

Osservatorio sulle fonti

INCONTRI TOSCANI SULLA RIFORMA. APPELLO PER IL REFERENDUM: DISTINGUERE LE RESPONSABILITÀ DI GOVERNO DALLA SCELTA COSTITUZIONALE *

di *Roberto Zaccaria* **

1. Ci siamo ritrovati nei giorni scorsi (15 febbraio 2016) a Firenze nel quarto seminario dei costituzionalisti toscani sulla riforma costituzionale¹. L'introduzione è stata tenuta da Paolo Caretti.

Il primo dei nostri incontri si era svolto, sempre a Firenze, il 26 maggio del 2014, con l'introduzione di Ugo De Siervo, mentre al Senato si stavano svolgendo in Commissione i lavori della prima lettura (15 aprile -10 luglio 2014). Il voto finale al Senato si è avuto l'8 agosto del 2014.

Il nostro secondo incontro si è svolto a Pisa, l'8 settembre 2014, con l'introduzione di Roberto Romboli e la nostra attenzione si è ovviamente concentrata su quel primo testo approvato formalmente in un ramo del Parlamento. Al termine abbiamo raccolto alcuni emendamenti che sono stati inviati alla Presidenza della Commissione affari costituzionali della Camera che aveva, nel frattempo, iniziato i suoi lavori. La Camera dei deputati il 10 marzo del 2015 ha approvato, con modifiche il testo costituzionale proveniente dal Senato. Pochi giorni dopo, il 20 marzo del 2015 abbiamo organizzato a Siena il nostro terzo incontro, introdotto da Enzo Cheli. Il Senato nella seduta del 13 ottobre 2015, ha nuovamente approvato il testo con alcune modifiche. La Camera l'11 gennaio 2016 ha approvato in via definitiva ed in prima lettura il testo della riforma costituzionale concludendo così la fase della prima lettura.

Il 20 gennaio il Senato (con 180 voti a favore e con 112 voti contrari) ha approvato in seconda lettura il testo della riforma costituzionale. Non essendo stata raggiunta la maggioranza dei due terzi si potrà avere il referendum, previsto dall'art.138 Cost. Del resto il Presidente del Consiglio ha già dichiarato che il referendum si terrà comunque e che dal suo risultato dipenderà la continuazione della sua esperienza politica. Quindi un aut aut molto netto. In ogni caso prima di quella scadenza la Camera dei deputati (probabilmente in aprile 2016) dovrà esprimersi in seconda lettura.

Tornerò più avanti sull'affermazione del Presidente del Consiglio. Per ora mi preme sottolineare che questi incontri hanno idealmente accompagnato il percorso della riforma nelle varie tappe parlamentari e, nella diversità delle posizioni che li hanno contradd-

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

** Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università di Firenze.

¹ Hanno partecipato, nelle varie edizioni, agli incontri dei costituzionalisti toscani coordinati da Roberto Romboli e da Roberto Zaccaria, Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo; Luisa Azzena, Elena Bindi, Andrea Cardone; Massimo Carli; Elisabetta Catelani; Ginevra Cerrina Feroni, Gianluca Conti, Francesco Dal Canto, Carlo Fusaro; Stefano Grassi, Maria Cristina Grisolia; Tania Groppi; Giovanni Grottanelli; Eva Lehner, Michela Manetti, Stefano Merlini, Saulle Panizza. Paolo Passaglia, Andrea Pertici, Andrea Pisaneschi, Giusto Puccini, Emanuele Rossi, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli, Salvatore Vuoto, Enzo Balboni (Invitato).

Osservatorio sulle fonti

distinti, hanno rappresentato una panoramica assai ampia e variegata dei problemi e dei punti di vista dibattuti alle Camere. Anche il metodo di lavoro seguito, nel riunire informalmente un gruppo comunque ristretto di costituzionalisti per esaminare “a caldo” le modifiche della Costituzione nel loro iter, è stato molto utile per coloro che hanno potuto confrontarsi ed anche per coloro che hanno potuto seguire indirettamente quegli incontri attraverso le pagine *dell’Osservatorio sulle fonti*. Possiamo quasi dire che questi interventi, come tanti altri che si sono svolti in sedi diverse, per la loro immediatezza offrono la possibilità di integrare i lavori preparatori, forse carenti in alcuni passaggi parlamentari, a causa di un forte ostruzionismo che ha obiettivamente impoverito il dibattito d’aula.

Nelle poche note che seguiranno, a differenza di miei precedenti interventi che hanno toccato più il merito della riforma, vorrei limitarmi ad alcune notazioni di forma e di metodo che in questo momento mi paiono assolutamente pregiudiziali.

