

# La riforma costituzionale del governo Renzi: spunti e approfondimenti

Relazione introduttiva di Luciano Violante



# **La riforma costituzionale del governo Renzi: spunti e approfondimenti**

Relazione introduttiva di Luciano Violante

*La Fondazione per la Sussidiarietà ha per obiettivo l'approfondimento culturale-scientifico e la diffusione di una visione della società basata sulla centralità della persona e sul principio di sussidiarietà, con particolare attenzione agli aspetti educativi connessi.*

*Con questo obiettivo, la Fondazione svolge un'intensa attività di formazione, pubblicazioni, ricerca, convegni e seminari.*

*I Quaderni della Sussidiarietà affrontano temi di attualità in modo rigoroso e critico cercando di andare oltre i luoghi comuni e le letture ideologiche.*

*Questa pubblicazione si affianca alle altre curate dalla Fondazione, come la collana Punto di fuga, i Rapporti sulla sussidiarietà e il quadrimestrale Atlantide.*

Redazione: Emanuela Belloni

Progetto grafico: Maurizio Milani

© 2016

Fondazione per la Sussidiarietà, Milano

# Sommario

---

Punti principali del Progetto di riforma costituzionale <i>Luciano Violante</i>	5
Mario Mauro	15
Luca Antonini	17
Elisa D'amico	21
Vincenzo Tondi della Mura	25
Raffaele Cattaneo	31
Elisabetta Catellani	35
Saverio Regasto	41
Giulio Enea Vigevani	45
Barbara Randazzo	47
Alessandro Mangia	53
Lorenza Violini	57
Maurizio Lupi	61

## Avvertenza

*Dopo la sua approvazione in Parlamento il 12 aprile 2016, la riforma costituzionale proposta dal governo Renzi è stata sottoposta all'opinione degli elettori con un referendum annunciato per l'autunno.*

*La riforma, contenente "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 II della Costituzione" ha monopolizzato per mesi il dibattito pubblico italiano che, soprattutto all'inizio, sembrava non aiutare i cittadini a farsi un'opinione informata sulla nuova legge.*

*Con lo scopo di approfondire i contenuti della riforma, il 6 giugno 2016 la Fondazione per la Sussidiarietà ha organizzato a Milano un seminario a cui ha invitato studiosi e rappresentanti del mondo politico di diversi orientamenti. Questo Quaderno riporta i contenuti del seminario.*

*Gli interventi sono citati nell'ordine in cui sono stati pronunciati e sono stati gentilmente rivisti dagli autori.*

---

# Punti principali del Progetto di riforma costituzionale

---

*Luciano Violante, Ordinario di Istituzioni di diritto e procedura penale presso l'Università di Camerino*

**1.** Il referendum sulla riforma costituzionale non è una banale alternativa tra il Sì e il No. L'alternativa reale è tra due sistemi politici. Quello attuale è caratterizzato dalla instabilità dei governi – dodici esecutivi negli ultimi vent'anni – dall'assenza di controllo sulle politiche dei governi, dalla umiliazione del Parlamento per effetto della sequenza decreti legge omnibus-ma-xiemendamenti-fiducie che si trascina da anni con ritmi crescenti.

Il sistema politico proposto dalla riforma favorisce la stabilità, pone fine ai decreti legge omnibus, riconosce ai cittadini il diritto al referendum propositivo, sottopone le politiche del governo al controllo del Senato, rende in media più rapide le decisioni parlamentari, centralizza le decisioni sulle infrastrutture strategiche, oggi attribuite alla specifica competenza delle singole Regioni.

Alcuni hanno minimizzato gli effetti di una eventuale vittoria del No, sostenendo che non succederà nulla, come non è successo nulla dopo la vittoria del No nel referendum del 2006 che respinse la riforma del centro destra. In realtà il problema è proprio quello indicato: non è successo nulla. Dal 2006 al 2016 abbiamo continuato con l'instabilità: sei governi in dieci anni, contro i tre della Germania e della Gran Bretagna, scelte di breve respiro, mutevolezza delle regole dovuta all'avvicinarsi delle maggioranze politiche, una pubblica amministrazione lasciata a se stessa perché priva di duraturi indirizzi politici.

Nessuna riforma costituzionale ha effetti salvifici; occorrono anche classi dirigenti adeguate, che purtroppo non si ottengono per legge. Tuttavia un cattivo assetto dei poteri della Repubblica difficilmente agevola una buona democrazia, anche quando le classi politiche dirigenti siano stimabili.

**2.** I costituenti avevano ben presenti i limiti del sistema che stavano costruendo. Il 4 settembre 1946, ad esempio, fu approvato in seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente l'ordine del giorno Perassi, che appariva frutto della consapevolezza dei rischi cui andava incontro quello specifico ordinamento della Repubblica: "La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema

---

parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Nel 1951, solo tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, così si esprime Giuseppe Dossetti: "Questo sistema [...] è stato strutturalmente predisposto sulla premessa di un contrappeso reciproco di poteri e quindi di un funzionamento complesso, lento e raro, sì come quello di uno Stato che non avesse da compiere che pochi e infrequenti atti sia normativi che esecutivi, perché non tenuto ad adempiere un'azione di mediazione delle forze sociali, e tanto meno... un'azione continua di reformatio, di propulsione del corpo sociale [...]»<sup>1</sup>. La mancanza di norme costituzionali dirette a garantire la piena funzionalità dell'ordinamento ha una precisa ragione politica e storica. Dopo la Liberazione dal nazifascismo si fronteggiavano due coalizioni, una delle quali – PCI e PSI – faceva espresso riferimento all'Unione Sovietica e l'altra – DC con i suoi alleati – faceva riferimento agli Stati Uniti.

Le prime elezioni politiche dell'Italia repubblicana, che si sarebbero tenute nel 1948, avrebbero deciso anche della nostra collocazione internazionale: se avesse vinto il blocco PCI-PSI, saremmo finiti nell'orbita dell'Unione Sovietica; se avesse vinto – come poi vinse – il blocco moderato saremmo stati attratti nell'orbita occidentale.

Diritti fondamentali, libertà, rapporti tra pubblico e privato avrebbero avuto assetti completamente diversi se avessero vinto i filosovietici o i filoamericani. Conseguentemente, ciascuno dei due blocchi vedeva come una iattura la vittoria dell'altro, nutrendo profonda sfiducia nella altrui capacità di rispettare le regole della democrazia. Per queste ragioni si evitò di formulare regole costituzionali, rigide e vincolanti, a garanzia della stabilità e del governo del Paese e si preferì attribuire ai partiti e non alle regole costituzionali il compito di governare il sistema.

Giorgio Amendola spiegò in Assemblea Costituente le ragioni della scelta italiana: "Si è parlato del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative. È evidente che una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi... e c'è il fatto nuovo e positivo della formazione dei grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica... Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> G. Dossetti, *Funzioni e ordinamento dello Stato moderno*, Relazione al III Convegno nazionale di studi UGCI, 12 novembre 1951, in E. Balboni (a cura di), *Non abbiate paura dello Stato*, Vita e Pensiero, Milano 2014, p. 32.

<sup>2</sup> Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 5 settembre 1946, p. 125.



---

**3.** La specificità italiana si coglie con nettezza se si confronta la Costituzione italiana con quella tedesca. Entrambi i Paesi avevano dato vita a una dittatura, avevano provocato una guerra e l'avevano persa. Venivano quindi da esperienze politiche simili e avevano le stesse esigenze: forma di governo parlamentare, maggioranze stabili, governi forti, ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica. Ma i congegni istituzionali per la stabilizzazione dell'esecutivo, la riduzione della frammentazione politica, l'omogeneità delle maggioranze parlamentari furono introdotti nella Costituzione tedesca e non in quella italiana: solo il Bundestag dà la fiducia e non anche il Bundesrat; sfiducia costruttiva; soglia di sbarramento al 5%; fissazione di un termine entro il quale il Bundestag deve dare la fiducia al cancelliere, pena lo scioglimento, potere del cancelliere di revocare i ministri. Tutto il sistema tedesco è orientato alla stabilità e alla decisione. Il nostro sistema costituzionale, al contrario, è tuttora espressione del principio di instabilità e di *non decisione*: il bicameralismo paritario fa sì che chi ha vinto in un ramo del Parlamento potrebbe soccombere nell'altro; la necessità della fiducia di entrambe le Camere per dar vita a un governo, e il fatto che sia sufficiente la sfiducia di una sola di esse per farlo cadere, accentua l'instabilità politica come carattere fondamentale del sistema. La mancanza di termini entro i quali le Camere dovrebbero dare la fiducia a un governo fa sì che le crisi possano durare un tempo indefinito, sino a quando i partiti della maggioranza non abbiano trovato un'intesa. Il complesso del tiranno fu superato in Germania con un sistema democratico forte, in Italia con un sistema democratico debole. Nel nuovo edificio politico tanto il Parlamento quanto il governo erano privi di autonomia e decidevano solo su input dei partiti.

**4.** Attribuire ai partiti il compito di garantire la democraticità del sistema aveva una precisa ragione nell'Italia del dopoguerra. I partiti erano legittimati da quasi due milioni di iscritti, dalla guerra contro il fascismo e il nazismo, dalla scelta per la Repubblica e per l'Assemblea Costituente; quando lo Stato si disfece dopo l'8 settembre e la fuga del re con la sua corte, i partiti sostituirono i pubblici poteri nell'esercizio delle funzioni politiche e persino nella cura dei servizi pubblici essenziali.

Il sistema politico guidato dai partiti funzionò, pur tra contraddizioni, cadute e tragedie, sino a tutti gli anni Settanta. La situazione economica era positiva; non c'erano reali alternative al governo della DC e dei suoi alleati tradizionali; c'era continuità di linea politica. I governi erano transitori, ma i ministri erano quasi sempre gli stessi e garantivano quindi stabilità di linea politica: dal 1948 al 1996 su 233 ministri e presidenti del Consiglio solo 63 hanno ricevuto un solo incarico; su 1988 incarichi complessivi, 162 personalità hanno ricevuto 1332 incarichi di governo.

---

Una intesa non scritta tra tutte le forze politiche salvaguardava la dignità delle istituzioni e il primato degli interessi nazionali. Lo prova il caso delle votazioni segrete; nella prima legislatura, quella della guerra fredda, del Patto Atlantico, dei tentativi legislativi anti PCI e antisindacali di Scelba, su 1114 sedute di Camera e Senato si tennero solo 175 votazioni segrete; nella nona legislatura (1983-1987), quella della rottura tra PCI e PSI e dell'inizio della crisi dei partiti, in 634 sedute se ne tennero ben 2485.

**5.** Non mancarono cadute e tragedie; ma si trattò di eccezioni anche gravissime che evidenziarono le prime difficoltà dei partiti a svolgere il proprio ruolo costituzionale. Il sistema ha funzionato sinché i partiti sono stati in grado di adempiere alla loro funzione di guida. La loro crisi ha determinato la crisi del sistema. I tentativi di riforma costituzionale cominciano infatti negli anni Ottanta, dopo l'assassinio di Aldo Moro e la crisi del compromesso storico, quando il sistema dei partiti inizia a dare segni di cedimento. Da quel momento tutti i tentativi di riforma (*commissioni Bozzi e De Mita Jotti, comitato Speroni, commissione D'Alema; riforma del centro destra bocciata dal referendum del 2006; cosiddetta bozza Violante; Comitato istituito dal Presidente Napolitano; Commissione istituita dal Presidente del Consiglio Enrico Letta; riforma Renzi*) perseguono sempre più intensamente la finalità di costruire regole costituzionali per garantire quella stabilità che i costituenti avevano consegnato alla volontà dei partiti politici e che i partiti non erano più in grado di garantire.

Nella legge di riforma esistono manchevolezze, inesattezze linguistiche, incertezze normative. Gli studiosi sanno che nessun testo costituzionale, per di più passato attraverso ben sei letture parlamentari, esce indenne dalle critiche dei contemporanei. Qui interessa piuttosto porre in luce il processo di riconduzione all'interno della Costituzione dei fattori che i costituenti tennero fuori e che hanno lo scopo di migliorare le prestazioni della nostra democrazia.

**6.** Nella legge di riforma la stabilità è conseguita attraverso il superamento del bicameralismo paritario e una legge elettorale maggioritaria, che, pur non essendo sottoposta a referendum, è strettamente connessa alla riforma. La fiducia al governo sarà conferita o revocata non più da entrambe le Camere ma solo dalla Camera dei deputati, eletta con il premio di maggioranza previsto dal cosiddetto Italicum.

La doppia fiducia, di Camera e Senato – un *unicum* nel panorama UE – e la caduta del governo in caso di sfiducia da parte di una sola Camera sono stati trappole micidiali per molti governi, compreso il governo Renzi che al Se-

---

nato si sostiene con i voti del gruppo fuoriuscito da Forza Italia, diretto dal senatore Verdini. Con la fiducia da parte della sola Camera il rischio-Senato sarebbe cancellato.

Sull'Italicum, entrato in vigore il primo luglio 2016, ci sono molte riserve anche da parte di chi è favorevole alla riforma. In base a questa legge chi prende almeno il 40% dei voti al primo turno o vince il secondo turno, ha un premio di maggioranza che lo porta a conquistare complessivamente 340 seggi, ventiquattro in più della maggioranza assoluta (316 seggi). I principali timori sull'Italicum sono due: che possa attribuire al Presidente del Consiglio, chiunque esso sia, un eccesso di potere e che la maggioranza assoluta alla Camera possa corrispondere a una insufficiente rappresentatività. I ventiquattro seggi in più della maggioranza assoluta (316) sono sufficienti per il primato ma insufficienti per governare con tranquillità. È quindi probabile che il vincitore avvii consultazioni per costruire una coalizione di governo; ma, a differenza del passato, le eventuali consultazioni partiranno da un piano di forza del candidato alla Presidenza del Consiglio che disporrebbe comunque già della maggioranza assoluta. Più fondata appare la seconda obiezione. Non essendo fissato un quorum per la validità del ballottaggio, nel secondo turno potrebbe votare, ad esempio, il 40% degli elettori; la maggioranza assoluta potrebbe aggirarsi perciò attorno al 22 o 23 per cento del corpo elettorale. Anche tenendo conto dei seggi guadagnati direttamente al primo turno e della corrispondente percentuale dei votanti, il "premio" in alcuni casi potrebbe risultare sproporzionato rispetto alla effettiva rappresentatività del vincitore. Peraltro proporre un *quorum* di votanti per rendere efficace il ballottaggio potrebbe consegnare un'arma pericolosa ai perdenti nel primo turno che, non partecipando al voto, renderebbero nullo il ballottaggio e farebbero scattare inevitabilmente una ripartizione proporzionale dei seggi sulla base dei voti ottenuti nel primo turno: il contrario della stabilità. Diventano sempre più insistenti, infine, le richieste dei partner di governo per introdurre il ballottaggio di coalizione, che era in realtà la prima opzione dello stesso Presidente del Consiglio. In caso di ballottaggio di coalizione, occorrerebbe elevare significativamente il premio di maggioranza per garantire una effettiva stabilità.

**7.** Le leggi elettorali possono essere assoggettate a diverse valutazioni. Il punto sul quale appare necessario insistere nella vicenda italiana è che la maggioranza parlamentare si formi direttamente nelle urne attraverso un ragionevole ed efficace premio in seggi a chi abbia vinto le elezioni e abbia riportato un apprezzabile coefficiente di rappresentatività. La riflessione sull'Italicum dovrebbe ispirarsi a questo criterio. L'unico modo per verificare la costituzionalità della legge è sollecitare l'intervento della Corte Costituzio-

---

nale. Pende già oggi dinanzi alla Corte una eccezione sollevata dal Tribunale di Messina, sulla cui ammissibilità potrebbe sollevarsi qualche dubbio. Ma non è l'unica strada. La riforma infatti attribuisce a un quarto dei deputati o a un terzo dei senatori il potere di chiedere alla Corte Costituzionale la verifica delle leggi elettorali per una o per entrambe le Camere. Le opposizioni e la minoranza del PD hanno già annunciato che si avvarranno di questa facoltà, se il referendum confermasse la riforma. Il vantaggio di questa soluzione è di avere il giudizio della Corte prima che la legge sia applicata ed evitare quindi, in caso di incostituzionalità, totale o parziale, le polemiche sulla legittimità del Parlamento eletto in forza di quella legge. Chi ha preoccupazioni sull'Italicum dovrebbe votare Sì al referendum per poter consentire l'esame immediato di quella legge elettorale. Chi vota No perché non condivide quella legge elettorale, paradossalmente la consolida, perché impedisce la pronuncia preventiva della Consulta.

