta ancora più chiara se si legge una clausola inserita nella legge, già presente nella legge

del 2005 (che però contemplava “coalizioni” di liste che si presentavano alle elezioni). Le liste che si presentano debbono non solo depositare un programma di governo, ma debbono indicare il nome e cognome del “capo della forza politica”. Poi si aggiunge, ipocritamente, che il potere di designare il Presidente del Consiglio resta, come prevede la Costituzione, in capo al Presidente della Repubblica, il quale designa la persona che si ritiene possa ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. Ma è evidente che se una lista di partito deve indicare il suo “capo”, e vince le elezioni conquistando la maggioranza assoluta della Camera con il premio, sarà quella la persona che sarà chiamata a guidare il Governo, almeno fino a che la sua maggioranza non si dissolve. Cioè, in sostanza, si otterrebbe un sistema in cui il Premier sarebbe eletto direttamente dai cittadini, e avrebbe a priori l'appoggio della maggioranza parlamentare attraverso il partito che lo ha designato. Qualcosa che si allontana decisamente dal modello del governo parlamentare vero e proprio, come funziona in un sistema non bipartitico.

In Italia vi sono gruppi che hanno, legittimamente, proprio questo obiettivo, del resto già chiaramente perseguito dal centro-destra con la riforma bocciata nel referendum del 2006. Ma bisogna aver chiaro che si tratterebbe di una nuova forma di governo, e quali sarebbero le conseguenze in un Paese come si è

detto, diviso politicamente in ben più di due partiti. Chi dunque non condivide un disegno di questo tipo, e ritiene migliore un sistema in cui le forze politiche possano e debbano, ai fini del governare, competere fra di loro alle elezioni e poi dare vita, quando nessuna di esse abbia da sola il consenso della maggioranza degli elettori, a programmi concordati e ad alleanze su basi chiare, è portato a vedere nella riforma costituzionale, considerata insieme alla legge elettorale, un passo nella direzione dell'“uomo solo al comando”.

Due diagnosi inesatte a proposito del bicameralismo. Un procedimento legislativo troppo lungo e complicato?

Per discutere sui rimedi possibili (le riforme) occorre partire da diagnosi giuste dei difetti e dei mali che vogliamo correggere: non solo identificando i sintomi, ma comprendendone esattamente le cause.

Una prima diagnosi inesatta è quella secondo cui nel nostro Paese non si prendono tempestivamente le decisioni necessarie per colpa di un sistema istituzionale complicato e farraginoso.

Questo è spesso vero nel campo delle decisioni amministrative: amministrazioni costrette ad applicare miriadi di norme che continuano a cambiare in tempi brevissimi, spesso oscure o contraddittorie, frena-

te dalla paura delle responsabilità e dalla minaccia di trovarsi esposte ad indagini penali o ad azioni di responsabilità amministrativa, finiscono per bloccare o ritardare oltre misura i provvedimenti necessari, rifugiandosi in un formalismo esasperato.

Non è vero invece che sia troppo complicato e fonte di ritardi ingiustificati il procedimento attraverso cui nascono le leggi, cioè il procedimento bicamerale necessario oggi per l'approvazione delle leggi. In realtà, quando c'è il consenso politico, le leggi vengono approvate, da entrambe le camere, in tempi più che congrui e talora assai brevi.

Il fatto è che noi non abbiamo leggi che ritardano troppo o non vengono approvate per colpa della “navetta” fra Camera e Senato (cioè dei voti successivi necessari finché le due Camere non approvano un testo identico). Al contrario, approviamo troppe leggi, spesso mal fatte, che continuano a cambiare perché il “legislatore” (il Parlamento, per lo più su iniziativa e impulso del Governo), ovvero lo stesso Governo quando emana atti legislativi (decreti legge e leggi delegate), interviene molto raramente con testi generali e organici, ben pensati e destinati a una certa stabilità: ma per lo più lo fa con testi frammentari, dettagliati, spesso oscuri, pretendendo di regolare ogni particolare, e continuando nel tempo a ritornarci sopra con correzioni e aggiunte, o adottando soluzioni contradditto-

rie, a distanza non di anni ma di mesi o addirittura di settimane. Emblematiche le leggi “di stabilità” o leggi finanziarie che alla fine di ogni anno il Governo elabora e il Parlamento approva invariabilmente (entro due mesi, Camera e Senato), e che regolano miriadi di questioni diverse, in vista delle annuali “manovre” di bilancio, ma anche approfittando per intervenire sui più diversi argomenti.

