

L'Italia al bivio costituzionale

EMANUELE ROSSI

Con il referendum che si svolgerà nel prossimo autunno, i cittadini italiani saranno chiamati a confermare o respingere la proposta di riforma della Costituzione approvata dal Parlamento nel corso della presente legislatura. Si tratta di una riforma particolarmente ampia della nostra Carta costituzionale, pari – per dimensioni e importanza dei temi affrontati – soltanto a quella approvata dal Parlamento (con una maggioranza di centro-destra guidata da Berlusconi) nel 2005: proposta che, lo si ricorda, fu bocciata dal 61,7% dei votanti nel referendum svoltosi nel 2006. L'attuale legge costituzionale intende modificare 45 articoli della Costituzione vigente: uno della Parte I (l'art. 48, limitando il diritto di voto per i cittadini italiani residenti all'estero alla sola elezione della Camera dei deputati) e 44 della Parte II: quindi un terzo circa degli articoli della Costituzione vigente, sebbene alcuni articoli siano modificati solo in modo marginale e consequenziale (ad esempio allorché viene eliminato il riferimento al Senato o alle Province). Al contempo, verrebbero modificate alcune disposizioni contenute in tre leggi costituzionali: la n. 1/1953, la n. 1/1989 e la n. 2/1967.

Esaminare «nel merito», come da più parti si chiede di fare, tale complessa e articolata riforma, impone di agire su più versanti: in primo luogo analizzare gli obiettivi che essa intende perseguire; in secondo luogo, valutare le soluzioni adottate per realizzare tali obiettivi, al fine di comprendere se e in che misura gli stessi siano effettivamente raggiunti. Una valutazione positiva di una qualsiasi riforma, infatti, dovrebbe esprimere consenso sia sugli obiettivi dichiarati, sia sul grado di effettivo perseguimento degli stessi.

Il percorso fino all'attuale riforma

Prima tuttavia di entrare «nel merito», è opportuno ricordare come si è arrivati all'attuale riforma.

Da molti anni il tema delle riforme costituzionali è dibattuto con insistenza, sia in ambito politico che istituzionale: un punto di partenza, almeno a livello istituzionale, può essere individuato nel cosiddetto “decalogo Spadolini”, un elenco di riforme istituzionali elaborato nel 1982 dall'allora Presidente del Consiglio al momento della formazione del suo secondo Governo. Nell'anno successivo fu istituita la prima Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'on. Aldo Bozzi, che concluse i propri lavori nel gennaio 1985 con una relazione, votata a maggioranza, con la quale si proponevano modifiche a numerosi articoli della Costituzione, senza tuttavia mutarne i connotati fondamentali. Rimaste senza esito tali proposte, un'ulteriore tappa fu costituita nel messaggio che il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga inviò nel 1991 al Parlamento: messaggio con il quale non soltanto si indicavano numerosi e sostanziali modifiche costituzionali ritenute necessarie, ma si prospettava altresì la possibilità di una loro approvazione con un procedimento diverso da quello indicato dall'art. 138 Cost. (e tra tali proposte era compresa anche l'elezione di un'Assemblea costituente). Rimasto senza seguito il messaggio di Cossiga, nella legislatura successiva il Parlamento nominò una seconda Commissione parlamentare bicamerale per riformare l'intera seconda parte della Costituzione (commissione presieduta prima da Ciriaco De Mita e successivamente da Nilde Iotti), approvando una legge costituzionale che operava una deroga al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. (legge cost. n. 1/1993). Ma anche questo procedimento non giunse a conclusione, giacché le proposte presentate dalla Commissione non furono discusse in Parlamento, a causa dello scioglimento anticipato della legislatura.

Nella legislatura successiva, apertasi nel 1994, il Governo Berlusconi I nominò un Comitato di studio, presieduto dal Ministro per le riforme Francesco Speroni, che elaborò due proposte alternative di riforma costituzionale, riguardanti in particolare la forma di governo (una proponeva il modello semi-presidenziale alla francese; la seconda il modello neoparlamentare ad elezione diretta del primo ministro). Tuttavia anche tali proposte caddero con la fine anticipata della legislatura, che il Presidente della Repubblica non riuscì a evitare malgrado un tentativo affidato ad Antonio Maccanico di formare un nuovo governo che avesse come obiettivo di modificare la Costituzione, prevedendo l'elezione diretta del Capo dello Stato.

