

UNA RIFLESSIONE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE

La “valenza” politica del referendum d’autunno

(a cura del prof **Alberto Fossati**, responsabile dell’ufficio studi delle Acli milanesi)

Il dibattito sul referendum popolare indetto per la conferma della riforma costituzionale ha assunto un connotato politico.

Molti commentatori hanno attribuito al Governo e segnatamente del Presidente del Consiglio la responsabilità di aver caricato il referendum di temi che esulerebbero dal merito dei contenuti della riforma, di modo che l’attenzione ed il giudizio tenderebbero a spostarsi da questi a considerazioni del tutto estranee.

Perciò, tra i molti fautori del No si annoverano tutti gli oppositori della maggioranza governativa, oltre che taluni avversari interni alla stessa, mentre di converso tra i sostenitori del Sì vi sono gruppi organizzati e organizzazioni di categoria e imprenditoriali, preoccupati che un’eventuale vittoria del No provochi dissesti nella tenuta del Governo e apra la strada ad una fase di instabilità politica particolarmente nociva per il Paese in un tempo di gravi tensioni internazionali e di perdurante crisi economica.

Ovviamente non mancano opinioni contrarie e favorevoli sul merito della riforma, tuttavia, anch’esse rivestite da un’inevitabile coloritura politica, ma si deve sottolineare che la “politicalità” è propria della natura del referendum costituzionale che, in quanto strumento di controllo popolare esterno alla decisione del Parlamento, ha per fine di verificare la rispondenza delle sue scelte alla volontà popolare, al fine di evitare che la sovranità popolare dell’art. 1 Cost. si risolva nella sovranità della sola maggioranza parlamentare.

La fisiologica valenza politica del referendum risiede dunque nei suoi effetti che sono variabili e dipendono dalla rilevanza che la riforma ha rispetto all’indirizzo politico del Governo.

Non c’è dubbio che per l’attuale Governo la riforma costituzionale abbia rappresentato e rappresenti un elemento centrale del suo programma, tant’è che il Governo stesso ha caricato di significato politico il risultato referendario, facendone derivare conseguenze essenziali per la sua sopravvivenza politica.

In questa ottica il voto popolare costituisce strumento di legittimazione politica sostanziale democratico – plebiscitaria per il Governo.

Non c’è allora da stupirsi se il voto assuma la valenza di una sanzione di fiducia/sfiducia popolare a prescindere dal contenuto del quesito referendario, ma anche rispetto al merito il voto ha significato politico, perché, come detto, esso si esprime, condividendola od opponendosi, sulla scelta del legislatore costituzionale.

Questo è insieme il limite e il fine del referendum del prossimo Autunno, che ha per oggetto una profonda modifica della parte ordinamentale (la seconda) della Costituzione finalizzata a superare il sistema parlamentare del cosiddetto bicameralismo perfetto e a ridefinire il quadro delle competenze tra Stato e Regioni.

I contro ...

Nell'enfasi del dibattito politico e dottrinale per i detrattori della riforma si è messo in luce il suo **contenuto disomogeneo**, che costringerebbe l'elettore ad un'unica scelta su di una pluralità di argomenti, il suo intreccio con la **legge elettorale ritenuta incostituzionale** e già sottoposta all'imminente vaglio della Consulta che, avendo un'impronta "verticista", restringerebbe la rappresentanza e muterebbe la forma di governo, la **violazione** dei principi supremi della **sovranità** popolare e dell'**eguaglianza/ragionevolezza**.

Il principio di **sovranità** sarebbe leso perché l'art. 1 della Costituzione afferma che la forma di esercizio delle sovranità è soltanto solo quella diretta, mentre il Senato sarebbe ora composto solo da membri eletti in secondo grado dai consiglieri regionali (95, di cui 74 consiglieri e 21 sindaci) e da cinque senatori di nomina presidenziale in carica per sette anni.

La violazione dell'**eguaglianza** consisterebbe nella forte differenza numerica tra deputati (630) e senatori (100), che renderebbe irrilevante il peso dei senatori rispetto ai deputati nel Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica. Un'ulteriore violazione deriverebbe dal vincolo di mandato che i consiglieri regionali elettori dei senatori ricevono dal voto popolare. Infatti i consiglieri devono determinarsi in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati a consigliere in occasione del rinnovo dei consigli regionali. Non si tratterebbe di elezione, bensì di una ratifica.

L'eguaglianza sarebbe lesa sotto il profilo della proporzionalità che verrebbe contraddetto nell'attribuire la Senato, composto da 100 componenti, l'elezione di due giudici costituzionali, a fronte dei tre attribuiti alla Camera dei deputati che ha 630 componenti.

