

Le riforme costituzionali e la Fortezza Bastiani

EMANUELE ROSSI

Il tema delle riforme costituzionali in Italia rischia di diventare (o, forse, è già diventato) quello che era la Fortezza Bastiani nel *Deserto dei Tartari* di Buzzati: «nell’attesa della “grande occasione” si consuma la vita dei soldati di guarnigione; su di loro trascorrono, inavvertiti, i mesi, poi gli anni».

Non è possibile ripercorrere in questa sede la lunga storia della “grande riforma”, tanto inseguita quanto mai realizzata: celebriamo quest’anno i 32 anni del “decalogo Spadolini”, un elenco di riforme istituzionali proposte nel 1982 dall’allora Presidente del Consiglio al momento della formazione del suo secondo governo; mentre dell’anno successivo è l’istituzione della prima Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall’on. Aldo Bozzi.

Da allora non ci è mai fermati, e nemmeno si è mai giunti ad una qualche conclusione, se si eccettua la riforma del Titolo V della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 2003 (e sulla quale pure si potrebbe dire molto, sia per come è stata approvata che per i suoi contenuti). In compenso si è tentata, per ben tre volte, la via di una riforma costituzionale derogatoria dell’art. 138 e preliminare alla realizzazione della stessa riforma: due leggi costituzionali al riguardo sono state approvate dal Parlamento (la n. 1 del 1993 e la n. 1 del 1997), per introdurre un meccanismo di revisione costituzionale più agevole e che al contempo consentisse una riforma complessiva della Costituzione, sul ritenuto presupposto che l’art. 138 non consentisse ciò. Come ben sappiamo, anche tale operazione, che pur produsse due commissioni bicamerali (la Commissione De Mita-Iotti e la Commissione D’Alema), non riuscì nell’intento. Assai più vicina all’obiettivo desiderato (da chi l’aveva voluta, ma non – per fortuna – dal popolo italiano) andò invece la riforma voluta dalla maggioranza guidata da Berlusconi nel 2005, con una legge approvata a maggioranza dal Parlamento ma sonora-

mente bocciata dal referendum del 2006 (ricordiamo che in quella circostanza il 61,70% dei votanti – sul 53,70% di elettori che si recarono alle urne – si espresse contro la riforma).

Malgrado queste vicende, anche nella presente legislatura (la XVII) si è tentata la medesima strada segnata dalle due leggi costituzionali del 1993 e 1997, con alcune significative innovazioni. Il disegno di legge costituzionale n. 1359 (A.S. 813), presentato dal Governo (e anche questa è un’anomalia) Letta, ed approvato in prima lettura sia dal Senato che dalla Camera (rispettivamente l’11 luglio 2013 e il 10 settembre 2013), ed in seconda lettura (con la maggioranza dei due terzi) dal Senato il 23 ottobre 2013, prevede una procedura analoga (sebbene non identica) a quella delle due leggi appena richiamate. Lo scopo fu indicato, non senza enfasi, dall’allora Ministro per le riforme Gaetano Quagliariello: «in diciotto mesi cambieremo la Costituzione» (era il giugno 2013). Siamo a giugno 2014, di mesi ne sono già passati molti, e del disegno di legge – ancorché formalmente ancora pendente in Parlamento – non si parla più.

Giugno 2013: il ddl Letta-Quagliariello

Per comprendere tuttavia perché siamo giunti a questo punto (anche considerando che la situazione potrebbe ripresentarsi: i percorsi della politica sono spesso imperscrutabili), ricordiamo brevemente il disegno di legge Letta-Quagliariello. La scelta di seguire la via derogatoria all’art. 138 della Costituzione fu espressa dalla mozione Zanda-Schifani, che dette l’avvio alla procedura.

Essa prevedeva l’istituzione di un comitato bicamerale (forse per pudore – o per scaramanzia? – si voleva evitare di chiamarlo commissione, visti i precedenti poco gloriosi); il lavoro del comitato doveva essere poi trasmesso alle camere per la discussione ed approvazione nelle procedure ordinarie, ma «l’esame parlamentare sui disegni di legge di riforma si deve concludere entro 18 mesi dall’avvio». Ovviamente si sarebbe trattato di un termine, come si dice in diritto, «ordinatorio»: anche qualora esso non fosse rispettato, infatti, nulla sarebbe successo, e il Parlamento sarebbe potuto andare avanti anche oltre quel termine.

