

Osservatorio sulle fonti

TRACCIA DI RAGIONAMENTO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE IN ITINERE*

di Carlo Fusaro**

1. Sono mortificato di non poter consegnare, al momento, altro che la traccia dell'intervento fatto in occasione del quarto incontro di costituzionalisti delle università toscane meritoriamente promosso da Roberto Zaccaria ed altri colleghi: e di ciò mi scuso. Ho lievemente integrato l'*outline* originale, ma resta poco più di un indice. Ringrazio l'"Osservatorio" per consentire questa pubblicazione.

Il tentativo, come si vedrà, è quello di proporre un metodo per valutare un prodotto legislativo, peraltro particolare come una revisione costituzionale, ben prima della sua entrata in vigore ed applicazione, prima che diventi diritto positivo.

2. Come valutare una riforma (una qualsiasi riforma). Se intendiamo "riforma" come complesso più o meno coordinato di innovazioni rispetto all'esistente in un qualsiasi ambito di rilevanza collettiva, qualsiasi valutazione dipende in larga misura dalla prospettiva dalla quale ci si pone.

- Dal punto di vista generalista si tratta di valutare:
 - o l'oggetto della "policy";
 - o i fini perseguiti;
 - o l'ordine di priorità fra di essi.
- Dal punto di vista del giurista, in particolare, rileveranno:
 - o la legittimità del procedimento;
 - o la compatibilità della riforma con la Costituzione e con le altre fonti interne e dell'Unione;
 - o la potenziale attendibile idoneità tecnica delle singole soluzioni prescelte rispetto ai fini perseguiti;
 - o la coerenza interna del complesso normativo delineato.

3. Come non valutare, invece, una riforma (sempre che si concordi su fini e priorità: scelta politica):

- limitata commensurabilità di una riforma nel raffronto rispetto alla disciplina vigente: è la distinzione fra diritto positivo e *de jure condendo*; è difficile, da un punto di vista giuridico, raffrontare ciò che è rispetto a ciò che dovrebbe e potrebbe essere;
- del resto... si può richiamare la classica e fondamentale distinzione fra giudizio astratto/preventivo e incidentale/successivo; perché le consideriamo . proprio da costituzionalisti – prospettive radicalmente diverse? Perché altra cosa è una valutazione teorica o fatta per deduzioni dogmatiche, altra cosa una va-

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

** Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato nell'Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

lutazione che nasce dall'esperienza, dalla realtà e dal confronto/scontro di interessi contrapposti;

- in particolare richiamo le obiezioni spesso sollevate in relazione a presunte incertezze, presunti dilemmi interpretativi, in larga misura influenzate se non determinate da elementi di ineludibile soggettività.

4. Come valutare, in particolare, una riforma costituzionale

- sotto il profilo della sua necessità: affronta una materia, degli oggetti che è effettivamente opportuno affrontare? (Scelta di tipo politico);
- sotto il profilo del procedimento seguito (rispetto art. 138 Cost.): questa è una valutazione propria del giurista;
- sotto il profilo della compatibilità sistematica con la Costituzione e in particolare dei suoi principi fondamentali: anche questa è valutazione propria del giurista, ancorché rispetto alla precedente più delicata perché maggiormente suscettibile di essere influenzata da una maggiore o minore propensione ai c.d. costruttivismi interpretativi;
- in relazione alla politica istituzionale perseguita, in altre parole come parte di una policy istituzionale complessiva: qui siamo di nuovo di fronte a una valutazione di tipo essenzialmente politico;
- sotto il profilo dell'idoneità del mezzo al fine: qui siamo nel campo dell'opinabile, ma il costituzionalista può indubbiamente applicare le conoscenze proprie della sua disciplina, pur nella consapevolezza della peculiarità di far valutazioni di questo tipo in campo sociale (e anche e soprattutto sotto questo aspetto il diritto è una scienza sociale): è arduo prevedere sulla carta come certe disposizioni e norme verranno applicate; è arduo valutare la resilienza delle culture politiche affermatesi e le modalità di apprendimento da parte degli attori del sistema politico istituzionale (dal singolo cittadino al capo dello Stato) delle nuove regole, la loro tendenza ad adattarsi e/o a correggerle in via interpretativa per cercare di indirizzarne l'applicazione a proprio vantaggio;
- in relazione alle altre precedenti revisioni costituzionali (Bozzi, DeMita-Iotti, D'Alema, Berlusconi, Violante): sotto i diversi profili, procedurali e contenutistici (in relazione ai primi vi è maggiore spazio per esercitare la funzione del giurista, in relazione ai secondi siamo piuttosto di fronte a valutazioni di merito, opinabili quanto quelle di qualsiasi cittadino: tanto più che ci si trova di fronte al confronto fra modelli nessuno dei quali ha trovato concreta applicazione);
- in relazione alla evoluzione della storia costituzionale del paese: anche qui vale il discorso sulla soggettività ma temperato dal dovere di confronti precisi con dati di fatto riscontrabili.

