

# Osservatorio sulle fonti

## IV SEMINARIO DEI COSTITUZIONALISTI TOSCANI SULLE PROPOSTE DI RIFORMA COSTITUZIONALE. INTRODUZIONE\*

di *Paolo Caretti* \*\*

1. Siamo arrivati al quarto incontro che, grazie all'iniziativa di Roberto Zaccaria, vede anche oggi riuniti attorno ad un tavolo gran parte dei costituzionalisti toscani per discutere, in piena libertà e senza alcun paludamento accademico, delle proposte di riforma della Costituzione che stanno per ultimare il loro iter parlamentare. Lo spirito che ha animato tutti i precedenti incontri è stato quello di ragionare delle proposte in discussione cercando di evitare ogni posizione preconcepita e aprioristica: da un lato, quella di chi fin dall'inizio di questo processo ha demonizzato tali proposte, dall'altro quella, altrettanto aprioristica e (oggettivamente) ideologica, di chi fin dall'inizio si è dichiarato invece favorevole "a prescindere" dal contenuto delle proposte stesse.

Tenuto conto del fatto che siamo degli studiosi delle istituzioni e dei giuristi, abbiamo cercato di approfondire i contenuti tecnici della riforma, di segnalarne gli aspetti più problematici, in certi casi offrendo all'attenzione dei riformatori qualche proposta emendativa, che consideravamo migliorativa del testo in discussione in Parlamento. E' dunque sempre stato uno spirito collaborativo quello che ha guidato le nostre discussioni, nella piena consapevolezza che questo fosse per noi un compito ineludibile di fronte ad una riforma, quantitativamente e qualitativamente, così rilevante della Carta del 1948, ma anche pienamente consapevoli dei limiti del nostro lavoro che non ha mai preteso di imporre questa o quella soluzione a chi ha la responsabilità politica di scelte di questo livello. Oggi, nel momento in cui la riforma sta per superare la fase della seconda votazione che non consente, come è noto, alcuna modifica del testo, non è più tempo di soffermarci su aspetti particolari, come abbiamo fatto negli incontri precedenti, ma di valutare complessivamente il prodotto costituzionale che tra poco uscirà dal Parlamento per affrontare, con ogni probabilità, l'ultima fase, quella referendaria. Naturalmente come ogni altro testo normativo, anche quello della riforma ci dice solo alcune cose (quelle più importanti), ma sarà poi l'interpretazione che di quel testo sarà data soprattutto da chi è chiamato ad applicarlo a darci un quadro più completo del suo significato. Tuttavia, credo che qualche considerazione di carattere generale possa essere sin d'ora formulata.

2. Per orientare la nostra discussione (ma naturalmente ciascuno è libero di intervenire come vuole) mi parrebbe opportuno toccare tre punti, che corrispondono ad altrettanti interrogativi. Il primo: in quale rapporto si pongono le proposte in via di approvazione col dibattito che le ha precedute in tema di riforma della Costituzione; si tratta di un

---

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

\*\* Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

# Osservatorio sulle fonti

rapporto di continuità o di discontinuità? Il secondo: rispetto agli obiettivi che si intendevano perseguire, le soluzioni tecniche adottate ne assicurano davvero il raggiungimento? Terzo: la riforma presenta una sua coerenza interna o presenta degli aspetti contraddittori?

Prima di lasciare la parola agli altri, vorrei fare io qualche considerazione seguendo questa traccia.

Quanto al rapporto di continuità/discontinuità con un dibattito che ha attraversato ormai quasi un trentennio della storia repubblicana, mi pare che si possa dire che le proposte in discussione hanno certamente radici lontane ( non c'è progetto che sia stato elaborato in passato che non abbia toccato il nodo rappresentato dalla nostra formula bicamerale o il rapporto tra Stato e Regioni, sia sotto il profilo dei criteri di riparto delle competenze legislative, sia sotto il profilo dei necessari meccanismi di raccordo tra centro e periferia idonei a garantire la coerenza complessiva del nostro ordinamento ) . Dunque, in termini generalissimi potremmo risolvere quella alternativa nel senso della sostanziale continuità. Eppure, se appena si va al di là di questa prima impressione, tale conclusione è assai meno certa. Vale certamente per la riforma del bicameralismo paritario attraverso la trasformazione della seconda Camera in sede di rappresentanza degli interessi regionali e locali (tutti ricordiamo che in questa direzione già in sede di Assemblea costituente erano state avanzate delle proposte); vale molto meno, anzi per nulla in relazione a quello che dovrebbe diventare il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione. A quest'ultimo riguardo, l'ispirazione e le concrete soluzioni adottate mi paiono caratterizzate da una forte discontinuità rispetto al passato.