Il vero nostro male, su questo terreno, non è dunque la lentezza o la “macchinosità” del procedimento legislativo, ma è la mancanza di stabilità e di certezza delle norme, è l’incapacità o la rinuncia a legiferare in modo organico e coerente. E se certe leggi, anche attese, talvolta non arrivano o ritardano, non è per colpa del bicameralismo e della “navetta” fra le due Camere (che talvolta serve anche a correggere errori o a esaminare meglio punti su cui la prima deliberazione è stata presa senza adeguata ponderazione), ma perché manca il consenso politico necessario, e dunque esse restano a giacere “nei cassetti”, indifferentemente in una o nell’altra Camera.

Quando poi si evoca la necessità di decisioni rapide per rispondere ai cambiamenti del mondo della “globalizzazione commerciale, industriale e finanziaria e delle comunicazioni digitali”, si commette a mio avviso l’errore di confondere piani diversi. Vi sono de-

cisioni che debbono essere prese in tempi brevi, *ad horas* come si dice (ad esempio, sul piano della legislazione, questa è la ragione per cui al Governo è attribuito il potere di fare, in casi straordinari di necessità e urgenza, “decreti legge”, che entrano in vigore subito). Poi vi sono altre decisioni, che richiedono riflessione, discussione e confronto. La maggior parte delle decisioni politiche appartengono a questa seconda categoria. Non è che possiamo assimilare la politica alle pratiche di coloro che, al computer, comprano e vendono titoli attraverso quello che viene chiamato “*high frequency trading*”, con cui si cerca di guadagnare (speculativamente) valendosi di intervalli temporali di minuti secondi!

Seconda diagnosi sbagliata: bicameralismo e stabilità dei Governi

L'altra diagnosi sbagliata è quella che imputa al bicameralismo la instabilità dei Governi, cioè il fatto che la compagine del Governo cambi frequentemente. Il bicameralismo qui non c'entra quasi nulla. A parte il fatto che “Governi stabili” non significa necessariamente “Governi migliori”, la instabilità dei Governi dipende dal sistema politico, dai partiti e dai rapporti fra di loro e fra i diversi gruppi dello stesso partito, dalle maggioranze che si creano e si disfano. È vero che talvolta i “numeri” delle maggioranze sono stati diver-

si alla Camera e al Senato, ma la difficoltà sostanziale dei Governi a formarsi e a durare è dovuta soprattutto ai rapporti politici, e i Governi, anche quando cadono (raramente) per effetto di un voto di sfiducia in una Camera, devono in realtà la loro sorte a vicende politiche che investono le rispettive maggioranze.

Dopo le elezioni del 2013 per la prima volta, e quasi casualmente, uno schieramento politico (di centro-sinistra) è risultato in grado di formare maggioranza alla Camera (in forza del premio di maggioranza ottenuto) ma non al Senato, onde si è fatto ricorso ad una maggioranza di “larga coalizione” (centro-sinistra e centro-destra) analoga a quella che aveva sorretto, prima delle elezioni, il Governo Monti. Eppure il Governo presieduto da Enrico Letta, allora formato, non è durato e ha dovuto lasciare il passo al Governo Renzi dopo meno di un anno, non perché si fosse dissolta la maggioranza, ma perché lo aveva deciso il Partito Democratico, con una sua delibera interna: a conferma del fatto che sono decisivi, a questo proposito, gli atteggiamenti dei partiti e i rapporti fra loro.

Qui c'entra semmai la legge elettorale, che può o meno facilitare la formazione di maggioranze (e può anche, però, rendere più o meno difficile una buona rappresentanza dell'elettorato): ma questo è un altro argomento, del quale ho già parlato, anche accennando

ai difetti della legge attuale e ai suoi legami col tema della riforma costituzionale.