Il principio sarebbe ulteriormente leso dalla funzione *part-time* dei senatori, che sono contemporaneamente consiglieri regionali o sindaci, rispetto al tempo pieno dei deputati.

Anche il nuovo disegno dei rapporti tra Stato e Regioni ordinarie improntato ad una più evidente demarcazione delle reciproche competenze, risulterebbe tutt'altro che definito, oltre al fatto di essere caratterizzato da un'attrazione verso il centro di competenze già regionali.

Non solo. Rispetto a talune competenze che rimangono regionali come, ad esempio, il governo del territorio, le politiche sociali, la tutela della salute, l'ambiente e il turismo, istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, le attività culturali, allo Stato è stata affidata la competenza esclusiva a dettare "*disposizioni generali e comuni*" nonché "*disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni*".

Questa attribuzione di competenza esclusiva restringe l'ambito di autonomia regionale che sarebbe viepiù limitato dall'applicazione della cosiddetta "clausola di supremazia", mediante la quale lo Stato con legge interviene a disciplinare materie non riservate alla sua competenza esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero l'interesse nazionale. Il contenuto elastico e non predefinito di tali presupposti, lascerebbe spazio per interventi "politici" tendenzialmente fortemente limitativi per le Regioni.

Rimangono invece immuni da ogni modifica, ed anzi se ne rafforza semmai la posizione, le Regioni a statuto speciale, per le quali le eventuali e future modifiche dovranno passare attraverso previe intese con lo Stato.

Da ultimo, l'obiezione più radicale riguarda la **non-legittimazione** dell'attuale Parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale ad approvare la riforma.

... e i pro

I sostenitori della riforma obiettano invece che questa si porrebbe in continuità con l'impianto della Costituzione del 1947, di cui rispetta i principi fondamentali di sovranità popolare che si esercita non solo nelle forme, ma anche nei *limiti* della Costituzione (art. 1), conseguentemente la Costituzione stessa può disciplinare le modalità in cui si forma, si esercita e si esprime la sovranità popolare con regole nuove per l'elezione del Parlamento, per la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, per gli istituti della democrazia diretta.

Inoltre si contesta che la **sovranità** popolare si eserciti solo attraverso il voto e l'elezione diretta; ad esempio, il Capo dello Stato è eletto dal Parlamento e non dal popolo.

La riforma, peraltro, prevede il nuovo istituto del referendum propositivo e di indirizzo, l'abbassamento, a certe condizioni, del *quorum* per la validità di quelli abrogativi, che ampliano le forme della sovranità popolare, pur a fronte dell'innalzamento del numero delle firme (da 50.000 a 150.000) per i progetti di legge di iniziativa popolare, che però verrebbero incanalati in un procedimento per l'esame non più aleatorio come il vigente.

Quanto all'**eguaglianza**, viene sostenuto che la Costituzione vigente prevede eccezioni, come l'immunità dei voti e delle opinioni espresse dai parlamentari, in deroga all'art. 21 sulla libertà di opinione, gli statuti speciali regionali derogano al regime ordinario delle Regioni, l'art. 7 sul concordato e l'art. 8 sulle intese con le confessioni acattoliche derogano anch'esse al principio di eguaglianza tra confessioni religiose.

Sull'**eterogeneità** della riforma e del quesito referendario viene affermato che la critica sarebbe incoerente, perché il voto si basa sul parallelismo tra testo approvato dalle assemblee legislative e testo oggetto dell'intervento popolare, dove quest'ultimo non rappresenta un atto di legislazione popolare (come è il referendum abrogativo delle legge e degli atti aventi forza di legge), ma un momento di controllo e di confronto sulla rispondenza o meno della volontà popolare con quella espressa dal Parlamento.

Sul rapporto tra **legge elettorale** e riforma costituzionale, viene fatto notare che l'impianto maggioritario della prima è contenuto, giacché assegna al vincitore al primo turno se ha raggiunto il 40% dei voti, o a quello del ballottaggio, 340 (54%) seggi alla Camera (24 in più della maggioranza assoluta di 316). Il territorio nazionale è suddiviso in 20 circoscrizioni elettorali ed in 100 collegi plurinominali, in cui vengono attribuiti da 3 ai 9 seggi. I capilista sono eletti direttamente, gli altri in base alla preferenza ottenuta. La finalità di privilegiare la governabilità rispetto alla rappresentanza, che è poi il fine di ogni sistema maggioritario, si esprimerebbe dunque entro confini ridotti, che non comprometterebbero gli equilibri democratici, che troverebbero nell'insieme dei contrappesi previsti in Costituzione gli strumenti di garanzia, né, d'altro canto, viene modificata la forma di

governo parlamentare, anche se la fiducia viene data o revocata dalla sola Camera e non più anche dal Senato.