Rispetto ad una linea mai abbandonata che, dalla Costituente in poi, ha concepito la Regione come ente di programmazione e legislazione (una linea di tendenza che ha trovato la sua più piena realizzazione nell'impianto della riforma del 2001 del Titolo V), la riforma comporta una vera e propria inversione di tendenza (qualcuno non a torto a parlato di una vera e propria "controriforma" a sottolineare appunto la forte discontinuità con il passato). Si tratta di una diversa e assai riduttiva concezione dell'autonomia regionale sulla quale hanno giocato un ruolo certo non secondario alcuni fattori di contesto: lasciando da parte gli effetti prodotti sull'opinione pubblica dai numerosi scandali che hanno colpito membri degli organi di governo regionale, penso soprattutto all'abnorme contenzioso Stato-Regioni di quest'ultimo quindicennio e alla grave crisi economico-finanziaria, dalla quale non siamo ancora usciti, che spinge quasi inevitabilmente verso un riaccentramento di funzioni. Ma il livello di ridimensionamento del ruolo delle Regioni va ben oltre, a mio parere, l'esigenza di far fronte a questi problemi e consegna di nuovo il nostro regionalismo ad una zona grigia nella quale si mischiano confusamente senza alcun disegno razionale e comprensibile la prospettiva, tradizionale, di una Regione come fattore di innovazione legislativa e quella, che pure poteva essere perseguita, di una Regione quale fattore di snellimento e maggiore efficienza dell'amministrazione.

Venendo al secondo interrogativo (idoneità tecnica delle soluzioni adottate rispetto alle finalità perseguite) la mia impressione è che difficilmente possa avere una risposta positiva su entrambi i versanti toccati dalla riforma. Per quanto riguarda la riforma del

# Osservatorio sulle fonti

bicameralismo paritario, un Senato composto in un modo confuso e incerto non si presenta come una vera e propria Camera territoriale, mentre perde la sua tradizionale funzione di garanzia di ponderazione e di miglioramento degli esiti del confronto politico in sede di legislazione. La prevista elezione indiretta, nel rispetto del principio proporzionale, l'aver mantenuto per i nuovi senatori il divieto di mandato imperativo sono tutti elementi che fanno pensare ad una Camera politica, le cui dinamiche interne non saranno molto diverse da quelle proprie della prima Camera. A ciò si aggiunga che l'aver introdotto il principio del doppio incarico ( senatori e consiglieri regionali o sindaci ) rende quanto meno dubbia la funzionalità del nuovo organo proprio in relazione allo snellimento del procedimento legislativo. Si pensi a quest'ultimo riguardo alla scomposizione del procedimento in un numero eccessivo di sub procedimenti ( che siano 7 o 8 poco importa); si pensi al rischio serio di conflitti tra le due Camere in ordine alla scelta dell'uno o dell'altro ( conflitti mediati da uno strumento debole come l'intervento d'intesa tra i due presidenti di Assemblea ); si pensi all'incertezza che avvolge il procedimento delle leggi bicamerali nell'ipotesi di cambiamento “ in itinere “ della composizione del nuovo Senato a seguito dell'avvenuto rinnovo contestuale di più consigli regionali (può il procedimento proseguire con nuovi senatori che non hanno partecipato alle fasi precedenti del procedimento? Si deve ricominciare tutto da capo ?). In sintesi, su questo piano, gli obiettivi di dar vita ad una seconda Camera territoriale e di arrivare ad una maggiore speditezza del procedimento legislativo, mi sembrano fortemente a rischio a causa di soluzioni largamente inadeguate sul piano tecnico. Considerazioni in tutto analoghe possono essere fatte anche sul versante delle soluzioni adottate in ordine alla definizione dei nuovi criteri di riparto delle funzioni tra Stato e Regioni, con particolare riferimento a quelle legislative. Se il principale obiettivo dichiarato era quello di contenere l'espansione del contenzioso davanti alla Corte costituzionale il nuovo impianto dell'art. 117 sembra essere semmai foriero di una sua ulteriore espansione. Se si tiene conto del fatto che la stragrande maggioranza dei conflitti sono nati in relazione alle c.d. competenze esclusive dello Stato e non in relazione alla competenza concorrente delle Regioni (che ora viene soppressa), è difficile prevedere che il contenzioso si riduca a fronte di un'espansione davvero abnorme dei settori riservati al legislatore statale. Non solo, ma se si scorre il comma 3 del nuovo art. 117 che definisce gli ambiti della competenza legislativa regionale e lo si pone a confronto con alcune delle previste “riserve esclusive” a favore dello Stato è facile cogliere numerosi intrecci e sovrapposizioni che non mancheranno di produrre conflitti, rispetto ai quali non è detto che la Corte costituzionale possa rispondere utilizzando i test di giudizio messi a punto in oltre 15 anni di giurisprudenza, ma in un quadro costituzionale molto diverso.