**8.** La riforma prevede due procedimenti legislativi. Quello bicamerale riguarda un certo numero di proposte di legge, assai rilevanti e specificamente indicate nel nuovo articolo 70 (art. 10 della legge di riforma). Le leggi bicamerali "ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma" (procedura bicamerale). Questa clausola è scritta per contribuire nel corso del tempo alla chiarezza dell'ordinamento giuridico, riducendo l'incertezza sulla effettiva esistenza di norme apparentemente abrogate.

Il procedimento monocamerale riguarda tutte le altre proposte che vengono approvate definitivamente dalla sola Camera dei deputati. Le leggi monocamerali sono approvate dalla Camera e inviate immediatamente al Senato. Il Senato, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può richiamare la legge approvata a Montecitorio entro dieci giorni e apportare modifiche entro i successivi trenta giorni. La Camera decide poi in via definitiva.

I termini di dieci e trenta giorni sono ridotti per alcuni tipi di leggi, che richiedono una particolare celerità, come le leggi di bilancio o quelle che intervengono nelle competenze regionali al fine di tutelare l'interesse nazionale. Le leggi approvate dalla Camera e non richiamate dal Senato entro dieci giorni diventano definitive.

Sono previsti rigorosi limiti per i decreti legge. Il governo non potrà più ricorrervi con la disinvoltura attuale. Inoltre, non potranno più essere presentati al Parlamento decreti omnibus, dove sono ammassate norme disparate, non omogenee e di difficile reperibilità non solo per i comuni cittadini ma anche per i tecnici. I decreti, infatti, devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

---

Il Parlamento non può approvare disposizioni estranee all'oggetto. Anche queste disposizioni favoriranno la qualità della legislazione.

La riforma risolve la delicata questione del rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica della legge di conversione di un decreto legge. Oggi il rinvio alle Camere implicherebbe quasi sicuramente la decadenza del decreto perché il riesame da parte del Parlamento comporterebbe prevedibilmente il superamento del termine di sessanta giorni entro il quale il provvedimento deve essere convertito in legge. Questa è la ragione principale per la quale i Presidenti non hanno mai esercitato la facoltà del rinvio nei confronti delle leggi di conversione dei decreti legge. Il nuovo articolo 77 (art.16 della legge di riforma) prescrive che il termine dei sessanta giorni sia prorogato a novanta giorni qualora il Presidente della Repubblica abbia rinviato la legge alle Camere chiedendo una nuova deliberazione. È una forma ulteriore di controllo sulla maggioranza e sul governo.

A compensazione della ridotta ricorribilità al decreto legge, è previsto il voto a data fissa: l'esecutivo può chiedere alla Camera il voto entro settanta giorni per provvedimenti essenziali all'attuazione del programma di governo. La Camera, se vota la proposta, si vincola all'approvazione entro il termine deliberato. L'innovazione, già prevista in taluno dei progetti elaborati dalle Camere negli ultimi tempi, dà al governo la certezza sui tempi di approvazione di provvedimenti ritenuti necessari, anche nei confronti degli impegni assunti con la comunità internazionale.

**9.** Le critiche sul nuovo Senato tendono a mettere in luce il numero ridotto di componenti e la riduzione dei compiti, convergendo per la sua sostanziale inutilità. In realtà, prescindendo dalle intenzioni dei proponenti, all'esito della riforma il Senato non appare né una Camera morta né un dopolavoro. Mantiene molti compiti legislativi ed esercita rilevanti funzioni di controllo sull'attività del governo e della maggioranza. Per funzionare, però, esige un modello organizzativo totalmente nuovo. Occorre partire dai nuovi compiti e costruire il modello attorno a questi compiti. Sarà opportuno, ad esempio, istituire tre sole commissioni, una per ciascuna di queste funzioni. Utile in ogni caso sarà lo studio dei modelli organizzativi di altri Senati con caratteristiche simili al nostro, anche per rendere compatibile l'esercizio delle funzioni nei rispettivi consigli regionali o giunte comunali con l'esercizio delle funzioni nel Senato.

L'elenco delle leggi bicamerali è indicato con precisione nell'art. 70. L'ultimo periodo del primo comma chiarisce che le leggi bicamerali "ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma" (procedura bicamerale). Questa clausola contribuirà nel corso del tempo alla chiarezza

---

dell'ordinamento giuridico riducendo l'incertezza sulla effettiva esistenza di norme apparentemente abrogate.

I compiti di controllo son quelli più innovativi; se ben gestiti, come ci si augura, farebbero del Senato un efficace contrappeso nei confronti dell'attività della maggioranza e del governo. Riguardano questioni cruciali come la valutazione delle politiche pubbliche, l'attività delle pubbliche amministrazioni, l'attuazione delle leggi dello Stato, l'impatto sui territori delle politiche dell'UE. Il Senato, inoltre, svolge funzioni di raccordo tra Stato, Regioni, Comuni e UE.

Il Senato ha 95 componenti elettivi e 5 nominati dal Presidente della Repubblica tra le personalità eminenti del Paese, in carica per sette anni e non rinominabili. I senatori quindi sono 100 (i senatori tedeschi sono attualmente 69) più gli ex Presidenti della Repubblica che restano senatori a vita. I novantacinque sono eletti per ciascuna Regione dal Consiglio Regionale tra i consiglieri regionali e i sindaci. I senatori che provengono dai Consigli regionali sono eletti "in conformità alla scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi", secondo le modalità stabilite da una legge bicamerale. Pertanto la scelta dei senatori da parte dei Consigli regionali avviene sulla base di una preventiva selezione dei candidati effettuata da parte degli elettori. Gli elettori infatti, all'atto della elezione del nuovo Consiglio Regionale, dovranno scegliere oltre al proprio candidato che, se eletto, resterà in Consiglio Regionale, il proprio candidato al Consiglio Regionale che, se eletto, sarà anche candidato al Senato. I senatori infatti conservano le funzioni di consigliere regionale o di sindaco, come fanno già oggi i loro colleghi tedeschi, spagnoli o francesi. I poteri del Senato, cioè dei consiglieri regionali e dei sindaci che ne fanno parte, vanno letti anche in relazione al ridimensionamento dei poteri delle Regioni, peraltro attuato da tempo dalla Corte Costituzionale attraverso numerose sentenze in materia di sussidiarietà legislativa e di coordinamento della finanza pubblica. La riduzione di alcune competenze delle Regioni, infatti, appaiono compensate dai compiti dei consiglieri regionali in Senato. Per di più il Presidente del Consiglio non può porre al Senato la questione di fiducia. Il Senato, infine, con la deliberazione della maggioranza assoluta dei componenti, può chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. La Camera deve pronunciarsi entro sei mesi.

**10.** La legge sottoposta a referendum prevede referendum propositivi e di indirizzo, nonché "altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali".

"Per formazione sociale – ha deciso la Corte Costituzionale, sent. 138/2010 – deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a

---

consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico”.

È previsto l’innalzamento del numero delle firme necessarie per le proposte di iniziativa popolare, da 50.000 a 150.000, compensato dalla garanzia costituzionale di discussione e di deliberazione da parte delle Camere; oggi quelle proposte non hanno alcuna garanzia di esame e finiscono sovente nei cassetti del Parlamento. È previsto un abbassamento del *quorum* di partecipazione al *referendum* abrogativo quando la proposta è stata sottoscritta da almeno 800.000 elettori: in questo caso è sufficiente la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera. Il voto contrario alla riforma priverebbe i cittadini di queste non secondarie forme di partecipazione alle decisioni politiche.

**11.** Nel corso delle polemiche, taluno ha sostenuto che la riforma del centro destra, bocciata dal referendum del 2006, fosse migliore di quella di cui oggi si discute. A parte ogni altra valutazione, occorrerebbe ricordare che in quella legge il Presidente del Consiglio aveva il potere di sciogliere direttamente la Camera dei deputati, tenendola quindi sotto permanente ricatto.

Si è anche contestata la guida governativa del dibattito parlamentare. Il fallimento di tutti i precedenti progetti di riforma, per circa 30 anni,<sup>3</sup> è stato determinato proprio dalla mancanza di una guida nel dibattito parlamentare. Una riforma costituzionale ha bisogno di coerenza e di determinazione; è necessario ascoltare e correggere, ma con l’intento di procedere e di concludere perché la necessità di una modernizzazione degli strumenti per rendere effettivi i valori costituzionali era ed è non rinviabile. I gruppi parlamentari, non per loro difetti, per ragioni proprie della dinamica politica e parlamentare, non sono mai stati in grado di dirigere un processo così lungo, complesso e irto di ostacoli. D’altra parte, nei lavori parlamentari relativi alla riforma sottoposta a referendum, sono stati votati oltre cinquemila emendamenti, apportate numerose correzioni, effettuate ben sei letture: evidentemente il confronto non è venuto meno.

Alla fine il testo è stato votato dalla sola maggioranza di governo, e non è stato un fatto positivo. Ma è dipeso dall’atteggiamento pregiudizialmente negativo sin dal primo momento di una parte considerevole del Parlamento, quella che fa capo al M5S. Il centro destra, invece, ha votato la riforma sino a un certo punto e poi, come accadde anche con la proposta della Commissione presieduta da Massimo D’Alema, si è tirato indietro adducendo questa volta, a giustificazione del cambio di orientamento, il metodo seguito dal

---

<sup>3</sup> Fatta eccezione per quella varata dal centro destra, che presentava numerosi gravi difetti ma che conferma la necessità di una guida del procedimento di riforma costituzionale.

---

Presidente del Consiglio per l'elezione del capo dello Stato, dissenso che peraltro non investiva la personalità indicata per il Quirinale.

**12.** La legge di riforma aumenta in modo irragionevole i poteri del Presidente del Consiglio? Questa obiezione sembra priva di fondamento. La limitazione del ricorso ai decreti legge, la possibilità del Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere le leggi di conversione dei decreti legge, la necessità delle procedure bicamerali per leggi molto importanti e la correlativa impossibilità di porre al Senato la questione di fiducia, i poteri di controllo dello stesso Senato sulle attività del governo e della maggioranza, l'irrobustimento delle forme di partecipazione popolare alle decisioni politiche che rompono il monopolio della legge da parte della maggioranza parlamentare e del governo, l'intervento preventivo della Corte Costituzionale sulle leggi elettorali, pongono limiti che sembrano smentire tale preoccupazione. Il Presidente del Consiglio, comunque si chiami, avrà poteri analoghi a quelli del Cancelliere tedesco, del Premier inglese o del Presidente spagnolo, salvo il potere di revocare i ministri (come in Germania e in Gran Bretagna) o di chiederne la revoca (al Re in Spagna).

**13.** Il confronto sul Sì e sul No non ha avuto sempre toni adeguati al rilievo politico della scelta; lo hanno spesso caratterizzato mancanza di rispetto, argomentazioni plebee, atteggiamenti arroganti.

Siamo ancora agli inizi e c'è la possibilità di cambiare. Potrebbe essere questa l'occasione per avviare un grande confronto civile, fondato sul rispetto dell'altro e sulla consapevolezza che solo un dibattito rispettoso delle ragioni dell'altro, può dare ai cittadini gli strumenti per decidere consapevolmente e non sulla base del pregiudizio. L'Italia uscirà più forte non se vince il Sì o il No, a seconda delle preferenze; ma se il dibattito rispetterà le opinioni di tutti e favorirà un processo di civilizzazione dell'intero Paese.



---

# Mario Mauro

---

*Senatore della Repubblica*

Vorrei riprendere il ragionamento del Presidente Violante e affrontare alcune questioni che, secondo me, rappresentano il contenuto della sfida. Innanzitutto, vorrei riflettere sul significato dei termini "spirito costituente" e "volontà politica", che implicitamente sono gli aspetti fondamentali su cui soffermarsi quando ci si interroga sulla posizione da tenere riguardo al testo di questa riforma. Come implicito è anche il desiderio comune di fare "qualcosa", pur di uscire da una fase di stallo. Alla fine, questo "facciamo qualcosa" è forse l'argomento più serio: è anche l'argomento del Presidente Napolitano. È passato troppo tempo, siamo come incartati, qualcosa va fatto. Questo qualcosa potrà, in parte, deludere ma ci sarà tempo e modo di migliorarlo, a patto che ci sia dialogo. Dialogo vero però! Riflettendo sulle responsabilità e le conseguenze delle nostre azioni sulle nuove generazioni.

Questo ventennio ha prodotto diverse riforme elettorali, nessuna perfetta, ma se ci siamo dati un maggioritario senza primarie valide per legge e un proporzionale senza le preferenze forse, semplicemente, l'interesse comune era che nessuno fosse eletto ma tutti nominati. Abbiamo prodotto quattro riforme del sistema scolastico, qualcuna migliore delle altre, qualcuna forse peggiore, ma in concreto queste riforme hanno migliorato la qualità della preparazione dei nostri diplomati e laureati? Quello che voglio dire è che, se non è possibile misurare oggettivamente i risultati di un'azione legislativa, per di più di carattere costituente, si corre il rischio di produrre riforme che, invece che far fare al Paese passi in avanti, gli facciano fare passi indietro.

Entrando nel merito di questa riforma, le questioni di fondo per me sono poche e semplici. La prima la spiego raccontandovi di quando, nella provincia di Herat, in Afghanistan, ho partecipato a un matrimonio celebrato tra i membri di due clan per sedare una possibile rivolta. Lo potrei definire un matrimonio riparatore. Secondo i costumi locali, dopo la celebrazione del matrimonio, è iniziata la trattativa tra le famiglie degli sposi. A un certo punto, la discussione si è fatta animata e sono volate botte e... proiettili. Ho chiesto spiegazioni e uno degli anziani del villaggio, mi ha detto che il padre della sposa durante la trattativa aveva informato lo sposo che la sposa era arrivata al matrimonio "moderatamente vergine"... Accettare che una cosa non sia del tutto perfetta ma valga comunque la pena di essere affrontata ha senso solo se consente di salvare il concetto in sé: come non esiste la moderata verginità può darsi che ci siano una serie di attribuzioni nel rap-

---

porto, per esempio, tra Stato e Regioni o nella dinamica della sussidiarietà che da quel "moderatamente" vedano alterate le proprie caratteristiche e funzioni in modo irreversibile.

Dal mio punto di vista, in molti passaggi-chiave questo testo è un monumento al nominalismo giuridico. Dice cioè cose che non ci sono e il rischio è che diventiamo un campo da baseball dove si gioca a pallacanestro con le regole del calcio. Siamo sicuri che sia un rischio che valga la pena correre? La democrazia prevede che si decida in tanti. È lecito quindi volere una riduzione del numero di chi ha il potere decisionale o uno snellimento delle procedure? La questione degli ultimi venti anni non è stata forse sottolineare il falso problema della "navetta", che farebbe perdere tempo e rallenterebbe le decisioni, invece di avere il coraggio di dire agli italiani che da vent'anni il Parlamento non fa più le leggi ma si limita ad approvare i decreti, in palese violazione del dettato costituzionale, e che con le leggi delega si può far tutto e il contrario di tutto? Allora, senza voler insistere sul problema di cosa preveda e cosa escluda questo testo costituzionale, chiediamoci più semplicemente con quale spirito costituente sia stato fatto e quale volontà politica esprima.

Ricordo che col Presidente Violante abbiamo iniziato la legislatura, all'insegna della volontà del Presidente Napolitano, in un consesso di quattro persone che ha trovato intesa su una serie di questioni che, in parte, riprendono questo testo. Di queste quattro persone oggi tre si sono chiaramente pronunciate per il "No" e uno, il Presidente Violante, per il "Sì". Evidentemente, nel proseguo della legislatura, parte di quello spirito costituente è andato perso, forse travolto dalle spinte del governo a procedere verso questa riforma. Questo per dire cosa? Semplicemente mi chiedo se nel lavoro svolto finora si possa dire che ci siano stati "spirito costituente" e "volontà politica".

Quando gli italiani andranno a votare, certamente non è di questo che discuteranno, ma il nostro richiamo vuole indagare se modificare la Costituzione sia lo strumento adeguato a reggere l'urto che il nostro Paese in questo momento deve affrontare per poter essere competitivo. Competitivo e libero da questo nominalismo giuridico che ci ha portato negli anni, ogni volta, a chiamare con nomi nuovi cose che non esistono.