L’altra novità del procedimento riguardava invece la fine dell’iter: una volta che le riforme fossero state effettivamente approvate dal Parlamento, era prevista la possibilità di richiedere comunque (e quindi anche nel caso di

approvazione all'unanimità da parte delle due camere) la sottoposizione a referendum confermativo della legge – ovvero delle leggi – di revisione costituzionale approvate dal Parlamento. Se dunque con la prima innovazione si voleva semplificare la procedura, con questa seconda si sarebbe resa più difficoltosa.

In generale va detto, a onor del vero, che le deroghe all'art. 138 sarebbero state meno gravi rispetto a quelle previste dalle due leggi costituzionali precedenti (del 1993 e del 1997), riguardando soltanto la parte preparatoria dell'esame parlamentare e l'estensione della richiesta di referendum: e tuttavia si sarebbe trattato per la terza volta di derogare all'art. 138 Cost.

Altri due aspetti da rimarcare in senso positivo erano l'esclusione dalle materie oggetto di revisione della Magistratura e della Corte costituzionale, in primo luogo; ed in secondo luogo la previsione di più referendum, con la possibilità quindi per gli elettori di dire di sì a qualcosa e no a qualcos'altro (anche se su questo aspetto i pericoli sono molti e consistenti).

Un ottimo inutile lavoro

Una delle innovazioni però più significative di tale ultimo tentativo di riforma ha riguardato tuttavia una fase preliminare all'esame parlamentare, consistente nel coinvolgimento di soggetti esterni al Parlamento (i "saggi"), al fine di far elaborare da essi delle proposte che – nelle intenzioni del Governo che li ha scelti e nominati – avrebbero dovuto spingere maggiormente il Parlamento a intraprendere la strada delle riforme. E infatti il Governo, lateralmente all'iter della legge di revisione temporanea dell'art. 138, nominò una commissione composta da 35 studiosi di varie discipline (ma prevalentemente di diritto costituzionale), supportati da altri sette con la funzione di "redattori" del documento finale, con il compito di formulare proposte sia in merito alla revisione costituzionale sia con riguardo alla riforma della legge elettorale.

La Commissione dei "saggi" ha lavorato con lena, concludendo i propri lavori nei tempi previsti, e consegnando al Presidente del consiglio un documento contenente gli esiti dell'attività svolta. Come ci si poteva aspettare, conoscendo i componenti e i criteri per la loro scelta, ne è uscito un buon lavoro di carattere ricostruttivo, nel quale sono prospettate correttamente le varie opzioni, e nel quale – ovviamente – sui punti di fondo vengono lasciate aperte più o meno tutte le strade. Si potrebbe dire: un ottimo inutile lavoro,

visto lo scopo per il quale era stato pensato (o, perlomeno, dichiarato). Si pensi ai due temi chiave: la forma di governo e la legge elettorale.

Per la prima, il documento ha prospettato tre possibili diverse opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che cerca di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, che conduca al governo parlamentare del Primo Ministro. Indicazioni del tutto corrette, ma che si limitano a registrare quanto nel dibattito di questi anni era stato posto come possibile alternativa alla situazione attuale: sono esclusi il presidenzialismo "puro" all'americana e il mantenimento della situazione attuale, per il resto non si fa un passo avanti nella individuazione della possibile riforma necessaria.

Con riguardo alla legge elettorale, poi, le ipotesi che sono state avanzate dai "saggi" sono state addirittura quattro: il collegio uninominale; il collegio plurinominale di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di Deputati; la circoscrizione, nel senso proprio della legge elettorale in vigore sino al 1994; il sistema proporzionale fondato su circoscrizioni ampie e voto di preferenza. Come può ben vedersi, si tratta delle ipotesi che qualsiasi manuale di diritto pubblico indica come le opzioni astrattamente possibili: l'unico apprezzabile tentativo del documento è di collegare forma di governo e sistema elettorale, ma i possibili effetti che vengono individuati non sono affatto certi e scontati.

Anche il punto sul quale sembra esserci stata, all'interno della commissione, maggiore condivisione lascia impregiudicati alcuni passaggi chiave. Mi riferisco alla riforma del bicameralismo: tutti si sono dichiarati d'accordo nel superamento del bicameralismo paritario e nella trasformazione del Senato in camera territoriale senza rapporto di fiducia con il governo. Ma sulla composizione di tale Senato sono state manifestate opzioni assai diverse: i suoi componenti devono essere eletti direttamente dai cittadini o dai consigli regionali? Vi devono essere o meno membri di diritto (i presidenti delle regioni, ad esempio)? Tale Camera deve essere rappresentativa anche dei comuni o soltanto delle regioni? Senza dimenticare che, per citare le parole stesse del documento, «un'altra opinione, che ha raccolto consensi in Commissione, si è espressa per il monocameralismo unificando le due Camere che godono di pari dignità costituzionale».