Il nuovo debole Senato

Tornando al merito della riforma proposta al nostro voto, il “bicameralismo paritario” oggi in vigore potrebbe benissimo essere modificato negli aspetti di inutile duplicazione che presenta (i due voti di fiducia al Governo, della Camera e del Senato), ma non è “colpevole” di una pretesa lentezza eccessiva dei procedimenti legislativi né, per lo più, della instabilità dei Governi: potrebbe essere riformato, semmai, per far sì che il Parlamento assicuri meglio la rappresentanza del Paese, anche nelle sue articolazioni territoriali (le Regioni) e consenta una migliore riflessione sulle leggi.

Da questo punto di vista l’idea di partenza della riforma, di fare del Senato una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, cioè delle Regioni, è un’idea buona: ma non è stata perseguita in modo coerente. Infatti si prevedono 95 senatori eletti dai consigli regionali, in numero variabile nelle diverse Regioni in relazione alla rispettiva popolazione, fra gli stessi consiglieri (che resterebbero tali) ma includendo anche il Sindaco di uno qualsiasi dei Comuni della Regione. Eletti in modo proporzionale, e non prevedendo che i senatori di una Regione debbano esprimersi unitariamente portando in Parlamento la “voce” della rispet-

tiva Regione; i nuovi senatori porterebbero così in Senato, probabilmente, le posizioni dei rispettivi partiti.

Ai 95 senatori “regionali” si aggiungerebbero 5 senatori che possono essere nominati per sette anni non rinnovabili dal Presidente della Repubblica fra persone che “abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti”, come è oggi per i cinque senatori a vita cui in prospettiva si sostituirebbero: un’aggiunta poco congrua in una “Camera delle Regioni”.

Il Senato continuerebbe ad approvare insieme alla Camera alcune categorie di leggi, mentre per le altre potrebbe solo, entro un breve termine, proporre emendamenti ai testi votati dalla Camera, che poi si pronuncerebbe definitivamente. Fra le leggi che resterebbero necessariamente “bicamerali” non vi sarebbero però quelle di maggiore e più immediato interesse per le Regioni, come ad esempio quelle in materia di servizi sanitari e sociali o di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il Senato avrebbe dunque funzioni “deboli”, anche se la legge vi aggiunge poi funzioni di controllo, di raccordo fra Regioni e Stato e persino con l’Unione europea, e di valutazione delle politiche e dell’attuazione delle leggi, che non è chiaro come potrebbero essere efficacemente svolte da un’assemblea formata nel modo che si è detto.

I fautori della riforma insistono sulla riduzione del numero dei parlamentari, nella chiave della riduzione dei “costi della politica”. È pura demagogia. Il numero dei componenti delle assemblee elettive non si può decidere in base al “costo”, ma alle esigenze di rappresentatività e di efficienza. E perché mai i senatori dovrebbero essere solo 100, mentre i deputati restano 630? Fra l'altro questo squilibrio numerico farebbe sì che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune delle due Camere, per eleggere il Presidente della Repubblica (oggi con la partecipazione anche di 60 delegati regionali) e un terzo dei componenti del Consiglio Superiore della magistratura, la Camera dei deputati avrebbe una grande preponderanza.

E quanto alle indennità parlamentari, il loro livello non è stabilito dalla Costituzione, ma da una legge: se lo si ritiene eccessivo, basta una legge per ridurlo.

Una riforma accentratrice

L'altro grande capitolo della riforma riguarda i rapporti fra Stato e Regioni.

Sul tema solo quindici anni fa era stata varata (a stretta maggioranza, col voto – si badi - dello stesso schieramento politico di centro-sinistra che oggi ha varato quest'altra riforma) e poi approvata dal referendum,

una riforma incisiva, che addirittura venne presentata come “federalistica” (gli Stati federali sono quelli costituiti da una unione di più Stati che cedono a quello federale solo alcuni poteri). Quella riforma ha ampliato l’ambito delle competenze regionali (talora anche troppo, includendovi alcune materie necessariamente di carattere nazionale). Nella maggior parte delle materie più rilevanti alle Regioni è riconosciuta una competenza “concorrente”: cioè allo Stato spetta stabilire con le proprie leggi i principi fondamentali, mentre la legislazione di dettaglio spetta alle Regioni.