---

## Luca Antonini

---

*Ordinario di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Padova*

Condivido con il presidente Violante che sia necessario garantire maggiore stabilità di governo al nostro Paese, così come che sia opportuno modificare il Titolo V che, in relazione a molte Regioni, ha fallito clamorosamente, determinando inefficienza e complicazioni.

È infatti vero che è necessario superare l'ormai obsoleto bicameralismo paritario e perfetto, in modo da semplificare il procedimento legislativo ed evitare quella instabilità dei governi che, soprattutto a partire dalla Seconda repubblica (quando alla continuità di linea politica comunque garantita nella Prima, si è sostituito il bipolarismo manicheo della Seconda), ha lacerato il Paese e impedito ogni serio processo di riforma.

È altrettanto vero che la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha dimostrato tutto il suo fallimento, danneggiando gravemente soprattutto il Sud, con la sua logica egualitaria che ha assegnato un esagerato livello di autonomia anche a realtà che invece andavano – mi si permetta la semplificazione – commissariate. Ma questi erano esattamente gli aspetti affrontati e risolti con molto equilibrio e competenza dalla proposta elaborata dai saggi nominati dal governo Letta, istituita l'11 giugno 2013, che a mio avviso ha rappresentato, per qualità dei componenti (lo stesso presidente Violante ne faceva parte) e capacità di lavoro bipartisan, uno dei pochi momenti alti nella storia delle istituzioni degli ultimi anni. I lavori di quella Commissione sono documentati nel volume *Una democrazia migliore*, edito dalla Presidenza del Consiglio, che ne riporta anche la Relazione finale.

La riforma approvata dal Parlamento, invece, origina dal traumatico passaggio dal governo Letta (che era un governo di larghe intese) a quello Renzi (che è divenuto un governo dell'“inciucio”) e, di fatto, delegittimando quel lavoro, pur nel dichiarato intento di ispirarvisi, si è fondata su una proposta governativa molto approssimativa e mal scritta.

Ad esempio, la riforma costituzionale si pone in evidente antitesi con le conclusioni del recente rapporto della Fondazione per la Sussidiarietà, *Sussidiarietà e spesa pubblica* (2015) che, guardando con preoccupazione al “processo di ri-accentramento delle decisioni e delle finanze”, suggerivano di “lasciare spazio a un decentramento differenziato, in cui maggiori competenze e risorse vengono attribuite a Regioni ed enti locali che dimostrano maggiori capacità amministrative” (p. 13).

---

Chesterton affermava che l'errore è una verità impazzita. E, nel confronto della riforma approvata con la Relazione finale degli Esperti del governo Letta, di verità impazzite ne emergono molte.

La Relazione degli Esperti, ad esempio, riguardo alla legge elettorale (perché anche su questo tema essa è intervenuta) prevedeva, nel secondo turno, l'attribuzione del premio di maggioranza alla "coalizione" e non alla lista più votata, come invece pretende l'Italicum, forzando così l'effetto maggioritario con conseguenze poco rassicuranti in termini di tenuta democratica. Evidenziava poi l'esigenza della ricostruzione "di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti", che l'Italicum, tra cento capolista bloccati e candidature multiple, certo non garantisce.

La Relazione degli Esperti riteneva poi necessario che il numero dei senatori non fosse inferiore a 150 o 200 componenti e riduceva il numero dei deputati: in questo modo la composizione numerica del Parlamento in seduta comune, cui è affidata l'elezione di delicatissime cariche (dal Presidente della Repubblica ai giudici della Corte Costituzionale) non era sopraffatta dall'effetto maggioritario della legge elettorale della Camera dei Deputati.

Nella riforma approvata si mantiene invece l'attuale numero dei deputati (630) e si riduce a 100 il numero dei senatori, creando uno squilibrio a favore della maggioranza che è in grado di alterare tutto il sistema di *check and balance* previsto dalla Costituzione.

È poi soprattutto sulla riforma del Titolo V che gli accenti divergono fino a determinare esiti profondamente diversi. La Relazione prevedeva un riequilibrio tra Regioni ordinarie e speciali, per favorire "un processo di riduzione delle diversità ingiustificate". La riforma costituzionale, invece, le esenta del tutto da ogni revisione e stabilizza a tempo indeterminato una diversificazione che ormai da troppo tempo non ha più ragione di esistere. Si produce così un grave paradosso. Le Regioni ordinarie, anche quelle virtuose, vengono consegnate al destino di vedere, per l'effetto "vampiro" della clausola di supremazia statale, travalicate tutte le loro competenze, anche in ambiti in cui hanno fornito prove eccellenti.

Ad esempio i modelli di organizzazione della sanità di Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, sono eccellenze mondiali. Lo dimostrano i dati Ocse che li pongono ai vertici assoluti nel rapporto tra qualità e costo del servizio. Il punto di forza di questi sistemi è la differenziazione: il modello lombardo è diversissimo da quello toscano, quello veneto da quello emiliano e così via. Ma la semplice tutela dell'interesse nazionale, vale a dire dell'indirizzo politico della maggioranza, potrà consentire, attraverso l'esercizio della clausola di supremazia, di riaccentrare in modo egualitario tutta l'organizzazione sanitaria. I costi derivanti dallo smantellamento di questi

---

sistemi potranno essere enormi. Andrà così? Facile prevederlo, vedendo già, a costituzione vigente, alcune soluzioni imposte dalla riforma Madia, come la centralizzazione della nomina dei dirigenti della Sanità, sottratta alle Regioni. Le Regioni speciali, al contrario, vengono esentate del tutto dalla riforma costituzionale, anche in quei casi in cui l'autonomia davvero non ha funzionato, come in Sicilia, Regione cui nemmeno si applicheranno i costi standard. L'esito sarà un sistema di Regioni troppo ordinarie e di Regioni troppo speciali. Ancora: la Relazione prevedeva una legge bicamerale per la materia "coordinamento della finanza pubblica". La riforma fa invece diventare questa materia competenza esclusiva dello Stato, non solo decretando la fine del principio di responsabilità impositiva, ma fornendo piena legittimazione ai tagli lineari statali che hanno sempre scacciato la spesa buona e mantenuto quella cattiva.

La stessa Corte Costituzionale, che facendo leva sull'attuale carattere concorrente della materia "coordinamento della finanza pubblica" vi aveva posto dei limiti, non avrà più molte armi per continuare a limitarli. In sintesi, le verità impazzite della riforma costituzionale riportano il pendolo della storia sul centralismo e non sulla responsabilità. Ma quel pendolo non si può sbalottare troppo radicalmente in modo indolore: probabilmente il nuovo centralismo, oltre a smantellare i sistemi virtuosi, farà anche riproliferare gli apparati statali: i costi saranno ingenti e certo non comparabili ai (risibili al confronto) risparmi che si otterranno eliminando gli emolumenti dei senatori.

Da ultimo: il regionalismo differenziato, che la Relazione degli Esperti valorizzava (perché sarebbe meno Stato al Nord e più Stato al sud sarebbe una soluzione molto sensata per l'Italia), nella riforma approvata viene depotenziato riducendo gravemente il numero di materie che ne possono essere oggetto e nelle poche righe dell'articolo si è riusciti a inserire ben cinque volte la parola "limitatamente", esplicitando quindi una miope, fortissima, volontà di accentramento anche rispetto alle Regioni che funzionano.

A queste obiezioni si potrebbe rispondere che, una volta varata la riforma, potrà (e dovrà) essere corretta. Fatico, purtroppo, a condividere questo ottimismo, sia per ragioni tecniche che politiche. Il nuovo Senato che – come ha metaforicamente descritto Michele Ainis – sarà ridotto alla stregua di una suocera inascoltata che dà consigli non richiesti, eppure condivide il massimo potere normativo dell'ordinamento: le leggi costituzionali sono infatti bicamerali. Quindi per tornare a cambiare la Costituzione occorrerà la maggioranza del Senato, che però è eletto in modo proporzionale e con una distribuzione dei seggi tra le Regioni tale che solo in caso di vittoria del PD ci sarà una maggioranza omogenea nelle due Camere. Tuttavia, siccome nemmeno De Gasperi (che per rispetto dell'Assemblea Costituente non prendeva parte ai lavori), una volta vinte le prime elezioni diede spazio al plura-

---

lismo istituzionale (e le Regioni rimasero congelate sulla Carta per vent'anni), sembra difficile ipotizzare una maggiore nobiltà istituzionale nel nuovo vincitore. Peraltro, anche volendo ipotizzare che si voglia cambiare, rimane la questione del blocco delle Regioni speciali che, intoccate dalla riforma nei loro privilegi ingiustificati, sono in grado di far fallire ogni tentativo di riforma. Il nuovo assetto quindi, con le sue verità impazzite, sembra proprio destinato, se verrà confermato a ottobre, a rimanere a lungo immutato.

Se quindi è vero che è necessaria una riforma costituzionale, bisogna dire che questa riforma costituzionale si dimostra nemica sia del pluralismo politico che di quello istituzionale. Qualora la riforma costituzionale approvata venisse bocciata dal referendum popolare sarebbe quindi auspicabile non certo l'abbandono di ogni progetto riformista, ma il ritorno al testo della Relazione degli Esperti (il cui testo è stato elaborato da molti autorevoli personalità che oggi militano, in ragione delle differenze descritte, nei comitati del No): un governo di larghe intese e un Parlamento che sulle linee generali della riforma si è già misurato potrebbero approvare in poco tempo un progetto di riforma che riprendesse quei contenuti.

---

## Marilisa D'Amico

---

*Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano*

Voglio anzitutto esprimere la mia gratitudine per questo invito, ma anche ringraziare il Presidente Violante per questa sua ricca relazione introduttiva.

Prima dell'inizio dell'incontro mi sono intrattenuta a parlare con degli studenti, alcuni dei quali di Giurisprudenza, che mi hanno segnalato l'esigenza di capire i contenuti della riforma, di concentrare il dibattito sulla sostanza della riforma. Questo dovremmo fare. Discutere dei contenuti della riforma, ragionare delle modifiche apportate dalla riforma, provare a interpretare le nuove disposizioni, a immaginare le loro ricadute. Iniziative di approfondimento come quelle di oggi servono a questo.

Molto sinteticamente, cerco di spiegare perché sono favorevole alla riforma. Sono favorevole perché costituisce un buon tentativo di rimettere in funzione la forma di governo parlamentare. Lo fa prevedendo che sia una sola Camera a dare la fiducia al governo (e a poterla togliere) e a essere il perno della funzione legislativa. Il bicameralismo, insomma, diventerà un bicameralismo differenziato, nel quale Camera e Senato si troveranno a svolgere competenze diverse. Il Senato sarà l'Assemblea rappresentativa delle autonomie, parteciperà alla funzione legislativa in modo diverso da quanto è previsto oggi e avrà anche funzioni del tutto nuove.

Bisogna dire che alcuni punti della riforma a mio avviso hanno subito qualche peggioramento nel corso dell'*iter* parlamentare. E che, comunque, non tutto è condivisibile. A me, per esempio, qualche dubbio ancora pone la possibilità di un meccanismo preventivo di controllo della legge elettorale da parte della Corte Costituzionale. Potere inedito e dai contorni incerti.

Inoltre, la riforma lascia aperte molte incognite, sulle quali spero si faccia chiarezza presto. Chi esattamente andrà a comporre il Senato, che meccanismo elettorale intende introdurre il Parlamento per tenere conto, come dice la riforma, delle preferenze espresse dai cittadini alle elezioni regionali?

A me per esempio, non dispiacerebbe che andassero in Senato i Presidenti delle Giunte, soluzione non esclusa dalla riforma perché anche i Presidenti delle Giunte, se non vietato, sono consiglieri regionali, e dunque hanno titolo per essere eletti dai Consigli ad assumere l'ufficio di senatore.

Ma vorrei che su queste scelte le forze politiche che sostengono le ragioni della riforma spendessero qualche parola sin da subito, per consentire agli

---

elettori di recarsi alle urne più consapevoli di quello che effettivamente accadrà se voteranno Sì.

Certo, sono d'accordo con quello che diceva il Presidente Violante. In parte è una scommessa. Non possiamo prevedere quale ruolo e quale peso effettivamente avrà la seconda Camera. Molto si giocherà alla sua prima elezione, e vedremo se i senatori interpreteranno in modo pregnante i loro poteri o se, nel giro di qualche anno, invece, questa seconda Assemblea uscirà compressa dalla Camera.

Ma se qualche dubbio sugli effetti della riforma non possiamo non averlo, sappiamo per certo cosa accade oggi. Oggi il Parlamento fatica ad assumere decisioni in tempi ragionevoli. Mi stupisco davvero quando mi sento dire che non è per colpa del bicameralismo perfetto, ma che ciò sarebbe unicamente imputabile alla classe politica, considerata incapace di fare il proprio mestiere. Queste prese di posizioni non tengono conto di dati oggettivi. Sovente dopo la prima approvazione presso un ramo del Parlamento, la legge passa all'altra Camera e lì si incarta.

In Università ci troviamo ogni anno a dire agli studenti del corso di Diritto costituzionale che la Costituzione dice una cosa ma che la realtà è un'altra. La Costituzione dice che il Parlamento esercita la funzione legislativa e che in via di eccezione il governo può adottare decreti leggi. Ma poi siamo costretti ad aggiungere che le cose non vanno così. Che quello che accade è del tutto diverso da quanto previsto nel testo costituzionale. Perché il governo, che fatica a veder deliberati i propri disegni di legge in Parlamento in tempi ragionevoli e prevedibili, abusa del decreto legge. Il sistema delle fonti del diritto ne risulta profondamente alterato. La produzione normativa è schizofrenica. Perché nei testi delle leggi che vengono approvate dal Parlamento quando converte un decreto legge si prova a mettere di tutto. Ne risultano leggi di conversione dai contenuti eterogenei (un argine lo si è iniziato a porre infatti solo di recente con un intervento della Corte Costituzionale del 2012) e poco chiari, che intervengono anche su una materia delicatissima come quella penale, e che sono scritte sovente anche male.

La riforma costituzionale tenta di rimettere ordine. Non solo perché snellisce il procedimento legislativo differenziando il bicameralismo, ma anche perché introduce l'istituto del disegno di legge a data certa e pone limiti più stringenti al decreto legge.

Quanto alle altre obiezioni che si fanno alla riforma, anche quella secondo cui il procedimento legislativo diventerebbe più complicato, non colgono nel segno. In qualsiasi sistema a bicameralismo differenziato c'è la necessità di specificare le funzioni della seconda Camera.

Un altro elemento positivo, che si tende a non valorizzare per nulla nel di-



---

battuto attorno alla riforma, è il tentativo di rivitalizzare gli istituti di democrazia diretta. Si prevede per la prima volta nel nostro ordinamento l'istituto del referendum di indirizzo, che dovrà poi essere oggetto di specificazione da parte del legislatore ordinario. Inoltre si interviene sul *quorum* partecipativo del referendum abrogativo, per cercare di interrompere quella cattiva prassi che vede i partiti spesso fare leva proprio sulla condizione di validità posta dall'art. 75 Cost. per far fallire il referendum attraverso l'invito all'astensione.

In maniera sintetica e conclusiva passo a dire qualcosa sulle Regioni.

Come sappiamo la riforma costituzionale prevede una ricentralizzazione nell'ambito del riparto di competenze legislative previste dall'art. 117 Cost.

Per qualcuno si tratta di un intervento eccessivamente penalizzante. Ma non dimentichiamo che le Regioni non hanno sempre dato una buona prova nell'esercizio delle competenze loro assegnate dalla precedente riforma del 2001, e che in alcuni ambiti – penso in materia sanitaria – il regionalismo ha prodotto degli effetti del tutto discutibili, dei quali hanno fatto le spese i più deboli. Guardiamo, dati alla mano, come funziona il sistema sanitario sul territorio nazionale. Vogliamo negare che esistano fortissime differenze in ordine alla qualità del servizio sanitario offerto, e che questo spinge moltissimi italiani in condizioni di fragilità a spostarsi per avere più *chances* di essere curati? Questo turismo sanitario mette a dura prova la tenuta del nostro stesso stato sociale.

Sui diritti sociali occorre a mio avviso che sia lo Stato a porre discipline uniformi. Occorre riportare al centro la responsabilità di scelte che ricadono sui diritti e gli interessi più importanti cittadini. Ciò soprattutto in un momento di crisi economica, nel quale non ci si può permettere di disperdere risorse preziose.