Sulla **legittimazione** del Parlamento i fautori della riforma ritengono che si tratti di un falso problema. Da un lato la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014, nel dichiarare incostituzionale la legge elettorale precedente ha comunque specificato quali fossero gli effetti prodotti dalla declaratoria di incostituzionalità, che non si riverberano sulla potestà parlamentare di svolgere le sue funzioni in conformità al principio fondamentale di continuità dello Stato, che si realizza in concreto attraverso la continuità dei suoi organi costituzionali; dall'altro lato si fa notare che nessuna obiezione circa la pretesa delegittimazione è stata sollevata quando il Parlamento ha rieletto il Presidente Napolitano, eletto Mattarella, giudici della Corte costituzionale e membri del CSM, votata la fiducia ai Governi Letta e Renzi, approvata la legge, tra cui quella nuova elettorale. Ciò per dire che il Parlamento gode della pienezza delle funzioni anche nel caso della riforma della Costituzione.

Sul **nuovo regionalismo** è fatto notare che il potere statale di dettare disposizioni generali permette di intervenire anche in maniera suppletiva, che consente di garantire omogeneità di intervento sul territorio. Inoltre il ridisegno delle competenze avrebbe il pregio di eliminare i molti dubbi e problemi applicativi sorti con la riforma del 2001. Sulla tendenza riaccentratrice si è rilevato che i nuovi scenari della globalizzazione hanno imposto la rivisitazione dei compiti tra centro e periferia con l'attribuzione allo Stato dei poteri necessari per farvi fronte. In questa logica la "clausola di supremazia", istituto consueto negli ordinamenti federali, è funzionale a garantire unitarietà di ordinamento e tutela dell'interesse nazionale, quale in concreto viene determinato con l'applicazione della clausola.

Invece, le parti sono concordi nel ritenere che la riforma approfondisce la **frattura** tra Regioni ordinarie e speciali; rispetto a quest'ultime, è stato considerato che sarebbero venute ormai progressivamente meno le giustificazioni storiche, politiche e economiche, che avevano portato al loro riconoscimento costituzionale ed alla loro istituzione.

IL QUADRO GENERALE DELLA RIFORMA

Si è detto che la "filosofia" della riforma consiste nel perseguire il superamento del bicameralismo perfetto e la revisione del potere tra Stato e Regioni.

Rinviano per l'illustrazione degli analitici contenuti alle schede qui allegate, si possono esporre alcune considerazioni di fondo per una loro lettura critica, sebbene non preconcepita.

Innanzitutto sulla fine del bicameralismo perfetto.

Va detto che l'attuale sistema di totale omogeneità di poteri tra Camera dei deputati e Senato costituisce un'eccezione nel panorama costituzionale occidentale, contrassegnato di norma, perché vi sono taluni Stati solo monocamerali, da un bicameralismo differenziato per i poteri attribuiti all'una ed all'altra camera e per il sistema di elezione, sia che si tratti di ordinamenti federali (USA, Germania, Austria), sia unitari pur articolati mediante importanti istituzioni autonomiste (Francia, Spagna).

Le ragioni del nostro bicameralismo perfetto sono storico-politiche e non si collegano ad alcuna volontà di ampliare gli spazi della sovranità popolare.

Nella temperie del secondo dopoguerra con il mondo diviso dalla Guerra fredda in due blocchi contrapposti, l'Italia vedeva replicato lo scenario internazionale rappresentato dalla presenza del più forte ed organizzato partito comunista d'occidente e dalle forze di democrazia occidentale egemonizzate dalla democrazia cristiana, il timore per l'eventuale vittoria delle sinistre e, correlativamente il timore di queste di essere emarginate in caso sconfitta, aveva indotto le forze politiche (che pure avevano opinioni differenti, sia sull'esistenza stessa del bicameralismo, essendo nota la propensione monocamerale dei comunisti, sia sul fatto che le due camere dovessero avere compiti e poteri differenziati, oltre che rappresentanza ed elezione differenti), a privilegiare l'attribuzione di eguali poteri ad entrambe le Camere.

La soluzione del bicameralismo perfetto, unita ad una debolezza formale del Governo, fu dunque il punto di equilibrio, finalizzato a far sì che il vincitore non lo fosse troppo e che vi fossero maggiori spazi di controllo e condizionamento politico anche da parte dell'opposizione.

Il bicameralismo paritario, come anzidetto, non è stata la forma per una sovranità popolare più larga, ma uno strumento di garanzia e di reciproco condizionamento degli e tra gli schieramenti politici.

La vicenda delle Regioni ordinarie, istituite soltanto nel 1970, si inserisce in una logica tutta politica di evitare di dare vita a contropoteri locali autonomi ed antagonisti (si pensi alle Regioni "rosse") rispetto a quello centrale.