5. Il caso di *questa* riforma costituzionale in particolare (l'AS1429 e AC2613 nelle diverse versioni fino a quella finale):

Osservatorio sulle fonti

- il contesto (tenere conto sia di quello ultradecennale, sia in particolare di questa XVII legislatura; tenere conto altresì di quello esterno: il quadro complessivo europeo e mondiale entro il quale il sistema politico-istituzionale italiano è chiamato ad operare);
- i fini perseguiti (superamento bicam. indifferenziato, seconda camera delle autonomie, conseguente soppressione del doppio rapporto fiduciario, posizione del governo in Parlamento, abolizione enti costituzionalmente superflui, più partecipazione, correzione dei veri o presunti errori della riforma titolo V° del 2001):
 - o legittimità di questi fini;
 - o opportunità di questi fini;
 - o ordine di priorità rispetto ad altri che potrebbero essere perseguiti.
- La legittimità a riformare del Parlamento della XVII legislatura: dopo la sent. 1/2014 avrebbe perso questo Parlamento la legittimità a riforme incisive e in particolare alla revisione costituzionale?
- La legittimità del procedimento
 - o quella formale: è stato rispettato l'art. 138 Cost.?
 - o quella sostanziale (proposta, esame, stesura testo, voto)
- le scelte base di strategia istituzionale;
 - a) una sola Camera politica, una seconda camera delle autonomie;
 - b) rafforzamento dell'esecutivo;
 - c) meno poteri legislativi alle Regioni, più presenza delle Regioni (e dei Comuni) al centro dell'ordinamento;
 - d) sfortimento organi e semplificazione.
- La congruità e idoneità mezzo/fine:
 - o premessa: la strutturale difficoltà valutazione astratta (assenza prassi, rilevanza dei successivi comportamenti dei soggetti coinvolti);
 - o un esame per parti separate:
 - il nuovo bicameralismo e singoli aspetti di esso;
 - il Senato delle autonomie;
 - l'elezione di secondo grado del Senato e la legge elettorale (coerenza da verificare e assicurare);
 - le nuove competenze e il nuovo processo legislativo;
 - il governo in Parlamento (voto a data certa / disciplina decreti legge);
 - gli istituti di partecipazione (revisione, integrazione);
 - l'abolizione enti inutili;
 - il nuovo riparto competenze legislative Stato-Regioni;
 - la clausola di supremazia;
 - più autonomia differenziata;
 - i due giudici della Corte eletti dal nuovo Senato.
- Eventuali valutazioni negative su singoli punti pregiudicano la valutazione complessiva? Dov'è la linea di demarcazione (scelta di politica istituzionale)?

Osservatorio sulle fonti

- La idoneità specifica a non pregiudicare eventuali revisioni successive: vi sono scelte che non sono suscettibili di adeguamento/correzione successiva?
- La coerenza interna media minima necessaria è assicurata?

6. Il paradosso dell'impossibilità di una valutazione di diritto positivo (si discute di: opportunità, priorità, in condizioni di astrattezza, da cui l'incommensurabilità) e i possibili compiti del giurista. Il dovere di una collaborazione tecnica improntata a buona volontà, pragmatismo, semplice buon senso che asseconi l'attuazione e il completamento della riforma, il suo rodaggio e apprendimento virtuoso, in applicazione la più estesa possibile (non per obbligo giuridico) del criterio secondo il quale... «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Intendo dire questo: è evidente che qualsiasi testo innovativo rispetto a un quadro consolidato sulla base di anni e anni, di decenni di sedimentazioni interpretative e dottrinali è destinato a comportare un certo tasso di incertezza e sollevare un certo numero di incognite. Ciò va dato per scontato, così non fosse non saremmo di fronte a vera innovazione. Allora si tratta di privilegiare un'interpretazione del nuovo testo (*rectius*: di parti specifiche eventualmente meno nitide di esso) *ad adjuvandum*, volta a permettere il perseguimento della logica complessiva della strategia di riforma perseguita. Per esempio: in caso di disposizioni testuali suscettibili di essere interpretate in modo diverso, la mia opinione (opinione) è che si tratti di privilegiare l'interpretazione coerente con il complesso della riforma e non quella divergente o in grado di ostacolarne la attuazione.