Il fatto è però che dopo la riforma costituzionale del 2001 lo Stato ha largamente omesso di fare quanto ad esso spettava per la sua corretta attuazione, cioè dettare la legislazione generale che definisca i confini delle “materie”, indicate dalla Costituzione con formule necessariamente sommarie (governo del territorio, tutela della salute, istruzione, ecc.), e riordinare le materie con “leggi quadro” che stabiliscano i principi fondamentali. Di qui, fra l’altro, incertezze e conflitti davanti alla Corte costituzionale sulla spettanza allo Stato o alle Regioni del potere di legiferare su certi argomenti.

Ma la presente riforma, invece di limitarsi a correggere alcuni specifici errori della precedente, e promuoverne l’attuazione, ne rovescia l’impostazione, trasferen-

do dalla competenza concorrente a quella “esclusiva” dello Stato le materie più importanti, in cui le leggi statali potrebbero dunque disciplinare ogni dettaglio, e lasciare eventualmente alle Regioni solo spazi di attuazione organizzativa entro limiti discrezionalmente concessi. In sostanza l'autonomia legislativa (ma anche quella amministrativa, che è condizionata dalle leggi) delle Regioni non sarebbe più garantita dalla Costituzione. Così si fa però il contrario di ciò che l'art. 5 della Costituzione vuole, quando dice che la Repubblica “adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

Insomma si prospetta un accentuato ritorno in grande stile all'antico vizio italiano del centralismo: invece di assicurare spazi di autonomia dei quali le Regioni siano responsabili, disponendo delle risorse prelevate a carico dei cittadini e del cui uso rispondano ai cittadini, si consacra un sistema in cui è lo Stato che detta legge su tutto, preleva le imposte e apre e chiude i rubinetti del finanziamento agli altri enti, salvo intervenire a posteriori a tappare i buchi che si producono nei loro bilanci.

Anche qui si parte da una diagnosi sbagliata, sostenendo che sarebbero le competenze “concorrenti” fra Stato e Regioni ad essere colpevoli di incertezze e di conflitti continui (e perciò le si trasformano in com-

petenze esclusive dello Stato). In realtà non è così: le difficoltà nei rapporti fra Stato e Regioni nascono essenzialmente dal fatto che lo Stato (Governo e Parlamento) non ha dato corretta attuazione alla riforma del 2001, chiarendo i confini delle diverse materie e facendo leggi “di principio” (leggi-quadro), e pretende invece di fare leggi su tutti i dettagli (l’ultima “legge quadro” approvata dallo Stato risale al 2001, prima della riforma costituzionale).

La riforma “consacra” questo orientamento dello Stato, a spese del principio di autonomia. Né si può dire che questo orientamento accentratore sia adeguatamente compensato dalla presenza al centro di un Senato che dovrebbe rappresentare le Regioni. Infatti, come si è detto, la composizione del nuovo Senato non assicura che in esso trovi espressione la “voce” delle Regioni, e i poteri a esso riconosciuti sono deboli. D’altronde c’è una certa contraddizione fra l’enfasi con cui si insiste sulla pretesa accelerazione dei procedimenti legislativi, a causa della brevità dei termini assegnati al Senato per chiedere e deliberare eventuali emendamenti alle leggi approvate dalla Camera, che poi deciderebbe definitivamente (onde si dice che la maggior parte delle leggi sarebbe opera della sola Camera), e il dichiarato – ma non realizzato - intento di dare più voce alle Regioni in Parlamento attraverso il Senato.

Le Regioni “speciali”

La riforma presenta poi su questo tema un'altra clamorosa contraddizione: essa stabilisce infatti che le nuove regole sui rapporti Stato-Regioni non si applicano alle cinque Regioni “a statuto speciale” (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), rette da appositi statuti costituzionali, fino alla revisione di questi statuti che dovrebbe avvenire sulla base di intese fra lo Stato e la singola Regione.

La “specialità” di queste Regioni ha delle giustificazioni storiche, culturali e geografiche, tuttora almeno in parte valide (così per la presenza di forti minoranze linguistiche). Ma con la riforma avremmo due “regionalismi” molto diversi fra di loro, anche per aspetti che non sono giustificati dalla “specialità”: e un arretramento complessivo del regionalismo.