La stessa preoccupazione di evitare contropoteri che limitassero quello centrale aveva determinato la maggioranza dei partiti di governo dell'epoca a posticipare sino al 1953 l'istituzione della Corte costituzionale, quale organo di sindacato di legittimità delle norme legislative e dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

La forma di governo prescelta dal costituente fu ed è quella parlamentare caratterizzata dal nesso inscindibile della rapporto di fiducia del Parlamento, senza il quale, il Governo non entra in carica o deve dimettersi, se viene meno successivamente.

Nell'attuale sistema la fiducia deve essere data da entrambe le camere separatamente.

Nel nuovo regime la fiducia è accordata solo dalla Camera dei deputati che possiede anche la competenza generale per l'approvazione delle leggi, salvo che per i casi in cui è prevista la necessaria approvazione da parte del Senato (c.d. legge bicamerale).

Il Senato, al di fuori delle materie di legislazione bicamerale, non vota più la fiducia al governo, interviene nel procedimento legislativo con l'espressione di pareri alla Camera, elegge giudici costituzionali, concorre ad eleggere il Capo dello Stato.

Questo sistema di produzione legislativa nelle intenzioni del legislatore costituzionale dovrebbe comportare semplificazione ed accelerazione del processo decisionale.

Nel caso di dissenso o di dubbi sulla natura monocamerale o bicamerale della legge, ai due Presidenti di Camera e Senato è affidato il compito di arbitrale di dirimere il conflitto.

Il centro politico di imputazione formale rimane pur sempre il Parlamento nella figura dell'organo prevalente della Camera dei deputati, mentre il Senato viene disegnato come l'assemblea di rappresentanza dei territori con la nomina indiretta dei senatori che devono essere consiglieri regionali e sindaci.

In realtà la funzione di "camera dei territori", che dovrebbe connotare la peculiarità del Senato, che si chiamerebbe delle "Autonomie", è tutt'altro che acquisita.

La riforma prevede che il regolamento del Senato disciplini i diritti della minoranza. Ciò induce a dedurre che anche questa assemblea si organizzerà secondo la logica della maggioranza – minoranza rispetto al Governo quando invece la sua funzione e composizione dovrebbe privilegiare essenzialmente la tutela degli interessi delle autonomie territoriali, a meno che la maggioranza non si determini in relazione all'appartenenza maggioritaria dei Senatori ad un gruppo politico o a un'alleanza, ma anche in questo caso prevarrebbe la logica dell'appartenenza politica a scapito di quella territoriale.

Quanto al rafforzamento del Governo come organo ormai preminente nel sistema politico – istituzionale, che verrebbe altresì accresciuto dalla legge elettorale, occorre prendere atto che da tempo il Governo ha assunto funzione preminente, attraverso l'iniziativa legislativa, la decretazione d'urgenza (che viene ora ricondotta entro parametri più rigidi in conformità agli indirizzi consolidati della Corte costituzionale), il ricorso alla legge delega per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione (tipico esempio è legge delega sul Terzo settore).

La riforma rafforza ulteriormente la posizione centrale del Governo con l'introduzione del procedimento di approvazione "a data certa" delle leggi ritenute essenziali per l'attuazione del programma governativo, sebbene in questo modo dovrebbe ridursi il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Tuttavia non si può parlare di un affievolimento dei poteri di controllo e di garanzia.

Al Parlamento appartiene la funzione legislativa, la fiducia al Governo, la funzione di indirizzo e di controllo politico sull'operato del Governo.

Quanto alle garanzie e ai contrappesi, è previsto lo statuto delle opposizioni, il nuovo istituto referendario propositivo e di indirizzo nonché forme di consultazione anche delle formazioni sociali (art. 71).

Il nuovo controllo preventivo di legittimità della Corte costituzionale, ove richiesta da un quarto dei deputati, sulla legge elettorale.

E' confermato il ruolo presidenziale con parere motivato di rinvio alle Camere di una legge prima della sua promulgazione.

E' alzato il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica; per i referendum abrogativi promossi da almeno 800.000 elettori il quorum richiesto non è più quello della maggioranza assoluta degli aventi diritto, ma di coloro che hanno votato nelle precedenti elezioni per la Camera dei deputati.

In conclusione, l'elettore si trova di fronte ad un quadro normativo complesso e, per taluni versi, anche complicato (si vedano i procedimenti e le varianti per l'approvazione delle leggi), racchiuso in

un testo che non brilla per chiarezza e per linguaggio, che dovrebbe essere la cifra che contraddistingue una Costituzione.

Tuttavia, è chiaro il sistema che deriva dalla riforma.

All'elettore spetta di decidere se farlo proprio, oppure se confermare il regime vigente con tutti suoi limiti, ma anche i suoi pregi.

Milano, venerdì 22 luglio 2016.