Ricordiamo, peraltro, che la riforma valorizza ulteriormente un meccanismo che è già previsto nella Costituzione vigente ma che non è mai stato sfruttato (aveva provato a farlo, ad esempio, Regione Lombardia, ma la procedura si era presto arenata). Mi riferisco alla possibilità per le Regioni più virtuose di fare richiesta di ottenere, a talune condizioni, anche di tenuta del bilancio, ulteriori poteri rispetto a quelli ordinariamente previsti. Si tratta dell'art. 116 Cost., che credo potrebbe conoscere una nuova vita con la riforma. Mi auguro anzi che le Regioni, proprio perché si vedono sottratte alcune competenze, facciano in modo da avviare questa procedura.

E infine, per chiudere il ragionamento sulla riforma e in particolare su questo profilo attinente la nuova configurazione del regionalismo, dico un'ultima cosa. Nel valutare l'effetto prodotto da questa modifica al riparto di competenze legislative, che, come dicevo, avrà l'effetto di affidare allo Stato molte

---

delle materie oggi di competenza regionale concorrente o residuale, bisogna tenere conto del fatto che i bisogni delle Regioni non vengono "dimenticati". La riforma, infatti, ha previsto che tali bisogni trovino una rappresentanza in Parlamento. E precisamente nel Senato della Repubblica. È lì che molto si giocherà quando verranno in rilievo interessi regionali e locali. E molto dipenderà, come ho detto prima, da come il Senato interpreterà il proprio nuovo ruolo.

---

# Vincenzo Tondi della Mura

---

*Ordinario di Diritto costituzionale, Università del Salento*

**1.** Che la riforma costituzionale in corso di consultazione presenti gravi e diffuse criticità è un dato di fatto oramai incontestato. Gli stessi sostenitori del testo di revisione ne hanno ammesso i limiti, differenziandosi se mai sul riconoscimento della relativa entità. Fra questi proprio Giorgio Napolitano, da vero “padre” della riforma, ha posto la questione fondamentale: “Al di là dell’approvazione del disegno di legge costituzionale in discussione, bisognerà altresì dare attenzione a tutte le preoccupazioni espresse in queste settimane in materia di legislazione elettorale e di equilibri costituzionali” (Senato, 13/10/2015). In tal senso, egli ha mostrato di condividere le ragioni di preoccupazione variamente eccepite sul duplice piano della rappresentanza politica e della divisione dei poteri.

E tuttavia, i rimedi suggeriti per sanare le criticità interessate non sono né idonei, né costituzionalmente sostenibili. Per comprendere il tutto occorre brevemente richiamare i limiti più eclatanti del sistema bicamerale.

**2.** Quanto al nuovo Senato, esso manifesta un’identità *diversa* da quella congenita; può essere inteso come un Senato “transgender”, impiegando detta qualificazione nel senso proprio di “Chi si identifica in modo transitorio o persistente con un genere diverso da quello assegnato alla nascita” ([www.treccani.it](http://www.treccani.it)). Il Senato presenta due nature contrapposte: l’una, di tipo territoriale, propria del modello astrattamente prescelto ed espressamente sancita dal testo di revisione; l’altra, di tipo politico, propria di un modello alternativo e, nondimeno, parimenti desumibile da talune delle funzioni assegnate allo stesso.

Non si tratta soltanto di una questione di mero inquadramento dogmatico. L’ibrida caratterizzazione dell’organo parlamentare è tale da squilibrare il relativo sistema delle garanzie, sino a incidere più in generale sul piano del bilanciamento fra i poteri.

**a)** Si pensi alla natura territoriale del Senato, astrattamente chiamato a rappresentare le sole “istituzioni territoriali” e non l’intera Nazione (art. 57, commi 2 e 4). E, tuttavia, a un Senato così caratterizzato risultano giustapposte talune garanzie parlamentari che, nella tradizione costituzionale, sono commisurate a un organo di natura politica.

---

Emblematico, anzitutto, è il caso del divieto di mandato imperativo, tradizionalmente posto a garanzia della rappresentanza politica e non, invece, di quella territoriale dei parlamentari (art. 67 Cost.); quest'ultima, del resto, presuppone il diverso criterio del voto unitario o "per delegazione", come avviene nel Bundesrat tedesco, dove tutti i senatori eletti da uno Stato membro devono votare in modo uniforme.

Emblematico, altresì, è il caso del mantenimento del regime delle immunità (art. 68), analogamente posto a garanzia del pieno esercizio delle funzioni politiche dei parlamentari. Per contro, una volta inserito in un impianto di tipo territoriale, detto regime offre ai sindaci-senatori e ai consiglieri-senatori lo scudo dell'immunità penale, rendendo giudizialmente invincibile il ruolo politico-amministrativo di provenienza.

**b)** In senso speculare, si pensi alla natura sostanzialmente politica che, in molti altri casi, il Senato manifesta in ragione delle relative funzioni. Anche in questo caso, tuttavia, a una tale diversa caratterizzazione sono giustapposte garanzie proprie del differente sistema territoriale.

Emblematica, anzitutto, è la questione del mancato riconoscimento ai senatori di un'indennità aggiuntiva rispetto a quella derivante dal mandato di provenienza (sindaci o consiglieri regionali) (art. 69); opzione, questa, che pone un problema di ragionevolezza del trattamento economico riservato ai senatori, avuto riguardo al maggiore impegno professionale richiesto dalla nuova carica rispetto a quella originaria.

Emblematica, ancor di più, è la questione dell'organizzazione interna del nuovo Senato. Al mancato riconoscimento della politicità dei senatori, corrisponde una composizione delle Commissioni legislative e d'inchiesta formalmente neutrale e apparentemente non politicizzata. Si tratta però di una finzione, posta la conclamata appartenenza dei senatori ai partiti di riferimento. Di qui gli effetti paradossali di un simile artificio. Poiché le Commissioni del Senato, a differenza di quelle della Camera, non devono essere "composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari" (artt. 72, comma 4, 82, comma 2), saranno occupate dai partiti politici in modo non trasparente. Pure a tacere delle gravi implicazioni in sede legislativa, restano le pericolose conseguenze in sede inquirente. Sulle "materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali" (art. 82) (si pensi ai casi di sperpero del denaro pubblico riguardanti EXPO, Mose, Ferrovie sud-est in Puglia, ecc.), le commissioni potranno indagare con una composizione artefatta, lasciando che i controllori siano nominati dai controllati e che l'indagine politica sui fatti criminali sia esercitata dalle medesime forze imputate dei fatti in contestazione.

Per non dire della questione dei c.d. senatori dopolavoristi. Il doppio ruolo

---

rivestito dagli stessi (senatori-consiglieri e da senatori-sindaci) è tale da ridurre gli stretti margini temporali riservati dal procedimento legislativo al Senato (art. 70, commi 3 e 5, art. 72, comma 7, 73, comma 2, art. 77, comma 6), vanificando la ragion d'essere di quest'ultimo.

**3.** Lo squilibrio del sistema di garanzie brevemente rappresentato (previsione di guarentigie *politiche* a fronte di un impianto a vocazione *territoriale* e viceversa), non incide solamente sulla funzionalità del nuovo Senato; più ancora, è tale da ripercuotersi sul piano del bilanciamento dei poteri, squilibrandone l'assetto. Il rilievo è suscettibile di aggravarsi ulteriormente, se rapportato alle implicazioni derivanti dal combinato disposto fra la riforma in esame e quella elettorale (L. n. 52 del 2015).

**a)** Il primo *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri riguarda l'indiscriminata incidenza dei partiti politici sul ruolo decisionale del Senato. È certo che un Senato dimidiato sul duplice piano dell'efficienza e delle garanzie, presenta un *handicap* decisionale insuperabile. Di qui, la *chiamata in sussidiarietà* dei grandi partiti nazionali, capaci di supplire alla specie con un sistema di comando extraistituzionale, rigido e senza smagliature, lesivo dei principi della trasparenza e della responsabilità politica.

**b)** Il secondo grave *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri riguarda la nomina degli organi di garanzia. Emblematica è la disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica, che si presta a più ragioni di critica.

Quanto al quorum richiesto per l'elezione, si tratta di una soglia meno garantista di quella fissata dalla Costituzione del '48. La riforma prevede che dopo il terzo scrutinio si passi dalla vigente maggioranza assoluta (500 voti) a quella dei 3/5 della stessa assemblea (438 voti dei 730 componenti il Parlamento in seduta comune), con la precisazione che dopo il sesto scrutinio detta quota sia rapportata ai soli votanti (art. 83, comma 3); votanti il cui ammontare, per inciso, può scendere sino a 366 unità (soglia equivalente al numero minimo dei componenti della maggioranza dell'assemblea, richiesta per la validità delle sedute dall'art. 64 Cost.). In tale ultimo caso, di conseguenza, il numero dei voti favorevoli potrebbe essere di appena 220 (i 3/5 di 366). E, tuttavia, con un numero di preferenze così esiguo, addirittura inferiore al premio dei 340 seggi assicurato al vincitore delle elezioni politiche dall'*italicum*, il nuovo Presidente della Repubblica risulterebbe privo di quella legittimazione necessaria a esercitare il ruolo di garanzia assegnatogli dalla Costituzione.

Per non dire dei gravi pericoli per la tenuta democratica del sistema, derivanti dalla mancata previsione di una norma di chiusura a tutela di una rapida conclusione delle operazioni di voto, tale da originare una situazione di stallo istituzionale senza fine.

---

**c)** Il terzo e più grave *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri deriva dal combinato disposto fra la riforma costituzionale e quella elettorale. Quest'ultima presenta in modo più mirato ed efficace i medesimi obiettivi perseguiti dalla precedente legge elettorale e già dichiarati illegittimi dalla sent. n. 1/2014. L'*italicum* si configura come un Porcellum camuffato: il premio di maggioranza rimane illimitato in quanto sprovvisto di una soglia minima premiale; parimenti, resta illimitato il potere delle segreterie politiche sui singoli candidati ed eletti.

Di qui gli inevitabili contraccolpi sul bilanciamento dei poteri. Alla riduzione degli spazi parlamentari (bicameralismo di facciata e monocameralismo sostanziale) corrisponde tanto uno squilibrio fra minoranza e maggioranza di governo (le opposizioni politiche non sono tutelate in Senato), quanto una riduzione degli spazi di rappresentanza elettorale (preminenza governativa del "*capo*" della minoranza elettorale più suffragata, come recita in modo inquietante l'*italicum*) e una vanificazione della partecipazione politica (incremento dell'*astensione*).

Per tale via, sarebbe sufficiente una vittoria elettorale conseguita con una percentuale di pochi decimali (anche solo due!), per assegnare al segretario del maggior partito di minoranza il ruolo incontrastato di *uomo solo al comando dell'intero sistema*, giustamente sottolineato da Luciano Violante<sup>4</sup>. E così, forte del bottino elettorale lucrato, egli avrebbe buon gioco nel cooperare e neutralizzare a proprio vantaggio i componenti dei massimi organi di garanzia.

Per un verso, il vincitore delle elezioni potrebbe conquistare da solo anche la Presidenza della Repubblica, sfruttando l'ipotesi in cui l'elezione di quest'ultimo sia determinata dai 3/5 dei soli votanti.

Per altro verso, detto vincitore potrebbe condizionare la nomina dei componenti non togati della Consulta, sino a estendere la propria sfera d'influenza addirittura sui due terzi dei giudici costituzionali.

Il terzo dei giudici di pertinenza presidenziale potrebbe essere nominato da un Presidente della Repubblica delegittimato, in quanto eletto solamente dai 3/5 dei votanti e, dunque, privo della forza necessaria a resistere alle eventuali pressioni del Presidente del Consiglio verso personalità di proprio esclusivo e incondizionato gradimento.

Il terzo di pertinenza parlamentare potrebbe presentare una sorte analoga. Il vincitore delle elezioni potrebbe sfruttare la posizione di forza derivantegli dal doppio incarico a disposizione, di "*capo della forza politica*" della più ampia minoranza (art. 8, comma 2, l. n. 52/2015) e di leader di governo,

---

<sup>4</sup> L. Violante, *Servono 3 modifiche per evitare il caos*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 30 settembre 2015, intervista a cura di P. Vernizzi.

---

per riuscire a convogliare i 3/5 dei voti di ognuna delle assemblee verso personalità di proprio gradimento: nella Camera si tratterebbe di recuperare appena 38 voti (la differenza fra i 340 seggi del premio di maggioranza dell'italicum e i 378 dei 3/5 dei componenti l'assemblea); nel Senato una tale eventualità potrebbe essere ancora più piana, basti pensare che già ora, stando alle simulazioni realizzate, il Presidente del Consiglio potrebbe superare la soglia dei 60 voti richiesti (3/5 di 100).<sup>5</sup>

**4.** Sono tre le considerazioni conclusive ricavabili dallo squilibrio provocato dalla riforma sul duplice piano delle garanzie parlamentari e del conseguente bilanciamento dei poteri.

**a)** La prima riguarda il combinato disposto della riforma costituzionale con quella elettorale. A differenza di quanto assicurato da Luciano Violante,<sup>6</sup> la nuova previsione di controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali (artt. 73, comma 2, e 134, comma 2) non costituisce una garanzia adeguata. Come ha eccepito il Presidente della Consulta, Alessandro Criscuolo: "Un controllo preventivo della legge elettorale [...] tradisce il ruolo della Corte e può essere una forma non opportuna [...]. Il giudizio preventivo affida alla Corte Costituzionale un compito che non le spetta, perché la Corte giudica sulle leggi approvate e sarebbe una sorta di consulenza preventiva" ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

**b)** La seconda considerazione conclusiva riguarda l'inidoneità costituzionale a provvedere alle criticità della riforma con interventi di tipo solamente regolamentare, convenzionale, o di *soft law*. Tale tipo di interventi ha il limite di demandare a una fonte di rango costituzionalmente subordinato, se non proprio a regole non vincolanti o di altro ordine, l'equilibrato ed effettivo esercizio delle garanzie politiche dei senatori; ciò con la paradossale conseguenza di rimettere alle determinazioni della maggioranza politica le condizioni di garanzia delle minoranze, quasi che la Costituzione debba garantire la prima dalle seconde e non viceversa.

**c)** La terza considerazione conclusiva riguarda la non sostenibilità costituzionale di successive riforme correttive di quella in corso. Tale ipotesi inaugura il passaggio da una Costituzione *riformata* a una Costituzione *da riformare* in continuazione: l'una, che secondo la tradizione costituzionale affida l'equi-

---

<sup>5</sup> M. Bresolin, *Il nuovo Senato? Stravince il Pd*, in *La Stampa*, 12 ottobre 2015, 1-2: "Se entrasse in vigore oggi, il nuovo Senato si presenterebbe così. Con 55 senatori del partito di Renzi, a cui se ne aggiungerebbero altri cinque dei partiti autonomisti (tre del Trentino Alto Adige e due della Valle D'Aosta), già schierati con i dem sul territorio. E magari pure i cinque nominati dal Presidente della Repubblica. In totale fanno 65 senatori".

<sup>6</sup> L. Violante, *Perché Berlinguer era contro il bicameralismo paritario*, in *L'Unità*, int. a cura di M. Sonai, 22 maggio 2016.

---

librio dei poteri a regole nuove, stabili e certe (sia pure elastiche); l'altra, che in senso inedito affida l'equilibrio dei poteri a regole da riscrivere in continuazione a seconda delle occorrenze e delle contingenze. E tuttavia, una riforma *semper reformanda* è tale da essere in balia degli interventi di una maggioranza parlamentare elettoralmente artefatta e coincidente con il partito di più forte minoranza del Paese; una maggioranza capace di passare dalla legislazione ordinaria a quella costituzionale senza eccessivo sforzo, sino a vanificare la stessa ragion d'essere della Costituzione.

**5.** In definitiva, la riforma costituzionale non è emendabile in nessun modo. Avallare nei cittadini false ed errate rassicurazioni in merito all'integrazione o correzione del testo di revisione, è pericoloso. Rischia di vanificare negli elettori l'esercizio di un diritto di voto pieno e consapevole in occasione dell'imminente consultazione referendaria.



---

# Raffaele Cattaneo

---

*Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia*

Sono il Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia e quindi questo è il mio punto di osservazione rispetto alla riforma costituzionale in discussione. Mi interessa sottolineare tre punti.

Il primo lo introduco con una domanda: questa riforma è nel senso della storia o è contro il senso che sta imboccando la storia?

Faccio questa domanda perché nella nostra Costituzione, dal '48 in poi, c'è sempre stata una certa idea di Regioni e di sistema delle autonomie.

Le Regioni sono state pensate come enti legislativi che avevano funzioni di legislazione e di programmazione, non di amministrazione.