Le Province e la democrazia locale

Le Province sono enti di governo locale intermedi fra Comuni e Regione. I Comuni sono di dimensioni per lo più piccole o piccolissime. Le Regioni sono di varia dimensione, e se in quelle piccole o piccolissime un livello di governo intermedio può apparire inutile, non è così nelle Regioni grandi, dove i compiti di livello sovracomunale non dovrebbero essere tutti accentrati nella Regione. Semmai il problema è di razionalizza-

re le dimensioni delle Province, come si era cominciato a fare all'epoca del governo Monti, con norme poi abbandonate.

Ma anche qui ha giocato la demagogia del “taglio delle poltrone” (quasi che gli eletti nelle assemblee fossero per definizione occupatori di posti inutili): e quindi, via le Province dalla Costituzione, salvo poi prevedere con una norma oscura che le Regioni potranno creare degli “enti di area vasta” (nei quali però sembra di capire che non vi dovranno essere organi eletti dal popolo).

È un altro segnale della “filosofia” sbagliata di questa riforma.

Alcune norme simboliche e “punitive” per le Regioni

L'ispirazione “antiregionalista” della riforma trova espressione perfino in alcune previsioni specifiche della legge. Si pensa che l'elettorato veda oggi “male” le Regioni perché considera i politici regionali (e i politici in genere) troppi e troppo pagati, anche a causa di scandali che hanno investito taluni dei loro esponenti, ad esempio per l'uso disinvolto da parte di alcuni consiglieri regionali dei fondi assegnati ai “gruppi consiliari” (in cui si riuniscono nel consiglio gli eletti

di un partito o gruppo politico). Sulla base dello slogan della “riduzione dei costi della politica”, si stabilisce allora nella Costituzione (!) non qualche principio generale valido per tutti, ma la regola che le indennità dei titolari delle cariche regionali non possono superare quella del Sindaco del Comune capoluogo, e che non possono essere disposti trasferimenti monetari a favore dei gruppi consiliari. Nulla si dice invece sulle indennità dei deputati e dei titolari degli organi statali né sui fondi assegnati ai gruppi parlamentari. Al di là del merito, è evidente l’intento “punitivo” e demagogico di norme di questo genere, inserite addirittura in un testo costituzionale.

Altre componenti del “pacchetto” costituzionale

Ci sono nella legge di riforma molte altre previsioni, sui più diversi argomenti (è la logica del “pacchetto”, prendere o lasciare), alcune delle quali appaiono senz’altro positive.

Così si prevede che il Governo possa chiedere alla Camera di fissare un termine certo entro cui delibererà su progetti di particolare rilevanza per l’indirizzo politico del Governo stesso, e insieme si afferma in Costituzione l’obbligo (già oggi previsto dalla legge) di immettere nei decreti legge (che il Governo ha il po-

tere di emanare in caso d'urgenza, con la successiva ratifica del Parlamento) solo "misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo". O, ancora, si prevede che le leggi elettorali possano essere portate dalle minoranze all'esame della Corte costituzionale perché decida se sono o meno conformi alla Costituzione, prima che vengano promulgate, per evitare che si vada a votare applicando una legge incostituzionale.

Altri aspetti particolari sono solo parzialmente positivi. Così le nuove norme sul referendum abrogativo lasciano in vigore la disciplina attuale, ma aggiungono che se il referendum viene chiesto non da 500.000, ma da 800.000 elettori, il "quorum", cioè la percentuale di elettori che devono partecipare al voto per renderlo valido, cala dalla metà più uno del totale alla metà più uno di quelli che hanno votato alle ultime elezioni: ma è contraddittorio che il quorum dipenda dal numero dei richiedenti, e fra l'altro resti quello attuale, più alto, quando il referendum è chiesto da cinque consigli regionali. Si prevedono poi nuove forme di referendum e di consultazione dei cittadini, ma qui si tratta di una semplice promessa, perché si rinvia ad una nuova legge costituzionale da fare e poi ad una successiva legge di attuazione.

In conclusione: il merito e il metodo della riforma

Rispetto al variegato quadro delle innovazioni previste, prevalgono però secondo me le ragioni di critica. Alcune misure, se fossero state tradotte in specifiche e puntuali riforme, avrebbero meritato un voto positivo, che però non si può esprimere perché proposte al referendum con un unico quesito, insieme a tutte le altre novità che meritano invece un giudizio negativo.