Nella legislatura successiva, segnata dalla vittoria della coalizione di centro-sinistra guidata da Romano Prodi, fu istituita una terza Commissione

bicamerale (presieduta da Massimo D'Alema), all'interno di un procedimento (ancora) derogatorio dell'art. 138 Cost., introdotto con la legge costituzionale n. 1/1997. Tale Commissione elaborò una proposta finale il 4 novembre 1997: giunta all'esame del Parlamento, essa fu accantonata a causa del ritiro del sostegno di Forza Italia, annunciato da Silvio Berlusconi.

Nel 2001 la maggioranza di centro-sinistra approvò, con soli tre voti di margine alla Camera, la legge cost. n. 1/2003, che modificava l'intero Titolo V della Costituzione sulla base delle indicazioni emerse nel corso dei lavori della Commissione D'Alema: tale legge fu sottoposta a referendum e approvata dagli elettori (sebbene alla consultazione avesse partecipato soltanto il 34,1 per cento degli aventi diritto).

Nella legislatura successiva, di nuovo a maggioranza di centro-sinistra, il compito di elaborare proposte per una revisione organica della Costituzione fu assunto dalla I Commissione della Camera, presieduta da Luciano Violante. Il "Progetto Violante" interveniva sugli stessi punti della legge costituzionale approvata dal centro-destra, con l'eccezione del Titolo V: tale proposta fu approvata dalla Commissione e trasmessa all'aula, dove tuttavia non fu mai posta in discussione.

Trascorsa la XVI legislatura senza significativi interventi parlamentari in materia, la legislatura in corso (la XVII) si è aperta con la nomina da parte del Presidente della Repubblica di un gruppo di esperti divisi in due commissioni, allo scopo di elaborare proposte programmatiche per il nuovo Governo che avrebbe dovuto costituirsi. Una di queste commissioni doveva elaborare proposte in materia di riforme costituzionali: composta da Valerio Onida, Mario Mauro, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, essa predispose un documento che tuttavia non ebbe alcun esito concreto.

Appena nominato, il Governo presieduto da Enrico Letta ha provveduto alla nomina di una *Commissione per le riforme costituzionali*, composta da 35 esperti esterni al Parlamento, affiancati da un Comitato di redazione composto da altri sette giuristi: tale Commissione ha elaborato delle proposte di riforma della Costituzione che – nelle intenzioni del Governo – avrebbero dovuto indicare la strada da seguire al Parlamento. Parallelamente alla nomina della Commissione, il Governo Letta ha presentato un disegno di legge costituzionale al fine di introdurre una deroga al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost., sul modello delle due leggi costituzionali precedenti.

Con la caduta del governo Letta e il subentro del Governo guidato da Matteo Renzi, il disegno di legge è stato abbandonato, e il nuovo Governo

ha presentato un disegno così intitolato: "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento di costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*". In tale titolo si mettono insieme oggetti di intervento (la "*soppressione del CNEL*") con finalità che si intendono realizzare ("*il contenimento di costi di funzionamento delle istituzioni*"); indicazioni di contenuto ("*il superamento del bicameralismo paritario*") con indicazioni formali e neutre ("*la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*").

Dopo due anni di lavoro, il disegno di legge è stato approvato dal Parlamento: nelle votazioni finali si sono espressi a favore i parlamentari della maggioranza di governo (con qualche defezione nel PD e qualche parlamentare in più di altri gruppi), mentre la quasi totalità delle opposizioni ha votato contro o non ha partecipato allo scrutinio (tra queste anche Forza Italia, che al primo passaggio in Senato aveva votato a favore).

Il procedimento di approvazione

Una prima valutazione deve essere condotta sul procedimento di approvazione e più in generale sulla legittimazione del Parlamento in carica ad approvare una riforma come questa: temi entrambi sottolineati con forza soprattutto dai sostenitori del No al referendum.