Le Regioni hanno usato e tuttora usano gli enti locali per fare l'amministrazione, sviluppando a favore di questi una autonomia di spesa più o meno accentuata.

La riforma costituzionale del 2001 ha rappresentato il vertice massimo di questo riconoscimento del ruolo delle Regioni e del rapporto di queste con gli enti locali di grado inferiore.

Oggi tutto questo sembra superato – si potrebbe osare dire addirittura cancellato – dalla riforma in discussione dove viene attuata una ricentralizzazione dei poteri.

Personalmente la riforma del Titolo V è quella che mi piace di meno e mi preoccupa di più perché svuota le Regioni di poteri legislativi, caricandole di competenze amministrative che verranno aggravate dal fatto che vengono cancellate le Province e c'è un quadro incerto per quanto riguarda i Comuni.

Quindi ci troveremo delle Regioni che, pensate per essere enti legislativi di programmazione, diventeranno inesorabilmente dei "comunoni" o delle "provincione", cioè degli enti amministrativi che non avranno né la tradizione, né le competenze, né le risorse per poter svolgere funzioni amministrative.

Questo in un momento in cui la storia va nella direzione invece di spostare ruoli e competenze verso l'Europa e gli organismi sovranazionali e di indebolire gli Stati nazionali.

Noi stiamo ricentralizzando le competenze legislative sul livello nazionale nel momento in cui invece forse dovremmo fare ricrescere un sistema delle autonomie che oggi è pericolosamente sotto attacco.

---

E qui io ci metto anche una ragione ideale: vengo da una tradizione cattolico-popolare, la quale ha sempre affermato l'idea che lo Stato si faccia dal basso e non dall'alto, che lo Stato si costruisca dando responsabilità secondo il principio di sussidiarietà agli enti più vicini al territorio.

A me sembra che la riforma in discussione sia l'ultimo tassello di un percorso che mortifica questa idea senza però lasciare intravedere un'idea organica e chiara di un nuovo assetto degli enti territoriali per gli anni a venire. Un chiaro esempio di questo è l'introduzione delle "aree vaste" nella riforma costituzionale che, tra le altre cose, abolisce ogni richiamo in Costituzione alle Province.

Che cosa saranno e quali funzioni avranno però queste "aree vaste" non lo sappiamo e questo, in alcuni casi, come quello della Lombardia dove non è pensabile non avere un livello intermedio di governo tra la Regione e oltre 1.500 comuni, per la maggior parte piccoli comuni, è certamente un problema.

Faccio una seconda considerazione che nasce sostanzialmente come conseguenza di quanto affermato finora: questa riforma penalizza le Regioni che hanno dato miglior prova di sé, chi uscirà più indebolito è chi ha fatto meglio perché verrà ricondotto alla media.

Facciamo un esempio concreto: siamo sicuri che la sanità lombarda funzionerà meglio se deve dipendere dal Ministero della Salute anziché dall'Assessorato alla Sanità della Regione Lombardia?

Io sono sicuro del contrario, che funzionerà peggio e questo vale non solo per la sanità in cui vengono centralizzati i principi generali ma vale per una serie di servizi concreti.

Un solo esempio: i servizi all'impiego in cui la Lombardia ha sviluppato un modello regionale che funziona benissimo, che è quello che ha attuato il jobs act del governo Renzi in maniera più funzionale e più concreta e che verrà smantellato perché questa non sarà più una competenza regionale.

Il secondo punto che mi interessa focalizzare è il "nuovo" Senato, quello che, nella prima versione della riforma costituzionale, volevamo chiamare "Senato delle Regioni".

Io ho una domanda di fondo: funzionerà?

Per rispondermi e invitare alla riflessione parto da una considerazione sulla composizione.

Il Senato è fatto da 100 membri, 5 sono scelti dal Presidente della Repubblica, dei 95 rimanenti, 21 di questi sono sindaci.

---

C'è da aspettarsi che i 21 non siano i sindaci di piccoli e sperduti paesini delle regioni e dunque dobbiamo mettere in conto che saranno impegnati a svolgere con intensità il ruolo di sindaco nelle città di appartenenza!

Rimangono dunque 74 senatori da scegliersi tra i consiglieri regionali.

Tra questi possiamo ritenere che almeno una quindicina saranno Governatori poiché ci sono 8 Regioni che nominano 2 senatori: uno è un sindaco ed è presumibile che l'altro sarà il Presidente della Regione.

Io sono membro del Comitato delle Regioni europee e porto l'esperienza che vedo in quell'ambito: tutti vogliono partecipare, Presidenti di Regione e sindaci di grandi città.

Purtroppo però sono i Presidenti e i sindaci quelli più assenti perché devono svolgere con impegno il compito per cui sono stati eletti dai cittadini e non sono in grado di rispondere a impegni che li portano fuori regione o fuori città per alcuni giorni.

A conti fatti il nuovo Senato rischia di reggersi sulla buona volontà e sull'impegno della metà dei suoi membri, cioè su una cinquantina di consiglieri regionali, i quali devono anche loro svolgere al meglio il compito per il quale sono stati eletti.

Un Senato così composto potrà funzionare al meglio?

Personalmente sono molto scettico, pur dichiarandomi apertamente tra coloro che sperano fortemente che il nuovo Senato funzioni e funzioni bene perché credo che i compiti che gli sono assegnati dalla riforma non sono assolutamente irrilevanti.

Io credo che il Senato funzionerà se diventerà il terminale di una rete che è fatta dalle strutture delle Giunte, dei Consigli, dai mille consiglieri Regionali, mettendo dunque in grado i senatori/consiglieri di poter avere tutte le informazioni necessarie per svolgere il proprio ruolo in modo tempestivo, sintetico e trasparente.

Temo però che quello che più probabilmente accadrà, come accade al Comitato delle Regioni, è che il Senato sarà fatto non dai partiti, dagli schieramenti politici, ma dai "funzionari" che punteranno a non far funzionare efficacemente la rete cui accennavo prima.

Se il Senato farà svolgere la funzione di raccordo tra Stato e periferie alla burocrazia, certamente fallirà e non risponderà ai compiti che la riforma gli assegna.

Trattando del Senato ritengo doveroso sottolineare l'aspetto più positivo della riforma, che è il superamento del bicameralismo perfetto o paritario,

---

principio che mal si concilia con l'attuale situazione socioeconomica dove i tempi delle decisioni sono importanti.

È poi tutto da esplorare e comprendere il tema delle competenze affidate al Senato e di quanto è possibile "spingersi" nell'esercizio delle stesse.

Il terzo punto che intendo far rilevare è la cosiddetta "autonomia differenziata", cioè l'applicazione dell'art. 116 terzo comma.

La riforma costituzionale dilata ulteriormente le distanze tra le Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario.

L'unica strada per ridurre questa distanza, peraltro sempre più incomprensibile, è l'applicazione piena di quanto previsto dall'art. 116 terzo comma, anche nella nuova formulazione.

È interessante che, nel testo riformato, la prassi ordinaria è che il procedimento sia attivato dal governo mentre la richiesta della Regione interessata sia una possibilità ulteriore.

Dovremmo pensare che il governo voglia certamente favorire forme di autonomia differenziata tra le Regioni, riconoscendo dunque le virtuosità e le capacità ove queste si sono manifestate.

Nel passato è stato impossibile attuare quanto previsto dal vigente articolo 116 terzo comma della Costituzione perché i vari governi che si sono succeduti dopo la riforma del 2001 non hanno mai fatto nulla rispetto alle richieste, peraltro poche, di maggiore autonomia avanzate dalle Regioni.

Risulta difficile pensare che, in un quadro che è di neocentralismo di poteri e funzioni, il governo sia disposto a decentrare anche nelle poche materie e competenze rimaste per l'applicazione dell'art. 116 terzo comma.

Questa però è l'unica possibilità rimasta per recuperare dalla finestra un po' dell'autonomia che esce dalla porta e non disperdere le esperienze di governo positive fatte da alcune Regioni.

Di fronte alle tante critiche che ho sino ad ora sentito contro la riforma costituzionale è mia intenzione invece cercare di mettere in luce e discutere con voi i profili che ritengo positivi e in certa misura essenziali della riforma. Vorrei, in altre parole, evidenziare gli aspetti positivi che potranno poi meglio operare attraverso i successivi interventi legislativi che saranno essenziali per rendere pienamente efficace il contenuto della riforma costituzionale, di cui non potrò parlare in questa sede, ma che saranno non secondari per il buon funzionamento della riforma: ossia la legge elettorale del Senato, i regolamenti di Camera e Senato.

Non dico e non posso dire che questa riforma costituisca per me la perfezione, ovviamente. Tutti siamo molto legati mentalmente a quello che avremmo voluto di questa riforma costituzionale visto che sono tre anni che lavoriamo e studiamo le possibili soluzioni per rendere più rispondente alle attuali esigenze il testo costituzionale, tanto che una determinata soluzione era stata già formulata, diciamo meglio, tante soluzioni erano state già formulate nella Commissione Letta/Quagliariello. In quella sede, infatti, e nei relativi documenti si possono trovare varie soluzioni e sicuramente anche molti dei profili ora contenuti nel testo approvato. Si può forse dire che nella relazione e nei documenti allegati all'attività della Commissione per le riforme costituzionali c'era un po' di tutto, ma una gran parte dell'attuale testo è stato poi estrapolato all'interno di quei lavori.

Qui si pone dunque uno dei problemi più dibattuti in questo periodo e che ancora necessita di un'attenta valutazione, ossia quello del metodo delle riforme che è stato utilizzato in questo caso o che in un futuro potrà o dovrà essere utilizzato. Il problema del metodo delle riforme permane sia che questa riforma abbia esito positivo, sia che ne abbia uno negativo, perché se al prossimo referendum vincerà il NO, "domani", o comunque in un prossimo futuro, dovremo nuovamente iniziare a parlare della riforma costituzionale.

Uno degli obiettivi certi di tutta questa fase di discussione delle riforme è, infatti, l'affermazione ricorrente, da parte della quasi totalità dei costituzionalisti, della necessità della riforma. Ma, anche in caso di esito positivo, rimane aperto il problema della revisione degli altri articoli della parte Seconda della Costituzione che non sono stati oggetto di riforma, ma che necessitano di una revisione, come le norme che disciplinano il governo e quelle del titolo IV sulla magistratura. Quindi, il primo problema che ci dobbiamo

---

porre è il metodo delle riforme. Il metodo qual è stato? Il disegno di legge costituzionale Letta originariamente prevedeva, in modo a mio avviso corretto, l'elaborazione di un testo da parte di un Comitato bicamerale, formato da deputati e senatori, che fosse poi inviato alle due Assemblee per l'approvazione. Un testo quindi elaborato in modo unitario e condiviso da rappresentanti delle due Camere. Questa soluzione, sicuramente preferibile, non si è realizzata non solo per motivi di carattere politico, ma anche perché la maggior parte dei costituzionalisti ha criticato il disegno di legge costituzionale Letta in modo molto acceso, affermando che la procedura dell'art. 138 doveva essere l'unica strada da seguire. Anzi, alcuni hanno affermato che l'unico metodo per riformare la Costituzione è il procedimento dell'art. 138 e qualunque modifica di tale norma è illegittima costituzionalmente, sia che si tratti di una modifica *una tantum*, sia che si ipotizzi una riforma dell'art. 138 *tout court*. Altri, invece, constatando che il procedimento dell'art. 138 C. era adatto per riforme costituzionali solo a carattere puntuale, hanno sostenuto e sostengono che, in realtà, prima occorre cambiare l'art. 138, distinguendo al suo interno la procedura da seguire per le riforme sostanziali e di "ampio respiro", che dovrebbe prevedere una formulazione congiunta e unitaria da parte dei rappresentanti di Camera e Senato, mantenendo, invece, quella attuale per le altre riforme costituzionali, quelle di minor rilievo, come se il maggior o minor rilievo fosse possibile dedurlo solo dal numero delle norme oggetto di modifica.

In realtà mi risulta che non sia stato chiarito quando si può affermare che la riforma ha carattere sostanziale o meno. Per il disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi è stata seguita la procedura dell'art. 138 Cost. con i suoi pregi, ma inevitabilmente anche con i suoi difetti. Non vi è stata la possibilità di avere un testo elaborato e condiviso proveniente dalle Camere, ma di sola iniziativa del governo. Nello stesso tempo la sua formulazione è stata frutto di un compromesso e sicuramente i risultati delle prime votazioni sono stati parimenti frutto di un compromesso. Un esempio di tale accordo è già stato sottolineato giustamente dal Presidente Violante quando ha ricordato che non si è arrivati a introdurre la soluzione tedesca per il metodo di rappresentanza delle Regioni in Senato, ossia non si è introdotto il voto per delegazione, perché tale soluzione non poteva essere accettata da una delle forze politiche dell'accordo, che era appunto Forza Italia, perché avrebbe determinato un'eccessiva rappresentanza del PD, che governa nella maggior parte delle Regioni, a danno delle altre forze politiche e di una giusta rappresentanza anche delle minoranze. Quindi il metodo seguito anche nell'elaborazione di questa riforma, al pari di quanto è avvenuto in altre riforme costituzionali e in Assemblea Costituente, è stato quello della ricerca del compromesso. Poi, nel corso dell'attuale legislatura, c'è stata la rottura dell'accordo. Strappo avvenuto non con riguardo al testo costituzionale ma

---

sul metodo d'elezione del Presidente Mattarella. Quindi, non sul contenuto di questa riforma. Il metodo che è stato seguito sull'elaborazione della riforma è un metodo sostanzialmente di accordo fra le due forze politiche principali e di compromesso fra di esse, tanto che quello che non funziona, quello che trovo non condivisibile, spesso ha origine proprio in un compromesso. Uno di questi è rappresentato dalle norme per l'elezione dei Senatori che, mi auguro, la legge elettorale del Senato potrà chiarire, un altro è costituito dalla disciplina di favore per le Regioni speciali, perché a nessuno piace il fatto che il contenuto della riforma non si applichi anche a esse.

Il Presidente Violante mi può essere testimone che già in seno alla Commissione per le riforme, ho sollevato in modo molto convinto il problema della necessità del superamento della specialità delle Regioni e della necessità di giungere a una parificazione con le altre Regioni, in quanto la specialità è causa di diseguaglianze fra cittadini e di violazione della stessa prima parte della Costituzione. Ma, ciò nonostante, sono pienamente cosciente che, se il disegno Boschi-Renzi avesse sollevato il problema delle Regioni speciali, non saremmo mai arrivati a una approvazione di un qualunque testo. Perché? Perché le Regioni speciali in Parlamento hanno un peso così significativo per cui non si poteva arrivare a una soluzione e quindi sarebbe stata bocciata tutta la riforma. In questo caso il compromesso non era indotto dalle diverse forze politiche, ma dalle stesse componenti regionali interne al Parlamento.

Quindi uno degli strumenti essenziali che questo nuovo testo costituzionale introduce e che deve essere apprezzato e valorizzato è quello di avere una sola Camera decisoria, una sola Camera che è responsabile dell'indirizzo politico e che in un futuro potrà anche affrontare definitivamente il problema delle Regioni speciali.

Un altro aspetto sicuramente importante è stato prima sottolineato da Vincenzo Tondi della Mura, ossia il ruolo e la stretta dipendenza fra la riforma costituzionale e la legge elettorale della Camera, il c.d. Italicum. Si tratta di una constatazione ovvia, in quanto sempre la forma di governo non viene solo definita dalla Costituzione, ma è strettamente collegata anche alla legge elettorale. Questo è avvenuto anche a livello regionale quando sono stati approvati i nuovi Statuti regionali e contemporaneamente sono state spesso elaborate e approvate anche nuove leggi elettorali regionali. Questo non ha poi escluso che negli anni successivi, nelle legislature successive, le leggi elettorali siano state anche cambiate, ma nel momento in cui si elabora il testo fondamentale per l'organizzazione di una Regione, così come dello Stato, è naturale che si affronti il tema del contenuto della legge elettorale. Cosa emerge quindi dal combinato disposto dei due atti normativi? Cosa si è voluto fare con la legge elettorale? Garantire la governabilità. Quello che non si è fatto all'interno della riforma costituzionale, perché le norme sul

---

governo non si sono potute toccare, si è fatto attraverso la legge elettorale. Una legge elettorale che ha introdotto il premio di maggioranza alla lista e non alla coalizione. Premio di maggioranza che non ha come obiettivo quello di delegittimare o dare minor rilievo alle forze politiche minori (che hanno altri strumenti, precedenti alle elezioni per assicurarsi una rappresentanza), ma è uno strumento utilizzato dalla gran parte delle maggiori democrazie moderne, ossia dare la possibilità a un governo di poter governare per 5 anni, ed essere poi responsabile dopo 5 anni dinanzi agli elettori di quello che è stato fatto e di quello che non lo è stato, degli aspetti positivi e negativi del proprio indirizzo politico.