2. Una prima notazione che è emersa in molti interventi e che non è stata esplicitamente negata da nessuno è quella che riguarda la “forma” del nuovo testo costituzionale. Su una Costituzione scritta nel 1948, con grande sobrietà ed eleganza stilistica, si è innestata, nel 2016, questa riforma caratterizzata da una scrittura sovrabbondante e da non poche imprecisioni sotto il profilo della chiarezza e della proprietà delle formulazioni. Questo è stato almeno il giudizio del Comitato della legislazione in un parere solo parzialmente accolto durante il passaggio alla Camera dei deputati.

C’è stata innanzitutto un’ingiustificata proliferazione della materia normativa. Circa quarantacinque articoli sono stati modificati. Il testo costituzionale è “aumentato” di circa un terzo rispetto al suo contenuto originario. Il nuovo art.55, comma 4, Cost. che descrive le funzioni del Senato, che il legislatore ha inteso ridimensionare, è risultato assai più esteso di quello che descrive le funzioni della Camera (comma 3), ma per certi versi rappresenta una mera promessa perché negli articoli che seguono viene disciplinata la sola funzione legislativa, mentre le altre funzioni restano sulla carta e forse dovranno essere meglio definite dal regolamento o dalle leggi successive. Nel primo periodo di quello stesso comma, si fa riferimento, per definire le competenze del nuovo Senato, a funzioni di “raccordo” tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l’Unione Europea. Le funzioni di “raccordo” rappresentano un concetto giuridico indefinito e non meglio specificato nel testo della riforma². Ci si interroga quindi su quale possa essere il significato di questa espressione del tutto insolita in un testo costituzionale.

² In particolare non appare chiaro se la locuzione designi in maniera “atecnica” il complesso delle funzioni nelle quali si articolano le relazioni tra gli enti citati nel quadro della legislazione costituzionale e ordinaria vigente o se invece essa designi una funzione “nuova”, rispetto alla quale mancherebbe, peraltro, una adeguata definizione. Mi permetto di rinviare, per altri aspetti, alle mie osservazioni contenute in un lavoro presentato a Pisa ad un convegno dei costituzionalisti spagnoli, brasiliani ed italiani (http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/doc_download/845-osf32015zaccaria) e soprattutto all’ eccellente lavoro di S. Panizza, *La revisione costituzionale nell’esperienza della XVII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2014, 9 ss.

Osservatorio sulle fonti

Gli artt. 70 e 72 sul procedimento legislativo sono enormemente lievitati; sono diventati estremamente macchinosi e introducono numerosi, nuovi procedimenti legislativi. Il nuovo art.117 Cost. contiene al suo interno un'altra Costituzione o una lunghissima legge costituzionale. Un articolo dalle enormi proporzioni al cui confronto impallidisce l'art.111 Cost. L'ultimo comma dell'art. 71 Cost., aggiunto per introdurre nel nostro ordinamento costituzionale i referendum propositivi, in realtà è ancora una volta poco più che una promessa perché l'attuazione è rinviata in toto ad un'altra legge costituzionale che nessuno è in grado di garantire³.

I quattro "passaggi" parlamentari non sono serviti assolutamente a migliorare la qualità del testo, se non in aspetti secondari. Il parere del Comitato per la legislazione della Camera che, per la prima volta nella sua esperienza, si è espresso su un testo costituzionale, è stato solo parzialmente considerato dalla commissione di merito ed alcune formulazioni estremamente improprie sono rimaste fino alla lettura finale.

Anche alcune soluzioni "politiche" introdotte durante la lettura al Senato per correggere la composizione del nuovo Senato appaiono assai criticabili, in termini di tecnica normativa, se non nelle intenzioni, certamente nel risultato finale. Siamo lontanissimi dallo stile "compromissorio" di alcune norme della nostra Costituzione. Quelli raggiunti nel 1948 sono stati compromessi alti sui quali l'interprete ha potuto lavorare egregiamente in un momento successivo; la stessa cosa sarà difficile farla per queste nuove disposizioni.

Un esempio per tutti: il nuovo articolo 57 Cost. dice, al secondo comma, che: "I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori". Il quinto comma dello stesso articolo precisa che: "La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, **in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri** in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma".

In sostanza il secondo comma ipotizza un'elezione indiretta o di secondo grado dei senatori, espressi dai Consigli regionali, al loro interno, mentre il quinto comma, parlando della durata, inserisce quel riferimento all'elezione "in conformità alle scelte espresse dagli elettori", che sembra far rientrare dalla finestra un'elezione diretta degli stessi senatori, messa in precedenza fuori dalla porta.