Per quanto riguarda la procedura, è stata seguita l'unica via indicata dalla Costituzione, ovvero il procedimento di revisione ex art. 138: sembra questo un aspetto normale e fors'anche necessario, ma così non è dopo l'esperienza delle leggi costituzionali n. 1/1993 e 1/1997, nonché di quella "quasi" approvata dalla maggioranza Letta-Quagliariello. Peraltro, alcuni rilevano che il procedimento di cui all'art. 138 è stato pensato per modifiche puntuali e limitate del testo costituzionale, e che quindi non si presterebbe a riforme di questa portata: si tratta di un'obiezione che avrebbe potuto spingere – caso mai – a una modifica anche dell'art. 138, ma che nessuna rilevanza giuridica può avere sull'iter in questione.

Come si è detto, il testo di riforma è stato proposto dal Governo. Ciò è stato oggetto di forti critiche in quanto, secondo quanto affermò Calamandrei in sede di Assemblea costituente, «quando l'Assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del pro-

getto». Peraltro questo non costituisce un vincolo formale, nel senso che non vi è alcuna preclusione all'iniziativa governativa anche su leggi costituzionali, tanto è vero che le ultime approvate sono state tutte proposte dal Governo: può trattarsi di un aspetto di opportunità, con riflessi tuttavia sul "seguito" della riforma (come dirò alla fine). Vi è anche da dire che il Parlamento ha avuto comunque modo e tempo per apportare modifiche all'articolato, e che il testo finale risulta significativamente diverso da quello proposto inizialmente dal Governo (non sempre in meglio: ma questo è altro discorso).

Altro discorso riguarda il modo con cui il Parlamento ha discusso e lavorato sulla riforma: si è assistito a un'accesa attività di ostruzionismo (un solo parlamentare ha presentato, in assemblea al Senato, 83.300.000 emendamenti, dopo averne presentati "solo" 500.000 in commissione!), cui si è risposto con l'approvazione di "emendamenti canguro"; la maggioranza ha provveduto a sostituire alcuni membri "disobbedienti" alla linea del partito nelle commissioni parlamentari competenti; si è addirittura minacciato il ricorso al voto di fiducia; un partito ha cambiato il proprio voto per ragioni esterne alla riforma (l'elezione del Presidente Matterella); c'è chi ha presentato centinaia di emendamenti per poi dichiarare la propria disponibilità a ritirarli in cambio della grazia a qualche detenuto o per altra merce di scambio. Insomma, un dibattito tutt'altro che consono al tipo di riforma che si andava ad approvare.

Infine, sempre con riguardo al procedimento seguito, si è criticato il fatto che il referendum riguardi l'intero testo, e ponga quindi l'elettore di fronte ad una scelta bloccata: votare Sì o No all'intera riforma. Ciò sarebbe in contraddizione con quanto affermato da sempre dalla Corte costituzionale in materia di referendum abrogativo, ove si è rilevata l'esigenza che il quesito da porre agli elettori debba essere omogeneo, in modo da non violare la libertà di coscienza. Ma anche questo punto è contestabile sulla base di varie ragioni: perché non è definibile il confine dell'omogeneità; perché la scelta sui contenuti della legge da sottoporre a referendum è rimessa dalla Costituzione al Parlamento; perché la riforma in discussione ha una sua coerenza interna e il disegno complessivo non può essere frazionato in più quesiti; perché non vi è alcun soggetto o organo che avrebbe il potere di "spacchettare" il referendum.

Tutti questi motivi, come può vedersi, sono seri e delicati, ma al contempo non risolvibili sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 138: cosa che avrebbe forse richiesto di mettere mano anche a questo articolo (ad

esempio, e in primo luogo, alzando i quorum previsti per l'approvazione delle riforme costituzionali).

A tutto ciò fa poi riscontro un'ultima considerazione, che riguarda nello specifico l'attuale Parlamento. Come noto, la Corte costituzionale con la sentenza 1/2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi elettorali con le quali è stato eletto il Parlamento in carica, con riguardo, tra l'altro, alle regole sull'attribuzione del premio di maggioranza, per violazione del principio della sovranità popolare sancito dall'art. 1 della Costituzione. Secondo alcuni, quindi, il Parlamento in carica si sarebbe dovuto limitare ad attività ordinarie e ad approvare una nuova legge elettorale, e non certo a procedere alla revisione costituzionale: in altri termini, il Parlamento in carica sarebbe stato politicamente delegittimato a approvare una riforma di questa portata. D'altro canto, va rilevato che la stessa Corte ha specificato, nella sentenza, che «nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare». Inoltre, occorre ricordare che sia il Presidente della Repubblica Napolitano, al momento della sua rielezione, che il Presidente Mattarella hanno spinto il Parlamento ad approvare una riforma costituzionale; quest'ultimo, in particolare, nel suo discorso di insediamento alle Camere affermò quanto segue:

«È significativo che il mio giuramento sia avvenuto mentre sta per compiersi il percorso di un'ampia ed incisiva riforma della seconda parte della Costituzione. Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, che competono al Parlamento nella sua sovranità, *desidero esprimere l'auspicio che questo percorso sia portato a compimento*, con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia, riformare, cioè, la Costituzione per rafforzare il processo democratico».

In definitiva, ogni valutazione relativa alla legittimazione del Parlamento deve svolgersi sul piano dell'opportunità politica e non della sua legittimazione formale.

Il superamento del bicameralismo paritario

Il primo oggetto/obiettivo che la riforma attuale intende perseguire riguarda la modifica del sistema parlamentare vigente nel nostro Paese, supe-

rando il modello del “bicameralismo paritario” che si è affermato con la Costituzione del 1948. Tale modello si basa sull’identità delle due Camere con riguardo sia al tipo di composizione (con lievi differenze sostanzialmente marginali, quali ad esempio il numero dei componenti) sia al tipo di funzioni ad esse attribuite (rapporto di fiducia con il Governo, partecipazione paritaria al procedimento legislativo e così via). La riforma intende superare tale identità modificando il Senato in relazione a entrambi i profili indicati: sul piano della composizione, facendo del Senato – o proponendosi di fare, come si dirà – una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali; sul piano delle funzioni, togliendo al Senato il rapporto di fiducia con il Governo e la partecipazione paritaria a ogni procedimento legislativo, prevedendo quest’ultimo con modalità diverse a seconda del tipo di legge da approvare. “In cambio” di tale riduzione di funzioni, al Senato ne verrebbero affidate altre di una certa rilevanza: il raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea; la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni; altre ancora.

Tale parte della riforma dovrebbe contribuire a realizzare, secondo quanto affermato dai proponenti, tre obiettivi di carattere generale: a) maggiore stabilità dei Governi, dovendo questi rispondere soltanto alla maggioranza di una Camera e non di due; b) maggiore celerità del procedimento legislativo, avendo il Senato soltanto un ruolo marginale e di proposta ed essendo la decisione finale rimessa alla sola Camera; c) realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali, dando a queste ultime la possibilità di partecipare direttamente all’elaborazione delle politiche statali.

Valutiamo a questo punto se e in che misura questi obiettivi saranno effettivamente realizzati qualora la riforma venisse approvata.

Sul primo punto, è verosimile che le modifiche possano condurre ad una semplificazione dei rapporti tra Parlamento e Governo, con conseguente potenziale semplificazione del quadro politico e possibile maggiore durata dei Governi: sebbene si debba ricordare che molto di questo dipenderà anche, e forse soprattutto, sia dai risultati delle elezioni (e, perciò, delle dinamiche politiche) come anche dall’azione delle stesse forze politiche e dalla capacità delle persone al Governo. Al contempo, va rilevato il rischio, da molte parti sottolineato, di eccessivo rafforzamento del Governo e della maggioranza parlamentare, anche in ragione delle legge elettorale vigente (l’Italicum: che, come noto, attribuisce il 55% dei seggi ad una sola lista).

Con riguardo al secondo punto (*la maggiore celerità del procedimento legislativo*), il superamento della “navetta” potrebbe in effetti portare a migliorare la velocità (che non significa qualità, ovviamente) nell’approvazione delle leggi: tuttavia vanno segnalati alcune punti. In primo luogo, che nell’esperienza attuale la lentezza del procedimento legislativo non è imputabile, almeno integralmente, alla disciplina costituzionale vigente (quando si vogliono approvare leggi in poche settimane lo si fa); in secondo luogo, che la riforma sostituisce all’attuale procedimento (sostanzialmente unico per tutte le leggi) un numero consistente di procedimenti diversi (otto o nove), con possibili rischi di contenzioso tra le due Camere, considerata anche l’assenza di organi di conciliazione (la decisione di quale procedimento applicare è rimessa all’intesa tra i Presidenti). Vi è da dire inoltre che in molte materie rimane un procedimento bicamerale paritario, del tutto identico a quello attuale.