Mi pare poi poco fondata la critica dell'eccesso di potere che verrebbe affidato alla maggioranza, così come dell'assenza di contrappesi con la nuova riforma: c'è il Presidente della Repubblica (che una maggioranza di governo da sola non può eleggere), c'è la Corte Costituzionale, c'è la magistratura, ma più che altro le scelte fondamentali d'indirizzo politico sono fissate dall'Unione Europea e poco, molto poco è affidato alla sovranità dei singoli Stati. E quindi la legge elettorale rappresenta sicuramente uno strumento di completamento della riforma e che quindi deve essere letto insieme al resto delle norme della Costituzione oggetto di modifica, rappresentando uno degli strumenti essenziali per garantire la governabilità e l'efficienza del lavoro della Camera dei Deputati.

Arrivo, per chiudere, al problema delle Regioni. Tutti siamo concordi nell'affermare che la riforma del Titolo V (1999/2001) non ha funzionato, e, se questo è vero, quelle norme debbono essere oggetto di una nuova riforma. Uno degli indirizzi prevalenti è stato pertanto quello di recepire il contenuto di molte decisioni della Corte Costituzionale che, negli anni passati, hanno attribuito molte materie alla competenza statale, sottraendole di conseguenza alle Regioni attraverso il principio di sussidiarietà. Tutto ciò ha messo in evidenza, già da tempo, che il testo costituzionale vive in modo completamente diverso dalla sua formulazione letterale. Perché? Perché la Corte Costituzionale ha dato un'interpretazione delle norme molto diversa da quella letterale, quindi il testo è completamente diverso dalla sua effettività cioè da un accentramento dei poteri a favore dello Stato centrale. Perché, specialmente in alcune Regioni, l'attribuzione di una serie di competenze amministrative e legislative non ha dato buoni frutti. Un esempio è quello già indicato da Marilisa D'Amico che ha richiamato il problema della sanità, della sua disciplina, della relativa organizzazione e della tutela del diritto alla salute che ne è alla base. Lombardia e Toscana hanno due modelli sanitari completamente diversi ma sono due modelli che, in ogni caso, funzionano, che garantiscono il diritto alla salute dei propri cittadini, ma anche, e qui è l'anomalia, il diritto alla salute dei cittadini delle altre Regioni, di quelle



---

Regioni che hanno un'organizzazione amministrativa e legislativa che non funziona e che quindi impone ai propri cittadini il cosiddetto turismo sanitario. Ma non era certo questo il modello, l'idea che vi era alla base della riforma del Titolo V del 2001: allora si immaginava un modello regionale che garantisse maggiormente i cittadini perché tutelati da soggetti istituzionali più vicini e più sensibili alle diverse esigenze del territorio. Ciò che, invece, è stato posto in evidenza in questi cinque anni, è stata la diversità di disciplina fra le varie Regioni, la diversa capacità delle Regioni di tutelare quei diritti sociali che sono alla base di molte delle competenze affidate alla loro disciplina. Da qui la necessità di "far risalire" una serie di competenze a livello statale, ma, nello stesso tempo, valorizzare le eccellenze attraverso la nuova formulazione dell'art. 116 che consente alle Regioni virtuose di poter avere forme e condizioni particolari di autonomia.



---

## Saverio Regasto

---

*Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Brescia*

Ho ascoltato con molta attenzione il pregevole intervento del Presidente Violante che, in larga parte, condivido, ma non posso certo nascondere di appartenere a quello sparuto gruppo di costituzionalisti – assai variegato quanto a sensibilità politica – che ha sottoscritto l'appello per il NO "moderato" (noto sugli organi di stampa come "Appello Onida-Cheli").

Il tempo è tiranno e dovrò necessariamente essere apodittico. A me pare che l'ampia revisione costituzionale proposta dal governo Renzi – persino troppo ampia, ma su questo concetto tornerò – nel tentativo di "recuperare", almeno in parte, il "tempo perduto" nell'ultimo ventennio, rischi di farci fare un passo avanti e due indietro.

Il Presidente Violante sottolineava la necessità di dotare il nostro Paese, similmente ad altre realtà statali europee (Germania, Francia, Regno Unito, *in primis*), di una "democrazia governante" che, nel tentativo di chiudere la lunghissima fase della morte della prima Repubblica, ci riallineasse con quei Paesi. In questo contesto, sostiene Violante, il superamento del bicameralismo paritario e perfetto, il rafforzamento dell'esecutivo, la composizione territoriale del Senato e l'attribuzione a quest'ultimo di compiti residuali in tema di procedimento legislativo, rappresentano una buona soluzione al problema. Su questo punto sono piuttosto perplesso.

Storicamente il bicameralismo paritario e perfetto – la cui "fine" nel nostro Paese può esser datata, simbolicamente, il 16 marzo 1978 – ha rappresentato, dall'entrata in vigore della Costituzione e grazie al "consociativismo" delle principali forze politiche popolari, un'ottima forma di governo: ricordo che grazie al "compromesso" (che oggi appare ai più come una locuzione negativa) è stata approvata la Costituzione in Assemblea Costituente, sono state attuate le Regioni e, infine, negli anni Settanta, sono state approvate le più importanti leggi di attuazione della Costituzione medesima e di riforma (diritto di famiglia, sistema sanitario, equo canone, Basaglia, ecc.). A me pare che la garanzia del buon funzionamento del bicameralismo (atteso che la scelta costituente della centralità del Parlamento era stata dettata, come tutti noi sappiamo, dalla prudenza e dalla "paura" di eventuali svolte autoritarie) risiedeva, e risiede ancora, nella circostanza di poter garantire, in entrambi i rami del Parlamento, una maggioranza di governo stabile (anche se di coalizione) ma soprattutto uniforme.

---

Le vecchie leggi elettorali di Camera e Senato, assai diverse nel procedimento di attribuzione dei seggi, avevano questo indubbio pregio: una sostanziale identità nella "produzione" delle maggioranze.

È con la svolta maggioritaria degli anni Novanta (che si accompagna anche alla perdita di quel minimo di eleganza istituzionale, ricordo per tutti che è da allora che ha preso piede il maggioritario all'italiana: chi vince prende tutto e chi perde torna a casa; una idea francamente assai grottesca, per usare un eufemismo) che si registra una instabilità politico-istituzionale provocata dalla inesistenza, molto spesso al Senato proprio a causa dei diversi effetti delle leggi elettorali, di una maggioranza in quel ramo "conforme" a quella presente alla Camera.

A me pare che – salvo che non si voglia a ogni costo – superare il bicameralismo (paritario e perfetto) e la questione del suo mancato funzionamento (ma davvero si può affermare ciò, visto che a volte in pochissimi giorni si è riusciti, magari a causa di stringenti fatti di cronaca, ad approvare leggi senza intoppi e senza ritardi?) sia addebitabile esclusivamente alle leggi elettorali e non già alla Costituzione.

La soluzione proposta e l'assoluta fumosità delle attribuzioni del Senato mi appaiono, per così dire, il rimedio peggiore del male, atteso che non sarà possibile predeterminare l'orientamento politico del Senato medesimo e neppure l'ampiezza della portata delle sue competenze. Similmente alla riforma Berlusconi, bocciata dal referendum, si è peccato di "eccesso di riformite", nel tentativo, forse, di passare alla storia di questo Paese.

Nulla posso obiettare alla proposta di riduzione – neanche troppo radicale – del numero dei parlamentari: rischierei il pubblico linciaggio. Certo, anche lì, se fossimo meno populistici e guardassimo con occhio più attento, troveremmo più opportuno ragionare non sul numero totale dei parlamentari, quanto piuttosto sul recupero, peraltro anche qui sancito dalla Corte, della piena sovranità dei rappresentati a scegliere i propri rappresentanti. Temo che anche qui il rimedio sia peggiore del male: per non dire della necessità di reintrodurre meccanismi certi di scelta (le preferenze, ad esempio, o altro meccanismo avente effetti simili), ci si concentra, mediaticamente, sull'inutilità di un tal numero di parlamentari, si dice già dell'inutilità di due camere, passando per quella del Parlamento e, infine del governo (servono davvero tutti questi ministri, viceministri, sottosegretari, portaborse ecc.?)

La seconda questione che vorrei affrontare è quella del nuovo regionalismo disegnato dal progetto di revisione. È a molti noto il mio scetticismo sulla riforma del Titolo V. Ne ho scritto e parlato e nel frattempo registravo continue conferme, in particolare della Corte Costituzionale, che ne ha di fatto limitato (per non dire "svuotato") la portata. Si è trattato di una rifor-

---

ma frettolosa, peraltro scritta in un italiano assai eventuale, approvata da una risicatissima maggioranza e, in quanto tale, del tutto parziale. Si voleva rafforzare il regionalismo italiano (probabilmente anche sulla spinta dei numerosi Presidenti delle Regioni governate dal centro-sinistra) e si è sortito l'effetto contrario. Nessuno, poi, si è avvalso delle clausole, pure previste dall'ordinamento, volte a concedere ulteriori forme di autonomia, neppure le Regioni economicamente più avanzate.

Ma, francamente, la critica, anche feroce, del modello vigente, derivante dalla modifica dell'intero Titolo V della nostra Costituzione, non giustifica, a mio parere, in virtù di una sorta di "legge del contrappasso", che si torni a un deciso "neocentralismo statale". È sbagliato, inopportuno e persino non del tutto conforme al principio di autonomia e a quello del pluralismo istituzionale tutelato dalla Costituzione. Non è opportuno, almeno a mio sommoso avviso, che si sacrifichi sul tavolo di un decisionismo spinto, la dialettica politico-istituzionale derivante dall'esistenza di vari livelli di governo; né è possibile immaginare – come la nostra esperienza degli anni Cinquanta e Sessanta ci insegna – che la competenza dello Stato sia di per sé foriera – diversamente da quella regionale – di efficienza, di efficacia e, soprattutto, di uniformità e omogeneità su tutto il territorio nazionale.

Per le suddette ragioni, anche in questo caso, sarei piuttosto scettico sulla proposta di riforma, per quanto per alcuni singoli aspetti (che appaiono ai più piuttosto secondari) avrei guardato di buon occhio la possibilità di esser chiamato, come elettore, a pronunciarmi su singoli, magari numerosi, quesiti. Questa possibilità, a mio avviso giuridicamente necessitata, è stata ritenuta politicamente inopportuna, secondo la logica del "prendere o lasciare". Sarà l'età, ma comincio ad avere nostalgia dei tempi che furono, dei governi di coalizione che pur cambiando al ritmo di tre all'anno, garantivano, diversamente da ora, stabilità, continuità e, soprattutto, condivisione dell'indirizzo politico.

Come, nel recente passato, teorizzò Mino Martinazzoli, la funzione storica dei moderati (di tutto l'arco costituzionale) è stata proprio questa: i moderati, in quanto tali, non esistono. Sono gli interessi in campo, i valori, i principi, spesso in conflitto fra loro, che devono essere "moderati" (i costituzionalisti usano il termine, più tecnico, di "bilanciati"); questa la funzione storica della politica: garantire crescita e progresso (non solo economico, quanto piuttosto democratico) moderando e bilanciando interessi e valori in conflitto. Una riforma non condivisa (in Parlamento e soprattutto nel Paese) non è detto che sia meglio di una "non riforma". Per questo sono "non ideologicamente" schierato per il NO.



---

## Giulio Enea Vigevani

---

*Associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca*

Sono qui per ascoltare il Presidente Violante e i politici presenti, perché mi sembra che questo non sia il tempo dei costituzionalisti, ma il tempo della politica. L'apporto dei costituzionalisti alla riforma è stato rilevante e si è dispiegato durante l'esame parlamentare della proposta di legge costituzionale, attraverso gli interventi nelle audizioni, nelle riviste scientifiche e nei mezzi di comunicazione sui singoli aspetti tecnici dell'articolato. Tuttavia, quando il testo è presentato al corpo elettorale, tocca principalmente alla classe politica spiegare il senso della riforma e i suoi effetti nel sistema istituzionale e politico.

A me pare che questa riforma abbia come merito, quantomeno, la chiarezza. Non solo riconosce che in Italia esiste una emergenza istituzionale e che sono necessarie revisioni non marginali dell'assetto costituzionale, ma sembra anche indicare la direzione verso la quale dovrebbe andare la democrazia italiana.

Dal complesso della legge costituzionale si coglie, in effetti, un orientamento a favore della stabilità e dell'efficienza dell'esecutivo e un'evoluzione verso un modello che accentui la centralità del "potere governante" nella definizione dell'indirizzo politico, abbandonando la "sindrome del tiranno" che aveva influenzato il Costituente. L'impianto della riforma costituzionale – specie se collegato alla riforma elettorale approvata *medio tempore* – sembra condurre a una democrazia "decidente", ove gli elettori non si limitano a indicare il proprio partito o il proprio rappresentante, ma scelgono altresì il governo che dovrà guidare il Paese.

Di più, dalla sintesi tra superamento del bicameralismo paritario, rafforzamento dell'esecutivo nel procedimento legislativo e adozione di un sistema elettorale con premio alla lista e non alla coalizione, sembra emergere un *favor* per il *Single Party Government*, ovvero per un sistema che ha come regola governi monopartitici, che mirano a realizzare nel corso della legislatura il programma presentato agli elettori, sul modello inglese.

Sul piano costituzionale, la questione decisiva è verificare se il testo approvato dalle Camere preveda sufficienti garanzie che il potere governante non esondi e non occupi quelle istituzioni che hanno una funzione di guardiano della Costituzione e delle leggi. La risposta mi sembra dover essere positiva: durante l'esame parlamentare sono stati approvati alcuni emendamenti che

---

mirano a controbilanciare la dinamica maggioritaria e a introdurre correttivi che consentono di arginare i pericoli di uno straripamento del governo.

*Inter alia*, in Senato è stato previsto il sindacato preventivo di costituzionalità della legge elettorale ed è emersa una tendenza a potenziare gli istituti di partecipazione, specie l'iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo, che attraverso l'abbassamento del quorum per la sua validità potrebbe ritornare alla sua natura originaria di istituto di tipo oppositivo, con una funzione antagonista rispetto alle assemblee legislative.

La Camera ha poi introdotto la previsione dello statuto dell'opposizione, ha trasformato il "voto bloccato" in un meno perentorio "voto a data certa", ha disciplinato l'ipotesi del rinvio presidenziale di una legge di conversione di un decreto legge e, soprattutto, ha innalzato ai tre quinti dei votanti la maggioranza minima per l'elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, sono stati introdotti limiti costituzionali incisivi al ricorso alla decretazione d'urgenza.

In questo quadro, la scelta di fondo demandata al corpo elettorale nel referendum confermativo del prossimo autunno, al di là del giudizio sulle specifiche novità previste dal testo, sembra essere quella tra un modello di democrazia tendenzialmente maggioritario o prevalentemente consociativo. E, mi pare, che l'opzione maggioritaria sia in generale più idonea a fornire risposte alle grandi questioni economico-sociali che il nostro tempo pone.

Ma tale modello può reggere nelle attuali condizioni politiche italiane?

Si potrebbe, infatti, obiettare che il passaggio verso il *Single Party Government* implichi una condivisione da parte di tutti i partiti che aspirano al governo dei valori di fondo dell'ordinamento, tra i quali *in primis* ritengo vi sia l'appartenenza all'Unione Europea e che tale condivisione allo stato in Italia non vi sia. Di qui il rischio di un governo monocolore di un partito "populista", che non si riconosce nel processo di unificazione europea.

D'altro canto, penso che debba essere attentamente considerato che, in caso di mancata approvazione della riforma, il destino non solo nel breve periodo sia quello di avere un Parlamento senza maggioranze stabili, come avvenuto nel 2013. E, come la storia insegna, le derive autoritarie nascono proprio in contesti politico-istituzionali fragili.



---

## Barbara Randazzo

---

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano*

Desidero anzitutto ringraziare la prof.ssa Violini e il prof. Vittadini dell'invito a partecipare al seminario, e aggiungo che, da costituzionalista non schierata né per il Sì né per il No, intervengo con un certo imbarazzo, dato che ormai qualunque apprezzamento o rilievo critico sul testo della riforma costituzionale approvata dal Parlamento pare implicare, con un semplicistico e inaccettabile automatismo, l'iscrizione nella lista dei sostenitori del Sì o del No nel relativo referendum.