Sappiamo bene che questa soluzione "ambigua" è nata dall'interpretazione restrittiva del regolamento del Senato (art.104) adottata dalla Presidenza per evitare un diluvio di emendamenti, ammettendoli quindi solo sul comma oggetto di una modifica alla Camera; ma sappiamo altrettanto bene che un'interpretazione regolamentare più ampia sarebbe stata possibile (alla luce del potenziamento delle funzioni del Senato, intervenuto alla

³ Ci sono poi norme paradossali sui senatori scelti dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, politico e culturale che verranno "reclusi" senza alcuna indennità nel recinto di un Senato lontanissimo dai loro interessi. Si "spreca" una norma costituzionale per ricordare che un consigliere regionale o un Presidente regionale non potrà guadagnare più di un sindaco del comune capoluogo.

Osservatorio sulle fonti

Camera nella lettura precedente) e che questa soluzione ha finito con il deteriorare profondamente la struttura costituzionale del testo. E' per questo che non siamo in grado di dire se la legge di attuazione, prevista dal sesto comma, sarà in grado di rimediare coerentemente.

3. L'approvazione in seconda lettura al Senato rende molto probabile il referendum. Questa prospettiva impone di svolgere tre ordini di considerazioni tutte ancora attinenti al metodo costituzionale.

La prima riguarda l'**omogeneità della materia** che sarà sottoposta attraverso il referendum al giudizio dei cittadini. Ho già detto che questa riforma, se pur riferita alla seconda parte della Costituzione, per le sue dimensioni, investe una quantità di disposizioni molto ampia e molto diverse tra di loro. Nessuna riforma precedente aveva assunto queste proporzioni. Il più vasto intervento che sia stato fatto prima di questo aveva toccato il solo titolo V. Oggi siamo andati molto oltre questo perimetro. E' assai difficile negare che vi sia una profonda differenza tra modifica del bicameralismo, modifica dei procedimenti legislativi e ridimensionamento del Senato, nuova disciplina dei decreti legge ed istituzione di una "corsia preferenziale" per l'approvazione delle leggi a favore del Governo, elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali, soppressione del CNEL, eliminazione delle Province, soppressione della potestà legislativa concorrente, enorme riduzione del ruolo delle Regioni. La giurisprudenza della Corte sull'omogeneità dei quesiti referendari sarà messa a dura prova da questo più che probabile referendum. Quello che certo è che i cittadini si troveranno a pronunciarsi, molto probabilmente con un solo sì o con un solo no su questioni profondamente diverse tra di loro e rispetto alla quali potrebbero avere opinioni diverse. Alla fine tutto questo percorso evidenzierà una scarsa compatibilità tra le regole dell'art.138 Cost. ed interventi di riforma costituzionale di così ampie dimensioni. A meno di non pensare, non senza grandi difficoltà, ad una pluralità di referendum su materie omogenee.

Il secondo ordine di considerazioni è in qualche misura connesso e riguarda il grado di compatibilità tra i **principi** che hanno accompagnato la presentazione di questa riforma e le **disposizioni** che ne hanno dato **attuazione**.

Vorrei dire in altre parole ed in estrema sintesi che la riforma costituzionale si basa su alcuni principi assolutamente condivisibili che vengono frequentemente ricordati (superamento del bicameralismo paritario, istituzione di una camera rappresentativa delle autonomie, riforma del titolo V per correggere la ripartizione Stato-Regioni) e che costituiranno anche l'asse della campagna referendaria. Accanto a questi ci sono principi che possono assumere un significato equivoco ("semplificazione" delle procedure democratiche di formazione delle leggi, nuove forme di partecipazione, gratuità degli incarichi politici) e ci sono scelte dai contenuti decisamente negativi, che vengono solo accennate (formazione degli organi di garanzia, composizione del Senato, drastico ridimensionamento delle Regioni, concentrazione enorme di poteri in capo all'esecutivo e alla sua maggioranza).

L'effettiva portata di quei principi si coglie soltanto attraverso un'attenta analisi delle norme di attuazione che sono contenute nel testo della riforma e che costituiscono la ve-

Osservatorio sulle fonti

ra sostanza della legge costituzionale.

E' facile prevedere che il vero confronto referendario pubblico, data la mole immensa della materia, si svolgerà sui principi piuttosto che sulle norme di attuazione, il più delle volte molto tecniche e quindi del tutto inadatte ad una trattazione sui media.

Un solo esempio mi sembra opportuno fare e riguarda le modifiche al procedimento legislativo messe in campo per superare il bicameralismo paritario.

La riforma costituzionale si richiama a principi di "semplificazione" decisionale e normativa e poi disegna almeno sei procedimenti legislativi diversi (bicamerale, monocamerale partecipato, monocamerale rinforzato, bilancio, decreti legge, corsia preferenziale), senza contare le procedure di urgenza che complicano ulteriormente il quadro.

E' vero che una maggiore complessità procedimentale è figlia della diversità di ruolo delle due Camere, ma è anche vero che nella riforma costituzionale della XV legislatura non si era arrivati a costruire modelli così complessi.