Infine, quanto al terzo interrogativo (esistenza o meno di una coerenza interna al disegno riformatore) molto ci sarebbe da dire, ma mi limito a segnalare quella che a me pare la contraddizione maggiore perché riguarda insieme entrambi i piani sui quali la riforma opera (bicameralismo e riforma dei rapporti Stato-Regioni). Il significato dell'ingresso delle autonomie territoriali in un organo come il Parlamento chiamato a tradurre in atti legislativi l'indirizzo politico nazionale è sempre stato auspicato per coinvolgere i loro rappresentanti in processi decisionali destinati ad avere, in seconda

# Osservatorio sulle fonti

battuta, effetti sull'esercizio delle competenze dei governi (uso il termine in modo atecnico) locali così da prevenire possibili conflitti a valle di tali decisioni e al tempo stesso assicurare una coerenza complessiva al processo di regolazione. Si tratta di una via che, naturalmente, ha come premessa l'esistenza di governi locali forti soprattutto sul terreno della legislazione. Non a caso uno dei limiti più gravi dell'attuale Titolo V è rappresentato dalla mancata previsione di una sede centrale nella quale potesse trovare espressione la pluralità degli indirizzi politici locali mentre contestualmente si procedeva ad una valorizzazione molto significativa della potestà legislativa delle Regioni. Ebbene, la riforma provvede a colmare questa lacuna (sia pure nel modo incerto e confuso che si è detto) proprio mentre procede ad un drastico ridimensionamento di quella potestà, rendendo così l'intero disegno contraddistinto da una forte contraddizione di fondo.

3. Un'ultima considerazione, quanto ho detto sinora sottolinea, in modo estremamente sintetico come è nostra abitudine, alcune delle mie perplessità serie soprattutto sulla resa tecnica della riforma in discussione, ma non vuole negare certo la presenza di alcuni elementi positivi come quelli relativi, ad esempio, la disciplina dei poteri normativi del Governo. Se non ho accennato a questi elementi è perché ho creduto più opportuno in questa fase concentrare l'attenzione su alcuni aspetti di fondo che come costituzionalisti non possono non preoccuparci. Ciò che dispiace è che degli aspetti altamente problematici presenti nel testo che nel corso dell'anno e mezzo che ci sta alle spalle abbiamo esaminato e discusso molti di noi hanno avuto modo di parlare in tante e diverse occasioni: convegni, scritti, dibattiti pubblici e così via. Ebbene, la mia sensazione precisa è che i riformatori, che pure sono tutti toscani se non addirittura fiorentini, non hanno mai voluto raccogliere l'invito implicito ad un confronto sereno (per quanto riguarda i dati tecnici ovviamente e non politici) su una riforma così importante. Non so se le numerose "Costituzioni partecipate" che sono nate in giro per il mondo in questi ultimi anni possano costituire un modello da seguire (bisognerebbe chiedere ad Umberto Allegretti che ha studiato questo fenomeno). Certo è che una tale chiusura all'ascolto fa apparire la riforma davvero come il frutto di una classe politica totalmente autoreferenziale e purtroppo dotata di una modesta cultura istituzionale.