Mi chiedo se sia ancora legittimo dubitare ed esaminare le questioni nella loro complessità e con l'attenzione che richiedono e meritano. La "materia" costituzionale è delicata: non può essere trattata come una partita di calcio tra squadre avversarie, neppure se equiparata a una partita di campionato!

Venendo al merito della discussione, nel breve tempo a disposizione, mi limito ad accennare a quattro degli aspetti che mi stanno a cuore e che spesso non mi paiono adeguatamente istruiti nel dibattito pubblico in corso sull'argomento.

**1.** Non di rado sembra venire meno l'essenziale *distinzione tra politica e diritto* che implica e impone, tra l'altro, una nitida demarcazione di ruoli tra politici ed esperti di diritto costituzionale ("saggi" o meno che siano!).

Al riguardo, proprio la limpida introduzione del Presidente Violante, se ho ben compreso il filo rosso che la guida, sollecita almeno un interrogativo: i Padri costituenti, ci ricorda il Presidente, si determinarono a "scrivere" istituzioni deboli, eleggendo i partiti come luoghi della decisione politica; mentre nella realtà attuale, sempre secondo il Presidente Violante, occorre dotarci di istituzioni capaci di decisione politica. Di per sé il ragionamento appare lineare e condivisibile, resta però, sullo sfondo, un problema affatto secondario: davvero per risollevare il Paese basta scrivere norme costituzionali che delineano (o provano a delineare) istituzioni "decidenti", quando assistiamo quotidianamente alla sconfitta della politica come arte della mediazione? Non è un poco semplicistico pensare che scrivendo le norme si cambino le modalità della "discussione" politica che è il cuore della democrazia?

Le modalità con cui il Parlamento ha approvato non solo il testo di riforma costituzionale, ma anche le più significative riforme strutturali del Paese, basti ricordare qui la legge Delrio, la riforma della cd. Buona scuola, per-

---

sino la legge sulle unioni civili, denunciano l'*incapacità della politica, non delle regole*, di trovare soluzioni condivise, idonee a fare sintesi e mediare tra le diverse posizioni. Si approvano testi di riforma votando articoli unici con centinaia di commi, secondo lo schema prendere o lasciare il pacchetto intero senza discutere articolo per articolo, argomento per argomento, come richiede invece proprio la Costituzione vigente all'art. 72, primo comma. E la votazione articolo per articolo non è certo un mero omaggio alla lentezza!

**2.** Purtroppo, anche per il referendum costituzionale, si ripropone lo schema del pacchetto unico, prendere o lasciare, a fronte di un testo di riforma costituzionale che tocca una pluralità di titoli e le cui modifiche non possono ricondursi a un unico e omogeneo disegno, come denuncia lo stesso titolo della legge di revisione costituzionale. E veniamo alla seconda problematica che mi sta a cuore: il *cd.* "spacchettamento" che, al di là della battute più o meno appropriate (ricordo le librerie Billy dell'Ikea citate da Roberto Bin), non sembra di poco conto, almeno a rileggere la storica sentenza sul referendum abrogativo della Corte Costituzionale con cui si dichiaravano inammissibili quesiti referendari contenenti una "pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria [...] discostandosi in modo manifesto e arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare." (Corte cost., sentenza n. 16 del 1978, n. 3 Cons. in diritto).

Una volta che il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. viene adottato dal Parlamento per modifiche non puntuali, ma aventi oggetti differenti e non riconducibili a una matrice unitaria, allora è necessario anche adeguare le modalità di confezionamento del quesito referendario per rispettare quella stessa libertà di voto che la Corte Costituzionale aveva ritenuto di salvaguardare con riguardo al referendum abrogativo e che *a fortiori* non può che rivendicarsi per quello costituzionale. In Assemblea Costituente, intervenendo sul referendum costituzionale, Luigi Einaudi chiari: "Avrà fortuna solo nel caso che le Camere proponano una sola riforma alla volta e in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare." (Cfr. seduta del 15 gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione).

Le strade per rispettare la libera manifestazione di volontà dei cittadini ci sono, si tratta di tracciarle, con coerenza e, se posso permettermi, anche con onestà intellettuale.

---

**3.** Quanto al dichiarato obiettivo di correzione dei presunti difetti del *regionalismo* come delineato dalla riforma costituzionale del 2001, mi preme in questa sede anzitutto notare come si tratti in realtà, più che di un mero disegno correttivo, di un vero e proprio nuovo assetto che rimette in discussione lo stesso ruolo delle Regioni nel sistema di garanzie, di *checks and balances*, voluto dai Costituenti in reazione all'accentramento burocratico che aveva caratterizzato il regime fascista. Basterebbe rileggere la relazione dell'on. Ambrosini in seno alla seconda Sottocommissione per la Costituzione per ricordare puntualmente le gravi ragioni che indussero i Padri Costituenti a valorizzare il *pluralismo istituzionale* e a chiarire che il *proprium* dell'autonomia politica regionale rispetto alle autonomie locali doveva rinvenirsi nell'*attribuzione costituzionalmente garantita di competenze legislative*.

E, in effetti, i maggiori dubbi che pone la legge di revisione costituzionale si concentrano, e non è un caso, proprio sul nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Anzitutto va sottolineata l'"ingenuità" (o si tratta, a essere meno benevoli, di un marchiano errore?) di ritenere che eliminando la competenza legislativa concorrente e prevedendo una competenza esclusiva statale e una regionale, dunque separate tra loro, si produca una riduzione della conflittualità tra lo Stato e le Regioni. Chiunque abbia un minimo di dimestichezza con la giurisprudenza costituzionale o si sia preso la briga di scorrere anche solo il sommario degli scritti più significativi sul contenzioso Stato-Regioni, sa che esso è dipeso in larga parte dalla mancata attuazione per via legislativa della riforma del 2001. In assenza di qualunque legislazione di attuazione, volta a delimitare gli ambiti delle materie di competenza esclusiva e concorrente contenute negli elenchi del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost. nel testo vigente, era inevitabile che si ricorresse allo strumento giudiziario per risolvere i dubbi interpretativi che via via emergevano. Non si dimentichi che non fu neppure istituita la cd. "bicameralina" prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 che consentiva ai regolamenti parlamentari di prevedere l'integrazione con i rappresentanti regionali della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Ora, la legge di revisione costituzionale, al secondo comma dell'art. 117, elenca oltre cinquanta titoli di competenza esclusiva statale, contemplando anche materie tipicamente regionali come il governo del territorio, avendo cura di precisare che però resta affidata allo Stato "solo" la competenza a stabilire "norme generali e comuni". Ma se si tratta – come sembra trattarsi – di un sostanziale riaccentramento della potestà legislativa in capo allo Stato, perché allora mantenere il modello federale di attribuzione delle competenze legislative (elencando cioè le materie di competenza dello Stato

---

centrale e prevedendo una competenza residuale regionale)? E soprattutto che senso ha la previsione della clausola di supremazia, tipica dei sistemi federali, una volta abbandonata la strada del federalismo?

**4.** Senza poter affrontare qui il tema delle Regioni speciali, non toccate dalla riforma, e che invece meriterebbe di essere messo in discussione, non ci si può esimere dal notare come il legislatore costituzionale abbia mancato anche di valorizzare quel *modello di autonomia "a geometria variabile"* pure introdotto nell'art. 116 Cost. dalla riforma del 2001.

Benché debba senz'altro salutarsi con favore l'introduzione, per la prima volta, del *criterio della virtuosità finanziaria* al fine del riconoscimento di maggiori forme di autonomia, non può non osservarsi che poi vengono fortemente contratti gli ambiti materiali – cade infatti il riferimento alle materie concorrenti dell'attuale terzo comma dell'art. 117 Cost. – in cui dette maggiori forme di autonomia possono essere conseguite, per di più non automaticamente, dimostrata la virtuosità finanziaria, ma sempre a seguito di un complesso procedimento negoziale.

La mancata valorizzazione delle diverse *performances* delle Regioni maturate dal 1970 a oggi e il livellamento verso il basso dell'autonomia loro garantita non possono non rappresentare un grave impoverimento sul piano del pluralismo istituzionale, che appare il frutto, più che di meditata riflessione, di una pregiudiziale forma di compiacenza verso un'opinione pubblica giustamente insofferente per il malcostume generalizzato dei politici regionali.

In estrema sintesi, sul Titolo V, la "visione" che sembra guidare il legislatore costituzionale del 2016 è quella del sacrificio delle migliori esperienze regionali, indiscriminatamente, sull'altare di supposte aprioristiche migliori *performances* del livello statale. Una visione che azzerà l'esperienza regionale, livellandola verso il basso in modo inaccettabile, non valorizzando – come invece avrebbe richiesto il neoriformato art. 81 Cost. – le differenti capacità di governo di cui le diverse Regioni hanno dato prova nell'arco di oltre un quarantennio.

Concludo questo breve intervento tornando al tema col quale ho esordito, il rapporto tra politica e diritto, e lo faccio con le parole di Piero Calamandrei, per mettere in guardia contro quei facili ottimismo che paiono ancorati a inesistenti poteri taumaturgici della carta su cui sono scritte le riforme, anche costituzionali:

"La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile;

---

*bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità. Per questo una delle offese che si fanno alla Costituzione è l'indifferenza alla politica." (P. Calamandrei, Discorso agli studenti milanesi, 26 gennaio 1955).*

La Costituzione e le sue istituzioni hanno bisogno della politica per funzionare; senza una riforma della politica è ragionevole ritenere che ogni riforma sia destinata a restare sulla carta, esercizio, più o meno riuscito, di buona scrittura.

E se il vero bisogno del Paese è una riforma dei partiti e della politica, mi sia consentito una osservazione ovvia: lo strumento della revisione costituzionale non è quello giusto!



---

## Alessandro Mangia

---

*Ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

Intanto ringrazio per l'invito rivoltomi a partecipare a questo incontro. Però dico subito che prendere parte a questo incontro mi interessava certo per sentire l'opinione dei colleghi presenti, ma soprattutto per avere una occasione di dialogo con qualcuno che non faccia parte dell'ambiente dei costituzionalisti e che abbia lavorato su queste riforme. Anche perché, bene o male, su questa riforma abbiamo già tutti avuto modo di esprimere le nostre opinioni, in una sede o nell'altra. E come la pensa ciascuno di noi, bene o male, lo sappiamo già.

Dunque, più che riprendere e sviluppare cose già dette, anche sulle pagine de *IlSussidiario* (<http://www.ilsussidiario.net/News/Politica/2016/5/10/REFERENDUM-COSTITUZIONE-Una-riforma-che-completa-il-golpe-di-Tangento-poli/702692/>) preferisco utilizzare il tempo che mi è riservato per rivolgere due domande al Presidente Violante.

Innanzitutto mi piacerebbe sapere qualcosa di più sul modo in cui questa riforma viene valutata all'estero e, precisamente, come viene valutata questa riforma nell'ambiente della burocrazia comunitaria e, in subordine, da parte degli altri governi europei. Faccio questa domanda perché ho la netta impressione che questa riforma, più che semplificare i processi decisionali all'interno del Paese, serva a rendere più veloce e scorrevole l'esecuzione, in Italia, di quanto è stato deciso all'estero. Ho l'impressione, cioè, che il discorso sulla governabilità che viene proposto sistematicamente come fondamento del percorso riformatore di questo governo non sia fine a se stesso, ma sia in realtà strumentale all'attuazione di indirizzi legislativi conformi a interessi che stanno al di fuori del Paese. È ciò che Gustavo Zagrebelsky ha riassunto bene nella formula del "governo di esecuzione": e cioè di esecuzione di indirizzi politici altrui.

La seconda domanda è un po' più articolata. Io sento parlare di riduzione dei costi della politica come una delle ragioni che hanno indotto a percorrere un cammino tanto irto come è quello che dovrebbe condurre all'abolizione del Senato. Il testo uscito dalla Commissione dei saggi dell'estate 2013 ipotizzava un sistema monocamerale per cogliere il doppio obiettivo di semplificare il procedimento legislativo e ridurre i costi della politica. La soluzione – un compromesso comprensibile – è stata quella di mantenere in vita il Senato, facendo senatori una serie di sindaci, consiglieri regionali e comunali, attribuendo a questi immunità ex art. 68 Cost. e però non retribuendoli. A

---

parte il rilievo per cui questi soggetti, al tempo stesso amministratori locali e senatori, avrebbero l'immunità per alcune delle funzioni che esercitano nel corso della giornata e non per altre, vorrei insistere sulla questione della gratuità delle funzioni senatoriali.

Questa gratuità sarebbe lo strumento per realizzare il famoso obiettivo della riduzione dei costi della politica, che viene presentata dal ministro Boschi e dallo stesso Presidente del Consiglio come un atto dovuto a fronte dei fenomeni di malaffare, operazione dovuta e come un tratto che qualifica in modo sostanziale l'intero edificio delle riforme.

Sto ponendo ora la questione in termini molto garbati. Il realtà la campagna di comunicazione a sostegno della riforma contiene molti argomenti che ricorrevano già nelle polemiche antiparlamentari degli anni Venti in Italia e degli anni Trenta in Germania. Non che ci sia alcuna affinità, tra il momento attuale e quelle fasi politiche. Che non ci siano equivoci: io non vedo il rischio di una involuzione autoritaria del sistema. Vedo però che l'armamentario concettuale e ideologico messo in campo a favore di questo monocalmeralismo di facciata – o, se preferite, di questo bicameralismo asimmetrico – è quello e non può essere altro. È lo stesso armamentario che sta alla base di alcune fortunate operazioni editoriali sulla "casta" e su una classe politica "discutidora", quando non addirittura inutile o parassitaria. Del Senato, d'altronde, si sostiene apertamente l'inutilità nel quadro istituzionale attuale, tanto è vero che se ne prevede la trasformazione in un organismo a costo zero.

Premetto che io non sono né per il Sì né per il No e credo che l'approvazione o meno di questa riforma sia indifferente ai fini della soluzione dei problemi di direzione politica di questo Paese. E vedo questi problemi, da un lato nella dissoluzione, non so fino a che punto casuale, del sistema dei partiti successiva agli eventi del 1992 e, dall'altro, nella posizione dell'Italia all'interno degli equilibri politici europei: vale a dire nella posizione dell'Italia nell'ambito di una Unione Europea che è ormai poco più di uno strumento formale per l'imposizione e la realizzazione di politiche egemoniche all'interno del continente. Questa riforma, dal mio punto di vista, non è una innovazione, come viene venduta, ma al più un tentativo di formalizzare l'assetto politico che si è instaurato in Italia dall'entrata in scena del governo Monti.

Ora, qualche settimana fa, in modo del tutto casuale – dovevo rispondere alle domande di una intervista – mi sono dovuto documentare sui risparmi conseguenti alla riduzione dei costi della politica e sono rimasto molto perplesso. Ora, l'esperto di finanza pubblica qui è Luca Antonini, però dai dati che mi sono procurato non c'è bisogno di essere grandi esperti per farsi un'opinione. Tanto per avere un quadro di riferimento, partiamo dal PIL italiano che è, approssimativamente, di 1600 miliardi: il sistema della finanza



---

pubblica intermedia, nella sua opera di raccolta e redistribuzione di risorse, circa il 50% di questo ammontare e quindi la spesa del settore pubblico allargato – diciamo convenzionalmente dello Stato e degli altri enti pubblici – è di circa 800 miliardi. Ecco, io sono andato a guardarmi il bilancio di previsione del Senato per il 2015 e devo dire che sono rimasto molto sorpreso. Io non so se siano dati veri quelli che mettono sui giornali, probabilmente il Presidente Violante ne sa più di me – e di questi dubbi gli chiedo conferma – ma io ho letto che il bilancio di previsione del Senato per il 2015 era di 540 milioni su 800 miliardi di spesa pubblica. Una cifra a dir poco ridicola.

Ma le cose ancora più divertenti emergono se si vanno a scomporre questi 540 milioni in alcuni voci di spesa principali. Guardate, di questi 540 solo 80 milioni ineriscono le cd. “retribuzioni” dei senatori – e cioè indennità, spese di segreteria, etc. I pelandroni che vanno a Roma ad assolvere una funzione rappresentativa ritenuta inutile costano alla collettività 80 milioni su 800 miliardi di spesa pubblica complessiva. Fate voi il calcolo percentuale. Dopodiché nel bilancio del Senato stanno 123 milioni di spese di funzionamento, che coprono tutto, dalle retribuzioni di funzionari e personale alle fotocopiatrici e alle auto blu. 83 milioni vengono spesi in pensioni e indennità agli ex senatori e 136 milioni vengono spesi in pensioni agli ex dipendenti: funzionari e impiegati in pensione.