Il terzo aspetto (realizzazione di una Camera delle autonomie territoriali) costituisce forse il punto più critico. Se infatti è da molti anni che questa trasformazione viene invocata al fine di valorizzare le autonomie locali nell’ambito dell’organo parlamentare, le modalità con cui essa si dovrebbe realizzare aprono a motivi di forte incertezza. I senatori, infatti, saranno eletti dai Consigli regionali tra i consiglieri regionali o i sindaci della regione (un sindaco per regione): ma tale elezione dovrà essere “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. Inoltre, i senatori saranno eletti “senza vincolo di mandato”, vale a dire la regione non potrà vincolarli nelle scelte che questi adotteranno in sede parlamentare. Tutto ciò rende concreto il rischio che la rappresentanza dei senatori sia di tipo politico (come ora) e non territoriale: in sostanza, un senatore si potrebbe sentire rappresentativo “più” del proprio partito di appartenenza che non della propria regione, con conseguente venire meno della composizione “territoriale” del Senato. Altri problemi sono costituiti dalla disomogeneità della rappresentanza (consiglieri regionali/sindaci); dai criteri di rappresentanza delle piccole regioni (dieci, tra regioni e province autonome, avrebbero soltanto due senatori ciascuna); e, soprattutto, dal doppio incarico (il secondo non retribuito) dei senatori, i quali dovrebbero continuare a fare i sindaci e i consiglieri regionali (con conseguente difficoltà ad assolvere a tutte le importanti e delicate funzioni attribuite al Senato).

La riforma del Titolo V

Il secondo grande tema della riforma è costituito, come si è accennato, dalla riforma del Titolo V della Costituzione: quello dedicato alle autonomie territoriali e già oggetto della riforma del 2001.

Gli obiettivi di questa parte possono essere così sintetizzati: a) necessità di ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni, eccessivamente cresciuta dopo la riforma del 2001; b) riaccentramento di molte competenze, trasferendole dalle Regioni allo Stato; c) semplificazione del quadro degli enti locali, eliminando dalla Costituzione la previsione delle province.

Gli obiettivi a) e b) vengono perseguiti eliminando la competenza concorrente tra Stato e Regioni (vale a dire quelle materie in cui, in base alla Costituzione vigente, lo Stato detta i principi fondamentali e le regioni disciplinano la materia sulla base di tali principi) e attribuendo allo Stato la competenza in quasi tutte queste materie. In sostanza, quindi, le materie di competenza esclusiva dello Stato passerebbero da una trentina a una cinquantina; inoltre, anche nelle materie “regionali”, lo Stato può intervenire ogni qualvolta ritenga che sia in gioco “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale” (si tratta della cosiddetta “clausola di supremazia”).

Il terzo obiettivo (*semplificazione del quadro degli enti locali*) si persegue mediante l’eliminazione dal testo costituzionale delle province (ad eccezione delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ovviamente): rimane invece in Costituzione il riferimento alle (e quindi la necessità delle) Città metropolitane; vengono inoltre istituiti gli “enti di area vasta”.

Considerando le soluzioni adottate per perseguire questi obiettivi possiamo osservare quanto segue.

Con riguardo ai primi due punti, la riforma attribuisce alla competenza statale alcune materie che fanno riferimento ad interessi ultraregionali, i quali possono trovare una migliore composizione a livello statale (ad esempio, tutela e promozione della concorrenza; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto; produzione, trasporto e distribuzioni nazionali dell’energia; ecc.). Inoltre, il riaccentramento delle competenze allo Stato dovrebbe essere bilanciato dalla nuova composizione del Senato come “camera delle autonomie”.