Dunque, come si è detto, un ottimo lavoro ricognitivo della situazione e delle posizioni che dottrina giuridica e dibattito politico avevano già fatto emergere da almeno trent'anni a questa parte; un lavoro che, come tale, non

sembra aver prodotto alcun esito, come non l'aveva prodotto, è bene ricordare, il documento elaborato dagli altri "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica prima della costituzione del Governo Letta.

La proposta del Governo Renzi nel metodo

In questa vicenda, l'uscita di Forza Italia dalla maggioranza e la contemporanea elezione di Matteo Renzi alla segreteria del PD, cui ha fatto seguito a breve la sua nomina a Presidente del Consiglio, hanno bruscamente interrotto la procedura immaginata da Letta e Quagliariello. Al contempo, abbandonata la strada delle deroga all'art. 138, il Governo ha presentato un nuovo disegno di legge costituzionale, dal titolo «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione» (S 1429).

Personalmente ritengo la scelta del Governo Renzi di seguire la via maestra dell'art. 138 della Costituzione – anziché la strada del procedimento eccezionale e derogatorio – un punto positivo e meritorio della proposta, che forse chiude (non si sa quanto definitivamente) la stagione delle "grandi riforme" (tentate e mai realizzate, come si è detto) e della connessa idea che per cambiare la Costituzione sia necessario – prima di tutto – uno «sbrego» alla stessa (secondo la definizione coniata da Miglio e ripresa da Cossiga). La scelta del Governo di abbandonare la procedura proposta dal Governo precedente va – almeno per questo – nella direzione di confermare la validità del testo costituzionale del 1948: anche nella parte da esso prevista per la sua revisione.

Per quanto riguarda i contenuti, giudico positivamente la scelta del Governo di limitare l'attenzione a due aspetti soltanto, ovvero la riforma del bicameralismo e dell'assetto delle autonomie territoriali (con la condivisibile eccezione dell'abolizione del CNEL). Dopo avere infatti sottoposto, da più di trent'anni, la nostra Costituzione a ogni serie di tentativi riformatori pressoché in ogni sua parte (dalla forma di governo al ruolo della magistratura, dalle funzioni del Capo dello Stato alla composizione della Corte costituzionale, e così via), siamo forse giunti alla consapevolezza che la responsabilità per tutto ciò che non funziona nella vita istituzionale e politica non è addebitabile alla Costituzione, e che quest'ultima è forse migliore di quanto

nel recente passato si è voluto affermare. Sebbene infatti la riforma del bicameralismo non sia aspetto secondario nell'assetto costituzionale, tuttavia non ritengo la stessa tale da stravolgere l'impianto complessivo dell'assetto disegnato dalla Costituzione del 1948.

Sempre in punto di metodo, devono essere analizzati due aspetti, che alcuni autorevoli giuristi hanno espresso.

Il primo riguarda la legittimazione dell'attuale Parlamento ad approvare riforme costituzionali. Da più parti si è rilevato infatti che quello attuale è un Parlamento che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale, deve considerarsi sostanzialmente delegittimato, e che in quanto tale dovrebbe limitarsi all'ordinaria amministrazione ed alla riforma elettorale, astenendosi da ogni intervento sulla Costituzione. L'argomento è sicuramente plausibile, ma forse prova troppo. Sia perché la stessa Corte, nella sentenza sul *Porcellum*, non ha posto limiti espliciti ai poteri dell'attuale Parlamento, sia perché una riforma costituzionale dovrebbe quasi necessariamente passare per un referendum (è da escludere infatti che una qualsiasi riforma venga approvata dall'attuale Parlamento con la maggioranza dei due terzi): e quindi sarà il corpo elettorale che potrà confermare o smentire quanto deciso dal Parlamento, in certa misura legittimando le sue scelte. Tutto ciò però non elimina del tutto i dubbi, che hanno fondata consistenza almeno sul piano politico.