Ora, a parte il fatto che io non riesco a immaginarmi seriamente un sindaco o un Presidente di Regione, impegnato a governare la Lombardia o la Toscana, che possa proficuamente occuparsi degli affari di Stato due giorni alla settimana in una sede diversa da quella dell’amministrazione locale in cui è impegnato, è chiaro che le decisioni che saranno imputate al Senato saranno prese dagli “sherpa”, e cioè dai funzionari parlamentari che cureranno a Roma gli affari dei Senatori e che diranno loro cosa e quando votare sulla base delle indicazioni avute, nel migliore dei casi, dalle segreterie di partito.

Ma è altrettanto chiaro che, sulla base dei dati che ho fornito, e che vorrei il Presidente Violante mi contestasse, sulla base della sua esperienza passata, oggi noi andiamo a riformare il Senato. E, continuando ad esistere il Senato, la grande novità sarebbe data dal fatto che il futuro senatore non sarà retribuito perché prenderà lo stipendio dalla Regione o dal Comune. E comunque noi dovremo continuare a pagare 128 milioni per il funzionamento ordinario, 83 milioni di pensioni agli ex senatori, 136 milioni di pensioni ai dipendenti. Stante che tutti questi costi sono rigidi – o perlomeno lo sono quelli delle posizioni pensionistiche già maturate, andremmo a risparmiare, con il senatore dopolavorista circa 80 milioni. Attenzione, però, perché il sindaco o Presidente di Consiglio Regionale a Roma dovrà andarci. E il Senato potrà pagargli il viaggio con una indennità di trasferta oppure no? Per cui io immagino che, di questi 80 milioni, qualche decina sarà comunque spesa,

---

visto che questi poveretti non possono mica andare a dormire sotto i ponti. Escono da Palazzo Madama e che fanno: restano in piazza?

Per cui, su un bilancio del settore pubblico allargato di 800 miliardi, andiamo a risparmiare dall'abolizione del Senato meno di 80 milioni. E proiettando nel futuro i dati attuali sui costi di soggiorno e trasferta, nel futuro i risparmi conseguenti dall'abolizione del Senato dovrebbero essere meno di 60 milioni.

Le sembra eccessivamente critico, Presidente, dire che per smontare il Senato e dare in pasto alla gente l'idea che si riducono i costi della politica si vanno a risparmiare 60 milioni all'anno? È una cifra che colpisce, quando penso che gli italiani sono esattamente 60 milioni e, a riforma a regime, a fine 2017, ciascuno avrà un Senato in meno, ma un Euro in tasca in più. A chi potrò chiedere il mio Euro?

---

## Lorenza Violini

---

*Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano*

La riforma costituzionale in corso è stata oggetto di numerose critiche così come di altrettante numerose controcritiche. In questo panorama, caratterizzato da accesi dibattiti sul merito della revisione costituzionale, vorrei provare a sviscerare quelli che ritengo siano gli impatti positivi che essa potrebbe avere rispetto al nostro sistema. Tali impatti si articolano rispetto ai due elementi forse maggiormente problematici, ovvero sia il ruolo del Senato e il futuro del regionalismo italiano.

Ogni referendum rappresenta una novità che espone a potenziali rischi; ciononostante, nel contesto in cui ci troviamo, una non approvazione sarebbe forse più rischiosa di una approvazione. Rispetto ai due temi evocati, infatti, un eventuale esito favorevole della consultazione referendaria avrebbe il pregio di far scaturire alcune modifiche rischiose ancorché, al contempo, potenzialmente positive.

Per quanto riguarda il Senato, la lettura che vorrei offrire si pone in linea con quanto già sostenuto da Luciano Violante, anche se ritengo sia necessario affrontare il tema secondo una diversa prospettiva. Questo Senato, una volta in funzione, non sarà la "seconda" Camera, forse non sarà neanche una Camera, ma assumerà più propriamente le vesti di un nuovo organismo incaricato di svolgere attività tecniche quali la valutazione delle politiche, lo svolgimento di funzioni di 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 nonché la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori. Si tratta di funzioni, soprattutto quelle concernenti la valutazione della legislazione e delle politiche, molto importanti per il nostro sistema politico e che non vengono oggi pienamente attuate a nessun livello di governo. La produzione normativa non viene infatti preceduta né accompagnata, eccetto alcuni tentativi posti in essere da Regioni virtuose (es. Regione Lombardia), da una analisi su quanto e su come queste leggi incidano sulla vita reale delle persone.

Dal momento che la valutazione si sostanzia in una funzione rilevante per il funzionamento dell'intero sistema, ritengo sia stata una pregevole iniziativa quella di aver attribuito tale funzione al Senato. Stiamo parlando di un tentativo che potrebbe concludersi con un esito infausto, con un ennesimo fallimento; anche se così fosse, però, esso avrebbe in ogni caso rappresentato

---

un tentativo buono, mosso dall'intento di rispondere a un'esigenza concreta e sempre più pressante.

Nonostante il governo abbia affermato che uno dei motivi ispiratori della riforma sia stata la riduzione dei costi della politica, io non penso che questo sia uno dei precipui obiettivi della modifica al testo costituzionale. Perché il Senato possa adempiere a questa funzione di valutazione delle politiche, esso dovrà essere composto da senatori che abbiano già sviluppato una adeguata *expertise* o che inizino fin d'ora a formarsi per il raggiungimento di una idonea competenza tecnica. Tale adempimento non può infatti essere posto totalmente a carico di senatori che sono al contempo sindaci e parlamentari. Nel sistema costituzionale tedesco, il Bundesrat non svolge le sue mansioni solo grazie ai 69 funzionari dei governi o ai ministri dei governi locali ma si appoggia a un efficiente apparato burocratico che consente di fronteggiare un pesante onere quale quello che deriva dalla valutazione della legislazione e delle politiche.

L'Europa stessa chiede una valutazione da parte degli Stati sul funzionamento delle politiche europee; è una richiesta a cui gli Stati non possono più sottrarsi e a cui questa riforma prova a dare risposta attribuendo tale compito al nuovo Senato della Repubblica. Quest'organo assumerà, quindi, una veste nuova che troverà compimento solo se si avrà il coraggio e la lungimiranza di costruire un apparato burocratico costituito da soggetti esperti e razionalmente organizzati. Solo un'organizzazione coerente con gli scopi che verranno assegnati al Senato sarà in grado di sostenere i cento senatori che da soli non sono nelle condizioni di valutare i circa 30 mila documenti che la Commissione europea invia al governo. Se non vogliamo unirci a Spagna e Grecia nel rifiutare tale adempimento, dobbiamo iniziare a lavorare per questo, sfruttando – innanzitutto – l'occasione fornita dalla riforma costituzionale in corso. Ricapitolando sul ruolo del nuovo Senato: la riforma cerca di delineare una Camera radicalmente innovativa rispetto alle precedenti, lanciando una sfida che vale la pena di accogliere.

Per quanto riguarda il secondo punto, quello concernente il regionalismo, questo rappresenta, se possibile, una questione ancora più controversa. Benché sia possibile registrare sul territorio nazionale alcune buone esperienze di amministrazione regionale, occorre prendere atto che il regionalismo italiano è un regionalismo potentemente differenziato e caratterizzato da un cospicuo insieme di problematiche che assumono toni talvolta drammatici. L'accentramento delineato dalla riforma non mette la parola fine al regionalismo italiano; ciò che finora ha limitato il regionalismo italiano è stata, semmai, la mancata consapevolezza del fatto che talune differenziazioni sono presenti e devono essere presenti. Prendiamo a titolo esemplificativo il comparto sanità: il commissariamento è un atto che adotta la Regione o

---

è, piuttosto, un atto imposto dal centro? È un atto che viene dal centro e la *ratio* di tale legittimazione dipende dalla oculata scelta di consentire che sia lo Stato centrale a controllare l'andamento delle politiche.

Con questo non si vuole negare che la riforma abbia tra i suoi effetti quello, evidente ai più, di incrementare l'accentramento delle potestà legislative; d'altra parte, vi sono una serie di potestà legislative che riguardano l'organizzazione dei servizi, che è un elemento vitale per l'attività delle Regioni. Se è vero che la Regione è ente diverso dal Comune e dalla Provincia, è pur vero che l'attività legislativa delle Regioni è stata fino a oggi, in prevalenza, un'attività con cui si organizzano i servizi in modo alternativo rispetto allo Stato, come accaduto di recente in Lombardia con la legge che ha accorpato sanità e assistenza.

La riforma costituzionale in corso riparte il potere legislativo statale e regionale diversamente da quanto stabilito con la precedente riforma del Titolo V del 2001. Ciò posto, si potrebbe riproporre una problematica analoga a quella sollevata per il punto precedente: non basta la legislazione ma occorre mettere a tema anche l'elemento economico, la disponibilità finanziaria. Questo profilo impatta inevitabilmente con il più ampio tema della attività legislativa ma non attiene al testo costituzionale che andremo o meno ad approvare nelle sue modifiche con il prossimo referendum. Il problema economico, così come quello delle capacità tecniche richieste a chi sarà in futuro impegnato nella valutazione della legislazione e delle politiche riguarda l'attuazione del "nuovo" testo costituzionale. Un testo che, se correttamente applicato, potrà rappresentare un passo avanti rispetto al sistema attuale il quale – su questo siamo tutti concordi – ha presentato dei limiti oramai evidenti.



---

# Maurizio Lupi

---

*Deputato della Camera*

Quello a cui abbiamo assistito oggi è esattamente la fotografia del dibattito che c'è stato in Parlamento e nel Paese. Dal mio punto di vista mi interessa rispondere a una delle domande poste: il momento storico che viviamo chiede la necessità di un cambiamento, il coraggio di iniziare un percorso di cambiamento, oppure no? E la politica ha il coraggio di prendere in mano questa sfida, sapendo che deve navigare in mare aperto e nessuno sa quale sarà l'approdo? Sappiamo solo che l'approdo deve essere il bene di questo Paese, il bene comune della comunità in cui viviamo. Io ritengo che oggi non esista possibilità di dire "ni", lo dico per realismo, o è "Sì" o è "No". Trovandoci di fronte a un referendum confermativo non può esserci l'astensione, può esserci come possibilità formale, ma non come soluzione.

Ritengo che la sfida interessante per ognuno di noi, per chi fa politica, per chi vive nella società civile, per i costituzionalisti, sia quella di avere il coraggio di questo inizio. Perché questo è l'inizio, finalmente, di un cambiamento nel nostro Paese: una riforma che acquisisce cose che da trent'anni vogliamo, e di cui avete discusso, che risponde in maniera positiva a questa richiesta. Certo, ci sono alcune cose buone e altre meno buone, ma questa proposta almeno costringe tutti noi a capire e a giocare la sfida di come vogliamo costruire un nuovo assetto costituzionale e istituzionale.

Si è parlato di imperfezione delle leggi: non sono perfette quelle statali, ho visto tantissime leggi regionali non perfette, non pensiate che le leggi si scrivano bene solo nelle Regioni.

Quindi, la mia prima riflessione è: non perdiamo questa grande opportunità. C'è la possibilità di un inizio di cambiamento, qual è il nostro contributo? Perché uno dei difetti del dibattito di questi anni è stato considerare la Costituzione come un totem intoccabile, tutto era intoccabile. È la posizione di Zagrebelsky: non si può toccare assolutamente nulla. Io credo, invece, che oggi sia il momento in cui si inizia a cambiare, la seconda parte della Costituzione non è intoccabile, e nel cambiamento proposto i punti positivi sono più di quelli negativi (condivido molte delle vostre osservazioni). Capiamo allora quale tipo di sfida abbiamo davanti.

Io credo, ad esempio, che il sistema regionale così com'è non funzioni più, nonostante ci siano alcuni esempi positivi che sono stati di modello per tutto il Paese. Le Regioni stesse vivono un momento di crisi come lo vive lo Stato Centrale, bisogna rimettersi in gioco per capire come superare l'impasse.

---

Hanno ancora senso venti Regioni? O avrebbero più senso in una dimensione di macroregioni e di spazi diversi che si vanno a conquistare? Anche su questo tema l'occasione del referendum è una grande opportunità per ognuno di noi di dire quali passi bisogna fare per cambiare e di costringerci poi a farlo, perché di immutabile non c'è nulla se non per la debolezza della politica.

La seconda osservazione è su una cosa che non condivido: il complesso del tiranno. Che da sempre è una delle cause dell'immobilismo. Io non ho paura della democrazia, io credo che noi abbiamo vissuto questa esigenza – l'ha spiegato bene il Presidente Violante – che è una delle ragioni per cui questa Costituzione ha previsto il meccanismo del bicameralismo perfetto, perché venivamo da una storia e da un passato molto concreti. Ora siamo a distanza di settant'anni e penso che quando si tira fuori il complesso del tiranno sia semplicemente perché siamo tutti deboli. Io presumo che se uno viene eletto dai cittadini debba poter governare e dopo cinque anni si ripresenta agli elettori. Penso che sia una conquista, non una debolezza.

E poi, permettetemi questa annotazione, se analizziamo il monocameralismo risultante da questa riforma e dalla legge elettorale, non credo proprio che garantisca una blindatura assoluta del governo. Chi ha presieduto la Camera o chi ha fatto anche solo l'esperienza parlamentare sa che in quei numeri non c'è assolutamente la dittatura, perché se per cambiare la maggioranza basta che si spostino trenta parlamentari, vuol dire che per governare c'è bisogno della ragionevolezza della politica e della mediazione della politica, sia che tu faccia parte della maggioranza che tu sia all'opposizione.

Sto parlando a ragion veduta. I deputati sono 630, 340 di maggioranza e 290 di opposizione. Siccome la Camera diventa una e il passaggio di fiducia o di approvazione delle leggi diventa uno, capite benissimo che, essendo una parte di questi deputati eletti con preferenza, se non c'è la ragione della politica e della buona politica la maggioranza non regge. Non esiste il tiranno, perché bastano trenta deputati che si spostano da una parte all'altra e non c'è più la maggioranza.

Questa legge elettorale può essere stata fatta bene o male, ma il complesso del tiranno non è un argomento da mettere in campo per obiettare rispetto alla possibilità di un cambiamento. Altro è dire che si poteva fare meglio. Concludo rispondendo alla domanda da cui sono partito, se abbiamo coscienza che oggi siamo avanti a una grande opportunità. Per me il Sì è un inizio di cambiamento, non una conclusione ma proprio un inizio che può vedere tanti di noi, e in particolare pezzi attivi di società civile, dare il proprio contributo in positivo. Perché questa è la forza che poi condiziona la politica: più la società è viva più la politica ha dei vantaggi. Quindi io non mi ritrarrei da questa sfida che considero storica per il nostro Paese.





# Quaderni della Sussidiarietà

1. Famiglia e DiCo: una mutazione antropologica? - AA.VV. (2007)
2. Il rischio di educare nella scuola - a cura di Mario Riboldi (2007)
3. Persona e Stato - AA.VV. (2007)
4. Questioni di biopolitica - AA.VV. (2008)
5. Una scuola che insegna a ragionare: il metodo dell'esperienza - a cura di Alessandra Casetta e Francesco Valenti (2008)
6. Coscienza religiosa e cultura moderna: percorsi della ragione e dell'istruzione - a cura di Alessandra Casetta e Francesco Valenti (2009)
7. La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale - a cura di Luca Antonini (2009)
8. La consegna tradita. Riflessioni sul senso della storia - a cura di Gianfranco Dalmaso (2009)
9. Il lavoro: l'esperienza dell'io in azione - a cura di Mario Mezzanatica e Giorgio Vittadini (2010)
10. Verso un (quasi) mercato dell'istruzione? Riflessioni, esperienze e proposte per il sistema scolastico italiano (2010)
11. Realismo, ideologia e scetticismo nella scuola e nell'educazione - a cura di Francesco Valenti (2010)
12. E l'esistenza diventa una immensa certezza - a cura di Costantino Esposito (2012)
13. Dialogo intorno al volume Esperienza elementare e diritto (2012)
14. Dialoghi sul welfare - a cura di Guido Canavesi (2015)
15. Sicilia periferia e risorsa dell'Europa (2015)



## Fondazione per la Sussidiarietà

Via Legnone, 4  
20158 Milano  
T +39 0286467235  
F +39 0289093228  
[www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)