7. Nel rispetto della scelta politica parlamentare (e domani del corpo elettorale) il costituzionalista dovrebbe in particolare concorrere ad approfondire i diversi adempimenti imposti dalla riforma, nello spirito di attuarla al meglio, suggerendo quelle soluzioni che consentano di procedere in quella direzione:

- ragionare della riforma del RC (statuto opposizione, governo in Parlamento [art. 72.7], nuovo processo legislativo, abolizione commissione per le questioni regionali e altre bicamerali);
- pensare alla stesura del nuovo RS (organizzazione [commissioni, gruppi sì/no, quali gruppi, etc.] e funzionamento, tutela minoranze, concorso al nuovo processo legislativo, formulazione pareri [nomine, scioglimento consigli regionali, esercizio poteri sostitutivi, etc.], valutazione politiche pubbliche, indagini conoscitive e inchieste limitate, iniziativa legislativa verso la Camera, rapporti con i Consigli regionali e relativa integrazione funzionale, limiti all'assunzione di cariche interne in relazione a quelle regionali o comunali) [su questo v. GL Conti, col giusto spirito, su "Osservatorio"];
- pensare all'adeguamento dei regolamenti di tutti i Consigli regionali (integrazione funzionale con il nuovo Senato);
- pensare all'adeguamento di statuti e regolamenti comunali;
- pensare alla legge elettorale per il Senato, che sarà seguita dalle leggi elettora-

Osservatorio sulle fonti

li regionali (questioni), inclusiva di norme sui limiti alle indennità dei consiglieri regionali: come assicurare, in particolare, la coerenza rispetto alla sistematica della riforma della legge elettorale del Senato, la quale non potrà non privilegiare l'obiettivo di fare della seconda camera la assemblea di rappresentanza territoriale come chiaramente sancito dal testo;

- dare attuazione regolamentare nuovo art. 71.3 (iniziativa popolare delle leggi)
- pensare alla legge costituzionale e alla legge ordinaria in attuazione dell'art. 71.4 (referendum propositivi e di indirizzo);
- valutare eventuali modifiche alla legge 352/1970 a seguito del nuovo art. 75.4 (referendum a quorum ridotto);
- valutare la necessità di eventuale normativa di attuazione (di che tipo?) dell'art. 73.2 e dell'art. 134.2 (ricorso diretto preventivo alla Corte su leggi elettorali).

Un complesso di adempimenti e attuazioni cospicuo il cui completamento richiederà anni. Molto lavoro per i giuscostituzionalisti. La riforma del resto andrà a regime a tappe (2016, 2018, 2022), concorrere a individuare le priorità.

8. Infine, il referendum ex art. 138.2 Cost.: ragionare della sua configurazione costituzionale, della sua natura (confermativa? oppositiva?) in relazione alle scelte dei protagonisti; nesso referendum / relazione fiduciaria fra astrattezze e realtà. Perché il referendum sulla revisione non sarebbe in alcun caso stato ineludibile: al punto che ci si sarebbe dovuti porre il problema anche in caso di maggioranza dei 2/3 alla seconda votazione in entrambe le Camere (così come si fece in effetti nel 1993, nel 1997, nel 2013). Perché diversamente dal 1948 il rapporto fra istituzioni e società è mutato, perché in particolare (in Italia ma anche altrove: non ci flagelliamo oltre il dovuto) il rapporto fra assemblee, gruppi, partiti e cittadini non è più quello che fu fino ad alcune decine di anni fa. Per cui pensare come comprensibilmente i costituenti fecero che una maggioranza dei 2/3 in Parlamento non possa che rispecchiare una larga se non uguale maggioranza nel paese è oggi del tutto fuori dalla realtà. Tanto più con il Parlamento della XVII legislatura. Per cui la riconosciuta legittimità giuridica di esso ad assumersi qualsiasi responsabilità va di pari passo con la verifica della sussistenza del consenso popolare maggioritario per via referendaria.