L'altro aspetto di possibile preoccupazione si lega strettamente a quanto detto in merito al referendum. La materia di cui si occupa la proposta di revisione costituzionale è sicuramente non omogenea: oltre al bicameralismo, come detto, vi è la riforma del Titolo V e l'abolizione del CNEL. Votare con un unico referendum sull'insieme delle riforme potrebbe non rispettare la libertà di scelta dell'elettore, che magari potrebbe essere d'accordo con una parte e non con l'altra. A ciò si aggiunga che nella proposta sono contenuti temi di sicuro impatto sull'opinione pubblica (la trasformazione del Senato in una camera i cui membri non hanno più diritto a nessuna indennità, l'abolizione del CNEL...): ciò potrebbe indurre l'elettorato a scegliere in base ad essi accettando al contempo altre parti meno condivise. I rischi di un uso plebiscitario o distorto del referendum sono stati messi in luce anche in occasione passate, e a essi non si rimedia certo con disegni di legge costituzionale dal contenuto ampio e disomogeneo.

La proposta del Governo Renzi nel merito

Quanto al merito della proposta del Governo Renzi, essa da un lato risponde a un'esigenza che da molti anni era stata manifestata e sostenuta pressoché unanimemente: la trasformazione della seconda camera in una Camera delle autonomie, quale completamento necessario della riforma del Titolo V realizzata nel 2001 e della definizione di un assetto federalista della nostra forma di Stato. Tuttavia tale obiettivo è perseguito in modo assai discutibile, con elementi che rendono incerto l'esito delle soluzioni proposte.

Stando a quanto è scritto nel disegno di legge (sui media si leggono continuamente ipotesi di modifica, anche da parte governativa, sì che è difficile esprimere giudizi su di esse), la "Camera delle autonomie" dovrebbe essere composta da 143 membri (più i senatori a vita) "potenziali", divisi in tre gruppi: i membri espressione delle autonomie regionali e delle Province autonome (61 membri: i 21 Presidenti di regione e Province autonome; 40 consiglieri regionali eletti dai rispettivi Consigli); quelli espressione delle autonomie locali comunali (61 membri: i 21 sindaci delle città capoluogo di regione e di provincia autonoma; 40 sindaci eletti nell'ambito di ciascuna regione); quelli di nomina diretta del Presidente della Repubblica (21 membri aventi i requisiti attualmente previsti per la nomina a senatore a vita). Questi ultimi, tuttavia, sono una variabile eventuale nella loro effettiva consistenza, giacché la proposta di modifica per l'art. 57, comma 4, prevede che ventuno cittadini «possono essere nominati senatori»: quindi potranno esserci come non esserci, come pure potranno variare nel numero effettivo da zero a ventuno. Qui sta un primo punto di incongruenza della proposta: il (potenziale) quindici per cento dei senatori risponde ad una scelta discrezionale del Capo dello Stato, sia nell'*an* che nel *quantum* (oltre che, ovviamente, nella scelta delle persone).

Ma andiamo avanti. I 122 senatori eletti dalle autonomie regionali e comunali, quando siederanno in Parlamento, a chi risponderanno politicamente? Questo è un punto rilevante: una cosa è infatti che essi siano non soltanto espressione, ma anche "rappresentanti" delle autonomie che li hanno eletti, con conseguente obbligo degli stessi di rispondere politicamente delle loro decisioni in sede parlamentare; altra cosa se invece il vincolo è soltanto nell'elezione, con la conseguenza prevedibile che essi si identifichino in base al partito o allo schieramento di appartenenza (che sarebbe alla fine il modo per lasciare le cose come stanno, soltanto togliendo la scelta dei senatori ai cittadini).

Altri due aspetti sono discutibili.

In primo luogo, il numero di senatori per ciascuna regione. Davvero mi pare difficile comprendere la razionalità di dare la medesima rappresentanza ai 128.000 abitanti della Valle d'Aosta rispetto ai quasi dieci milioni della Lombardia; ovvero considerare sullo stesso piano i 136 sindaci del Molise con i 1206 del Piemonte. La soluzione più razionale potrebbe essere di utilizzare criteri differenziati in ragione della popolazione, come fa la Costituzione tedesca, la quale prevede che ogni *Land* abbia almeno tre voti, ma quelli con più di due milioni di abitanti ne hanno 4, quelli con più di 6 milioni ne hanno 5. Mi pare una soluzione che consente di bilanciare l'istanza federalista con una rappresentanza non eccessivamente squilibrata dei territori.

Ed infine il punto dei 21 senatori di nomina presidenziale: si tratta di una previsione assai discutibile, e anzi francamente inaccettabile. A parte la difficoltà di scegliere un così elevato numero di personalità, il vero problema è dato sia dall'enorme potere che in questo modo verrebbe attribuito al Capo dello Stato, come anche dalla squilibrio che la loro presenza verrebbe a creare all'interno di un organo rappresentativo come il Senato. L'unico modo per ovviare a tutto questo sta nell'eliminare del tutto la previsione (ovvero ridurla a un numero tale da renderla irrilevante).