E' forse ancor più difficile intendersi sul significato positivo di una semplificazione normativa intesa come velocizzazione del processo, come accelerazione dei tempi decisionali ed iscrivere tutto questo nel novero dei valori positivi! Una certa complessità è figlia di un corretto modo d'intendere la democrazia. I tempi di approvazione delle leggi nel nostro paese non sono poi così lunghi. La terza lettura non è poi così frequente!

In ogni caso sarà tutto da dimostrare che queste nuove procedure saranno più snelle e che ne beneficerà la rapidità decisionale. Se prima due Camere lavoravano su due distinte linee decisionali, che poi s'incrociavano, per concludersi con un valore indubbio di maggior ponderazione, domani il lavoro principale si concentrerà in una sola Camera certamente più soggetta alla pressione delle lobby di ogni tipo e con probabili ed inevitabili ingorghi e rallentamenti. E' difficile pensare che in futuro si approveranno le leggi più rapidamente e meglio! Se così fosse, l'attuazione del principio finirebbe per capovolgerne il significato!

Infine, dato che le norme sul procedimento sono ora disciplinate in Costituzione e dato che non sembra che la mediazione tra i presidenti delle Camere (nuovo art.70, comma 6, Cost.) possa avere un valore risolutivo, resta aperta, più di prima, la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale e quindi non è difficile escludere che non vi siano maggiori ricorsi di costituzionalità, rispetto a prima.

Vorrei a questo punto riprendere un passaggio fatto all'inizio di questa nota e che si lega al **ruolo** decisamente **dominante** avuto dal **Governo** durante tutto l'iter della riforma a cominciare dalla fase dell'iniziativa, per continuare durante tutto il dibattito parlamentare.

Diciamo innanzitutto che una riforma costituzionale non dovrebbe prevedere un ruolo da protagonista del Governo e tanto meno continui richiami alla disciplina di partito e di maggioranza: un tale atteggiamento in materia costituzionale è assolutamente improponibile. C'è stata una fase del dibattito parlamentare in cui si è ventilato addirittura l'uso della fiducia parlamentare così come è accaduto per la riforma elettorale⁴.

⁴ Naturalmente quest'ipotesi è stata formalmente e prontamente smentita. Ma nel corso dell'esame dell'art.2 nella terza lettura in Senato essa è emersa tra le indiscrezioni: "Riforme. Matteo Renzi aspetta le

Osservatorio sulle fonti

Si potrà obiettare che il primo di questi problemi attiene all'opportunità più che alla legittimità. Anche se tutto questo è vero, in linea di principio, resto fermamente convinto che la linea di comportamento scelta alla Costituente di neutralità da parte del Governo resti il modello insuperabile in una materia così delicata.

La vera questione che si pone oggi è che il Governo non intende affatto rinunciare a questo ruolo neppure dopo l'approvazione della riforma.

Infatti è stata preannunciata non solo l'intenzione di chiedere comunque il referendum (prerogativa che dovrebbe essere riservata solo alle minoranze o ai Consigli regionali o a cinquecentomila elettori) ma soprattutto si è preannunciata da parte del Presidente del Consiglio di mettere una sorta di fiducia sullo stesso referendum. Cos'altro è se non questo la dichiarazione di lasciare la politica in caso di esito negativo del referendum?

E' vero che, guardando all'estero, un significato simile il Presidente della Repubblica francese Charles De Gaulle lo aveva attribuito (nel 1969) ad un referendum sulla riforma del Senato poi bocciato dagli elettori⁵, ma il nostro paese è caratterizzato da una forma di Governo assai diversa e comunque si tratta di vedere quale valore possa avere questo condizionamento preventivo.

Resta comunque il fatto che nel momento in cui la parola passa agli elettori i due momenti della politica di governo e quello della modifica costituzionale devono restare nettamente distinti. I due piani non devono sovrapporsi perché la Costituzione è un bene permanente e giudicarla in base all'ottica contingente della politica governativa resta un errore grave!

E' singolare il fatto che proprio durante il seminario dei costituzionalisti toscani, ricordato all'inizio di questa nota, pur nella evidenza di diversi punti di vista sul contenuto della riforma, questa tesi-appello avanzata dal prof. Enzo Cheli abbia raccolto il consenso della grande maggioranza dei presenti.

Mi auguro dunque che questa aspirazione non resti confinata nelle stanze di un incontro tra professori di università. Mi auguro che venga ripresa e attentamente motivata! Quando si parla della Costituzione, il metodo rappresenta un fattore assolutamente decisivo.

scelte di Pietro Grasso. Il piano B: fiducia solo sull'articolo 2" v. Angela Mauro Huffingtonpost 8 settembre 2015.

⁵ Infatti dopo l'esito del referendum sulla riforma del Senato e la regionalizzazione svoltosi in Francia il 27 aprile 1969 il Presidente De Gaulle si dimise e lasciò la politica.