D’altro canto, deve rilevarsi come l’aumento del numero delle materie di competenza statale (peraltro, con alcune imprecisioni e palesi errori nella loro formulazione) riduce – forse eccessivamente – l’autonomia legislativa delle Regioni, che sembrano destinate a diventare enti di tipo amministrativo

(con definitivo superamento delle istanze federaliste che hanno animato il dibattito in Italia per quasi vent’anni). A ciò si aggiungano due punti: in primo luogo, che molte delle materie nuove attribuite allo Stato non escludono ma anzi impongono la co-legislazione regionale (per cui rimarrebbero i rischi di contenzioso che si vogliono eliminare); in secondo luogo, che l’estrema genericità della previsione che consente l’attivazione della clausola di supremazia rischia di attribuire allo Stato ogni decisione su se e quanto intervenire anche nelle materie di competenza regionale. Vi è infine un aspetto di irragionevolezza difficilmente giustificabile, se non in termini politici: alla riduzione netta delle funzioni attribuite alle regioni ordinarie fa riscontro il mantenimento dello *status quo* di quelle speciali, che anzi escono rafforzate, nella loro autonomia, dalla riforma (in quanto eventuali riforme dei rispettivi statuti potranno essere adottate soltanto “previa intesa” con la regione interessata).

Per quanto riguarda invece l’eliminazione delle province dal testo costituzionale, ciò risponde ad un obiettivo politico ormai comune da diversi anni e sul quale, al di là di ogni valutazione personale, mi pare si registri un diffuso consenso. Che tuttavia la soluzione di cancellare il nome “province” dalla Costituzione produca effettivamente l’obiettivo di semplificare il quadro degli enti locali non è del tutto certo: in primo luogo, in quanto un ente può esistere anche se non previsto in Costituzione (le Asl, ad esempio, non sono imposte dalla Costituzione ma sono previste dalla legge), e la legge Delrio al momento prevede anche le province. In secondo luogo, in quanto il mantenimento delle Città metropolitane pone l’esigenza di prevedere enti intermedi anche per i Comuni non compresi in un’area metropolitana; in terzo luogo, perché bisognerà capire cosa saranno e quali funzioni avranno gli “enti di area vasta”, che potrebbero anche rivelarsi delle province con un nome diverso.

Altri interventi di riforma

Come si è detto all’inizio, la riforma contiene altre modifiche alla Costituzione, in nessun modo connesse ai due temi fondamentali sin qui elencati. Esse rispondono a logiche ed esigenze diverse: alcune possono essere ascritte alla voce “manutenzione della Costituzione” (ad esempio l’introduzione di limiti al ricorso ai decreti-legge); altre a necessità di adeguamento della Costituzione all’esperienza di questi anni (ad esempio l’abolizione del Cnel o la riforma del referendum abrogativo); altre ancora ad esigenze emerse nell’ultimo periodo (in particolare, il ricorso preventivo alla Corte costitu-

zionale sulla legge elettorale). Difficilmente tali misure avrebbero spinto il Parlamento a intervenire autonomamente su di esse: diciamo che si è colta l'occasione della riforma sugli altri temi per inserirvi anche questi punti. Non posso qui soffermarmi su tutti: mi limiterò a segnalarne alcuni.

Alcune modifiche riguardano il referendum: in primo luogo, verrebbero introdotti ulteriori tipi, vale a dire i «*referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali», demandando ad una legge bicamerale la disciplina delle modalità di attuazione. La differenza tra referendum propositivo e referendum di indirizzo dovrebbe intendersi nel senso che il primo riguarda una proposta di legge da sottoporre al corpo elettorale per la sua approvazione; quello di indirizzo dovrebbe invece esprimere un orientamento del corpo elettorale da rivolgere al Parlamento, affinché questi ne tenga conto per elaborare ed approvare una propria proposta. Se così fosse, si aprirebbero problemi assai consistenti circa la forza della legge (eventualmente) approvata direttamente dal corpo elettorale: sarebbe essa una legge “superiore” a quella ordinaria e non modificabile dal Parlamento?

Per quanto riguarda invece il referendum abrogativo di cui all'art. 75, la proposta mira a introdurre un'innovazione relativamente al *quorum* di validità: mentre attualmente il referendum è ritenuto valido se ha partecipato al voto la maggioranza assoluta degli aventi diritto, nella proposta di modifica si introducono due *quorum* distinti, subordinati a distinte condizioni. Se la proposta di referendum è stata presentata e sottoscritta da almeno 500.000 elettori (ma meno di 800.000), il *quorum* resta invariato rispetto alla previsione attuale; se invece la richiesta ha avuto più di 800.000 firme, il *quorum* non deve essere calcolato in relazione agli aventi diritto, bensì al numero «dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati». In sostanza, in questo secondo caso, il *quorum* si abbassa e di molto, considerando che la percentuale dei votanti alle ultime elezioni politiche italiane è stata di circa il 75%: in tale ipotesi, dunque, il *quorum* scenderebbe dal 50% dell'elettorato a meno del 38%. Al di là comunque della bontà della prima o della seconda soluzione (quest'ultima adottata, ad esempio, nello statuto della Regione Toscana, e che ha una sua ragion d'essere), non può non segnalarsi l'irrazionalità della previsione di un diverso *quorum* di validità in ragione del numero di firme raccolte.