Abbiamo parlato del merito, cioè del contenuto della riforma su cui si voterà. Ma ci sono anche ragioni di metodo che inducono ad una valutazione negativa.

La Costituzione non dovrebbe mai essere cambiata “a colpi di maggioranza”, perché in questo modo si indebolisce il suo significato di “terreno comune”, di segno di unità del Paese al di là delle divisioni politiche. Invece questa riforma (come quella del 2005, che non passò al referendum), pur essendo stata avviata sulla base di un largo accordo parlamentare, poi, quando la maggioranza si è dissolta, è stata portata avanti fino in fondo per volontà della sola maggioranza di governo, che addirittura ne ha fatto una sua “bandiera”.

Non vale obiettare che prima vi era una più larga maggioranza a favore, e che non si può riconoscere a quelli che si sono poi dissociati una specie di pote-

re di veto. Infatti se il consenso parlamentare non c'è stato o è venuto meno, si sarebbe dovuto coerentemente prenderne atto e rinviare semmai il tema alla prossima legislatura. Ciò anche tenendo conto che nel frattempo era intervenuta la dichiarazione di incostituzionalità della legge sulla cui base le Camere sono state elette, giudicata illegittima proprio per il modo in cui si è stata attribuita la maggioranza; e dunque la legittimazione sostanziale di questo Parlamento a deliberare su riforme costituzionali appare discutibile. In ogni caso, le modifiche costituzionali non sono misure necessarie e urgenti, che la maggioranza di governo in carica possa arrogarsi il diritto di portare fino in fondo anche in un clima di dissenso. Si rischia così che anche in futuro ogni maggioranza contingente pretenda di confezionarsi la "sua" Costituzione. Si fossero adottate singole leggi di revisione su aspetti puntuali, forse almeno alcune avrebbero incontrato largo consenso e avrebbero potuto passare in un clima meno conflittuale.

Il referendum e i problemi del Paese

Quando poi si sente dire che all'estero si guarda con preoccupazione all'esito del nostro referendum (che, a differenza di quello recente in Gran Bretagna, non coinvolge affatto la posizione internazionale del nostro paese), in realtà si vuole dire che si guarda al risultato come ad una prova della stabilità o meno del

Governo in carica, o della sua capacità di tradurre in pratica i suoi intendimenti proclamati. Ma la credibilità del nostro Paese non dipende certo dal fatto che si riformino il sistema bicamerale o i rapporti fra Stato e Regioni, ma dalla capacità della politica di affrontare efficacemente i problemi economici e sociali che il nostro tempo ci propone: dalla mancanza di lavoro al debito pubblico esorbitante, alla povertà che aumenta, alla esigenza di maggiore coesione sociale e territoriale.

L'affidabilità dei Governi e la loro credibilità anche all'estero non dipendono, a loro volta, dai meccanismi istituzionali, ma da fattori politici.

Quando poi si teme la reazione dei "mercati" internazionali alla eventuale mancata approvazione della riforma (a parte l'indebita soggezione che così si manifesta rispetto a fattori e a "soggetti" che non possono essere trasformati in "padroni" della politica), si pensa in realtà a quel che potrebbe accadere nell'immediato, nel sistema politico. Crisi di governo? Elezioni dal risultato incerto? Occorre allora dire che il sistema democratico ha in sé gli strumenti per consentire alla politica di fare il suo mestiere.

Il nostro problema, caso mai, nasce dal fatto che il sistema politico italiano sembra oggi soffrire di mancanza di idee forti e di strumenti per dare vita a poli-

tiche coerenti, che non inseguano gli umori o le paure che affiorano nella società, ma costruiscano con determinazione, con pazienza e con coraggio il consenso necessario per affrontare le sfide vere del nostro tempo. Che non cedano alla retorica demagogica che vede nella “politica” e nei “politici”, e nelle assemblee che ci rappresentano, solo fonti di costi impropri, di sprechi o di parassitismo: le assemblee elettive sono sedi essenziali della democrazia, da affidare a persone integre, capaci e bene orientate.

I soggetti della nostra crisi non sono le istituzioni, ma sono i partiti e i movimenti politici. È su questo terreno che dovrebbero impegnarsi le energie dei singoli e della società.



Stampa: Grafiche Ata - Paderno Dugnano (Milano)