Quali competenze per il nuovo Senato?

Un tema strettamente connesso al precedente è quali competenze verrebbero attribuite a questo nuovo Senato (o Camera delle autonomie che dir si voglia). Secondo l'intenzione ripetutamente esposta, questa nuova Camera dovrebbe essere "a costo zero". Ciò nonostante, a essa verrebbero attribuite non poche competenze: concorrere alla funzione legislativa; esercitare la funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali; partecipare alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea; verificare l'attuazione delle leggi e valutare l'impatto delle politiche pubbliche.

Ciò pone due interrogativi, in certa misura complementari e alternativi. Da un lato, infatti, si riduce fortemente il ruolo di questa Camera nel procedimento legislativo, riconoscendole alla fine soltanto la possibilità di esprimere un parere, giacché la scelta finale in ordine alla legge da approvare sarebbe comunque e soltanto della Camera elettiva. Ma è opportuno un inve-

stimento così forte sulla seconda Camera, fino ad impegnarvi tutti i Presidenti di regione e un numero consistente di sindaci, per esprimere alla fine soltanto un parere, che in quanto tale può anche essere completamente disatteso? Non sarebbe sufficiente allora limitarsi a quanto già previsto nella Conferenza Stato-Regioni o Stato-Città?

In secondo luogo: può un Senato composto esclusivamente da persone che sono state elette per fare altro (Presidenti di regione, consiglieri regionali, sindaci), e che svolgeranno l'incarico di senatori a livello di "volontariato" non retribuito, adempiere a quelle altre importanti e rilevanti funzioni (la fase ascendente e discendente della normativa UE, nonché la verifica dell'attuazione delle leggi e la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche)? E inoltre: se quelle competenze sono prese sul serio, è difficile immaginare che possano essere esercitate nell'arco di una settimana al mese. Qui sta, tuttavia, l'alternativa impossibile che è stata posta: perché nel momento in cui il "messaggio" che si vuol fare arrivare, e che è reso esplicito fin dal titolo del disegno di legge costituzionale («Disposizioni per [...] il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni») è che il Senato deve essere "a costo zero", e questo costituisce un aspetto identitario e perciò imm modificabile della riforma, è difficile attribuire competenze ampie e impegnative a senatori i quali dovranno esercitare tale incarico dedicandovi soltanto una parte del proprio tempo libero o alla stregua di un dopo-lavoro.

Trasformare le regioni in province?

Infine, non poche perplessità suscita il punto della riforma che riguarda il Titolo V, ovvero la ripartizione delle materie legislative di competenza regionale. Nella sostanza, il progetto governativo risulta assai sbilanciato a favore del potere centrale e quindi penalizzante per le autonomie regionali.

E infatti: non soltanto verrebbe consistente incrementato l'elenco delle materie di competenza esclusiva del legislatore statale (si arriverebbe alla lettera z nell'elenco che attualmente si ferma alla lettera s), ma soprattutto si eliminerebbero le competenze concorrenti e si vorrebbe introdurre una clausola generale tale da consentire alla legge statale di intervenire anche sulle (residue) competenze regionali («Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di program-

mi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale»). Così, in sostanza, si correrebbe il rischio, come ha rilevato Ugo de Siervo, di eliminare le province per trasformare le regioni in grandi province, cioè in enti dotati di competenze amministrative ma prive di autonomia politica. Senza peraltro, in questo modo, favorire la diminuzione del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni (che è il principale obiettivo dichiarato di questa parte della riforma).

* * *

Detto questo, la mia impressione è che – forse – questa volta un qualche risultato si potrà raggiungere: la scelta, di cui già si è detto, di non allargare troppo la materia su cui intervenire (cosa che aumenterebbe i conflitti e le richieste di mettere la propria bandierina su questo o quell'altro argomento, come infatti ha subito tentato di fare Berlusconi rilanciando sul presidenzialismo), ma ancora di più la consapevolezza diffusa negli ambienti politici e parlamentari che se anche questa legislatura finisse con un nulla di fatto sarebbe un disastro per (quasi) tutti, inducono a ritenere che forse il presente disegno di legge possa arrivare a compimento (con auspicabili consistenti correzioni). Che poi ciò, se anche avvenisse, possa concludere la lunga stagione delle riforme costituzionali nel nostro Paese è difficile da dire: la Fortezza Bastiani potrebbe infatti ancora restare nell'agenda politica dei prossimi anni (o decenni). ■