Con riguardo invece all'iniziativa legislativa popolare (istituto che in Italia non ha mai sostanzialmente funzionato), verrebbe alzato il numero di sottoscrizioni necessarie (dalle attuali 50.000 a 150.000): in “cambio” di ciò si

introdurrebbe una previsione che dovrebbe fungere da garanzia di miglior esito, in quanto si prevede che «La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari». Spetterà dunque ai regolamenti parlamentari rendere effettiva questa garanzia.

Alcuni scenari possibili

A questo punto proviamo a formulare una sorta di pronostico: non tanto se vincerà il Sì o se vincerà il No (questo è un problema che possono affrontare i sondaggisti), quanto immaginare cosa potrebbe succedere (alla Costituzione e alle sue possibili future riforme: mentre lascio ad altri esercitarsi sugli scenari politici – interni, europei e globali – che vengono insistentemente evocati, spesso a sproposito) se prevarranno i voti favorevoli o quelli contrari. Anche in questo caso l'analisi potrebbe essere complessa, ma in questa sede mi limiterò ad analizzare alcuni possibili scenari.

Analizziamo in primo luogo, le possibili conseguenze nell'ipotesi in cui la maggioranza dei votanti si esprima a favore della riforma approvata dal Parlamento. La prima conseguenza immediata riguarda la necessità di dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali, mediante leggi, regolamenti parlamentari, regolamenti del Governo, atti amministrativi ecc.: si tratta di un lavoro poderoso che impegnerà molto tempo ed energie, e il cui esito sarà essenziale per “rimediare” ad alcuni limiti della riforma oltre che per dare seguito compiuto e coerente ai suoi contenuti. Il problema è: a chi spetterà questo impegnativo ed essenziale lavoro? Considerando che l'attuale legislatura finirà, al massimo, nel 2018, molto (quasi tutto) sarà demandato alla legislatura successiva: se in essa vi sarà una maggioranza analoga all'attuale il percorso dovrebbe essere coerente con la riforma, ma se al contrario prevalesse una maggioranza diversa, composta da forze politiche che hanno fortemente avversato l'attuale legge costituzionale, i problemi sarebbero delicati e forse molto gravi. Potrebbe infatti accadere, come già avvenuto dopo la riforma costituzionale del 2001, che la nuova maggioranza adotti un atteggiamento di “resistenza passiva”, evitando o limitando al massimo gli interventi necessari. E ancora potrebbe prospettarsi un'altra eventualità, ovvero che le forze politiche di (nuova) maggioranza intendano procedere ad un'ulteriore modifica della Costituzione, magari rivedendo alcune scelte operate dall'attuale legge costituzionale oppure, e magari insieme, allargando l'intervento ad altri ambiti non investiti dall'attuale riforma.

Poniamo comunque l'ipotesi che nella prossima legislatura la riforma attuale non venga messa in discussione, e proviamo a immaginare cosa potrebbe succedere – in generale – relativamente alla lunga stagione di riforme costituzionali tentate o realizzate da più di trent'anni a questa parte. Si potrebbe in primo luogo immaginare (o sperare?) che con la riforma definitivamente approvata finisca questo lungo periodo di dibattito sulle riforme costituzionali, e che di conseguenza tutte le energie della classe politica e delle istituzioni vengano concentrate su obiettivi di *attuazione* della Costituzione, piuttosto che di *modifica* della stessa.

