

Osservatorio sulle fonti

UNA RIFORMA NECESSARIA, MA CHE RISCHIA DI NON FUNZIONARE*

di Enzo Cheli**

1. Le mie valutazioni su questa riforma costituzionale ho già avuto modo di esprimerle nei nostri incontri precedenti né gli sviluppi più recenti del suo percorso parlamentare mi hanno fatto cambiare opinione. Un'opinione che posso riassumere nei termini seguenti: questa riforma nasce, a mio avviso, da esigenze ben giustificate, ma realizzate – alla luce del modello sinora definito in sede parlamentare – in forme ambigue e tecnicamente inadeguate. Siamo quindi in presenza di una riforma necessaria nelle sue motivazioni di fondo, ma malamente costruita nella definizione delle sue forme.

2. La riforma si presenta necessaria alla luce degli sviluppi più recenti del nostro sistema politico (specialmente dopo i risultati elettorali del 2013) e del nostro impianto istituzionale (specialmente alla luce degli sviluppi dell'ordinamento europeo dopo le vicende della crisi economica e finanziarie degli ultimi anni).

Dal giudizio sulla necessità di questa riforma deriva come conseguenza anche un giudizio sicuramente positivo su alcuni dei suoi aspetti e, in primo luogo, sul fatto di aver collegato l'inevitabile superamento del bicameralismo paritario con la "riforma delle riforme" del titolo V della seconda parte della Costituzione varata nel 2001, riforma palesemente abortita alla luce dell'esperienza. Accanto a questa impostazione di fondo, pienamente condivisibile esistono, d'altro canto, nella riforma anche altri aspetti non secondari da giudicare con favore. Mi riferisco, in particolare, alle limitazioni introdotte per la decretazione d'urgenza (ma correlate alla previsione di un procedimento legislativo abbreviato su iniziativa del Governo), nonché al rafforzamento degli istituti di democrazia diretta anche attraverso l'apertura verso nuove forme di referendum.

Detto questo, penso peraltro che si debba riconoscere che la riforma appare costruita in termini insoddisfacenti quanto meno con riferimento a tre aspetti di particolare rilevanza quali quelli inerenti alla struttura del nuovo Senato, alle diverse articolazioni del procedimento legislativo ed alla nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

3. La struttura e le modalità di funzionamento che si prevedono per il nuovo Senato appaiono del tutto inadeguate rispetto alle funzioni (non certo marginali ai sensi del nuovo art. 55 Cost.) che si intendono assegnare a quest'organo. Le modalità di formazione e la fluidità interna dell'organo; la previsione di un doppio mandato non retribuito; l'assurda presenza rispetto alla natura delle funzioni dei senatori di nomina presidenziale

* Intervento al quarto Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016.

** Vice-presidente emerito della Corte costituzionale.

Osservatorio sulle fonti

sono tutti elementi che rendono facile la previsione che una struttura così costruita ben difficilmente si troverà nella condizione di agire con il tono costituzionale richiesto ad un organo chiamato a comporre l'impianto parlamentare.

Per quanto riguarda poi il procedimento legislativo quello che più colpisce è che, anziché semplificare, con questa riforma si viene a introdurre una forte complicazione procedurale con la previsione di una decina di percorsi differenziati destinati inevitabilmente a favorire lo sviluppo di una forte conflittualità intercamerale per la cui composizione non si prevedono strumenti efficaci.

Infine, per quanto concerne la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, questo progetto di riforma – anche se introduce alcuni correttivi ben giustificati rispetto al modello varato nel 2001 – scivola in una sorta di schizofrenia di fondo quando, da un lato, attraverso un Senato delle autonomie mira a rafforzare la presenza al centro dello Stato regionale, mentre, dall'altro, adotta una serie di restrizioni per l'autonomia delle Regioni che finiscono per declassare tale autonomia da un livello politico ad un livello prevalentemente amministrativo.

4. In sostanza l'impressione complessiva che si trae da questo progetto di riforma è che attraverso di esso più che costruire un qualcosa di nuovo (cioè un Senato inteso come perno di un nuovo Stato regionale), si è inteso in primo luogo depotenziare la realtà esistente collegata al potere della seconda Camera e del complessivo impianto regionale: e questo al fine di una maggiore concentrazione della forma di governo a danno della forma di Stato.

Senonché su questo ultimo punto vorrei anche aggiungere che le ambiguità maggiori che è dato notare in questo progetto non sembrano tanto derivare da un calcolo politico ispirato ad una visione centralistica quanto da una inadeguata costruzione tecnica legata ad una scarsa riflessione sulle premesse generali relative sia al modello di bicameralismo che al modello di Stato regionale che si intendeva adottare.

Questa riflessione, ove fosse stata compiuta, avrebbe dovuto condurre a combinare una forma di governo parlamentare più razionalizzata con una forma di Stato regionale più caratterizzato nel suo tono politico, individuando, senza sovrapposizione di ruoli, nella Camera il perno della forma di governo e nel Senato il perno della forma di Stato. Ma questa riflessione di fondo – nonostante tutti i dibattiti che in questi anni si sono sviluppati sia in sede scientifica che politica – purtroppo è mancata e di questa carenza il progetto in esame porta i segni.

La conseguenza è che questo progetto prospetta un rischio che, a mio avviso, non è tanto politico (come molti pensano), quanto tecnico, per la scarsa praticabilità operativa di un modello che anziché semplificare (come era nelle intenzioni originarie) complica e che, di conseguenza, appare orientato non a ridurre, ma ad aumentare la conflittualità interna al sistema sia nei rapporti tra le due Camere che nei rapporti tra Stato e Regioni. Un modello, quindi, che anziché incentivare (come si vorrebbe) potrebbe alla fine ridurre l'unità, l'omogeneità e l'efficacia dell'indirizzo politico affidato del Governo.

Osservatorio sulle fonti

5. Esiste ancora la possibilità di rimediare a questi difetti? Il percorso parlamentare della riforma appare segnato e correttivi in corso d'opera appaiono ormai molto problematici.

Resta il passaggio finale del referendum confermativo su cui non risulta possibile, almeno per il momento, fare previsioni.

Su questo aspetto vorrei comunque dire che considero un errore istituzionale grave voler dare a questo referendum il significato di un voto popolare di fiducia sul Governo, annullando la linea distintiva che, specialmente in un ordinamento come il nostro – caratterizzato da un alto grado di disomogeneità – dovrebbe sempre distinguere la politica costituzionale dalla politica governativa.

In ogni caso penso che se il referendum darà un esito positivo, la riforma entrerà in funzione, ma con scarse possibilità di operare efficacemente. E questa ci porrà ben presto nella necessità di rimettere le mani in un disegno che avrebbe richiesto una riflessione più attenta e che, alla fine, dovrebbe sfociare in un modello di Stato regionale meglio definito nei suoi contenuti politici, cioè fondato su realtà locali non da tenere al guinzaglio, ma da valorizzare attraverso una affermazione piena del principio di responsabilità.