Ma questa prospettiva, come è evidente, appare non proprio scontata, e anzi se ne potrebbe aprire una di segno opposto. Quest'ultima potrebbe prendere due direzioni. Una, minimale, di riforme tese ad “aggiustare” il testo approvato, al fine di eliminarne alcune evidenti storture e di correggerne alcuni errori (come ammesso dallo stesso Ministro), e di approvare quelle leggi costituzionali richieste dal nuovo testo costituzionale (quella relativa ai referendum propositivi e di indirizzo; ma anche quelle di revisione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale). Una seconda prospettiva, meno rassicurante, potrebbe aprire a un processo di revisione continuo, e riferito (anche) a parti del testo non incise dall'attuale riforma: si potrebbe riaprire, in questo caso, la discussione sulla forma di governo (con il ritorno in auge delle prospettive di presidenzialismo, semi-presidenzialismo *et similia*), sulle garanzie di indipendenza della Magistratura, sugli organi di garanzia, e così via.

Qualora invece prevalessero i No alla riforma si porrebbero altri problemi. Una prima conseguenza, di carattere assolutamente prioritario, riguarda la legge elettorale del Senato, dato che l'*Italicum* attualmente vigente riguarda soltanto la Camera, mentre per il Senato – al momento – si voterebbe con il “Consultellum”: donde l'esigenza di trovare una soluzione adeguata per l'elezione dei futuri senatori. Così pure, rimanendo sul piano delle conseguenze “minori” della riforma, si dovrà considerare l'effetto della sua mancata approvazione sul mantenimento delle Province come enti costituenti la Repubblica, ai sensi dell'art. 114, e la coerenza rispetto a essa della legge Delrio (legge 7 aprile 2014 n. 56), che espressamente è dettata «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione».

Venendo invece a conseguenze di carattere più generale, merita considerare quanto affermato dal Presidente della Repubblica emerito Giorgio Napolitano, per il quale «il No comporterebbe la paralisi definitiva, la sepoltura

dell'idea di revisione della Costituzione». Tralasciando ogni valutazione di opportunità di una siffatta affermazione proveniente da un Presidente della Repubblica, ancorché emerito, credo che essa non possa essere riferita al funzionamento – in generale – delle istituzioni democratiche: sarebbe particolarmente grave investire la riforma in questione di una *conditio sine qua non* per il funzionamento della Repubblica. Piuttosto, ritengo che essa debba intendersi riferita alla possibilità di approvare riforme, più o meno “organiche”, della Costituzione: in altri termini, la vittoria del No significherebbe, per il Presidente Napolitano, la prova definitiva dell'incapacità del Parlamento (di ogni Parlamento) di riformare la Costituzione. Tale prospettiva, che forse alcuni riterrebbero non così negativa, è però forse frutto di un'accentuazione di toni legata alla fase referendaria in cui è stata pronunciata: in sostanza, non mi sentirei di affermare che un eventuale voto contrario nel referendum significhi il tramonto di ogni ulteriore tentativo riformatore. Piuttosto, il dibattito politico e anche parlamentare potrebbe ripartire: e in questo caso molto dipenderà dalla “lettura” del voto referendario.

Se infatti prevarrà una lettura nella linea sostenuta dal documento dei 56 costituzionalisti (gli obiettivi della riforma sono condivisibili, ma le soluzioni adottate sono sbagliate), si potrebbe immaginare (e forse auspicare) che si riparta con un disegno di legge limitato alle medesime parti della presente riforma e con soluzioni più efficaci e meno confuse, e magari anche con un *iter* legislativo maggiormente condiviso e un'approvazione finale a larga maggioranza. Qualora invece prevalessere una lettura del voto referendario tesa a leggere il No come riferito a un giudizio di scarso coraggio della riforma, si potrebbe immaginare un tentativo di allargare il campo di intervento ad altre parti non considerate (almeno espressamente) nell'attuale testo: la forma di governo ed il rafforzamento dei poteri del Governo; la Magistratura e le relative garanzie di indipendenza; la composizione e le funzioni degli organi di garanzia, e così via. Senza dimenticare l'ipotesi, specie dopo la vittoria della Brexit nel referendum del Regno Unito, che si cerchi un modo per inserire nel testo costituzionale qualche disposizione riguardante l'Unione Europea o la possibilità di indire anche in Italia un referendum sull'adesione all'Unione (con una modifica all'art. 75 della Costituzione). In entrambe le ipotesi, come è evidente, il dibattito sulle “grandi riforme” continuerebbe ad occupare molta parte dello spazio pubblico e anche dell'attività parlamentare, con possibile pregiudizio per la soluzione di altri e non meno urgenti problemi per il nostro Paese. ■