

# Osservatorio sulle fonti

## IL FUTURO DELLA RIFORMA RENZI: LA SUA ATTUAZIONE O IL SUO ABBANDONO\*

di *M. Cristina Grisolia*\*\*

1. Prima di qualsiasi considerazione in merito ad una valutazione complessiva del progetto di riforma pendente alla Camera, vorrei sottolineare come costituisca un fatto che ha del sorprendente che, in un tempo ragionevolmente breve dalla prima votazione in Senato, si sia alla vigilia di una riforma costituzionale, inutilmente riproposta per più di trent'anni ed oggi, con molta probabilità, giunta al suo varo finale.

Certo, rispetto a quelle che erano state le aspirazioni dei precedenti progetti, il testo che sta per essere approvato è assai più circoscritto, anche se tutt'altro che poca cosa: l'introduzione di un bicameralismo differenziato con la conseguente modifica del procedimento legislativo; una riorganizzazione del riparto di competenze tra Stato e regioni; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta; l'eliminazione del CNEL.

La prima domanda che tale risultato suggerisce è come si sia raggiunto questo traguardo a fronte di tentativi che, portati avanti con uguale determinazione, sono poi miseramente falliti.

Molte, a parer mio, le ragioni possibili.

In primo luogo, l'imperdonabile "nulla di fatto" a fronte del cambiamento che ci viene richiesto dall'Europa e dal Paese. Una inadempienza, questa, che Napolitano ha giustamente rimarcato durante un'audizione al Senato nel luglio dello scorso anno e che è stata solennemente sottolineata dallo stesso Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento. Discorso, nel quale, senza entrare nel merito delle singole soluzioni, egli ha espresso l'auspicio che il percorso riformatore fosse portato a compimento al fine - ha detto - di rendere più adeguata la nostra democrazia.

L'ampio confronto, poi, che si è sviluppato in questi anni sulle varie soluzioni; tutte ormai ampiamente vagliate e chiarite: in una parola mature per una scelta finale.

Ed ancora, l'avvenuta approvazione della legge elettorale che, nel bene e nel male, ha messo un punto fermo sulla questione politica sorta dopo la sentenza della Corte costituzionale.

Infine, ma non ultima, la tenacia dimostrata dal Presidente del consiglio e dalla ministra Boschi, fermi nel portare avanti, nonostante le molte difficoltà, il loro progetto.

E, tuttavia, lo sappiamo, nonostante il risultato raggiunto, il cammino che ancora la riforma deve percorrere è tutt'altro che piano e lineare, facendosi ad essa incontro iniziative referendarie affatto propense ad avallare le scelte che stanno per essere approvate dalle Camere.

Certo i motivi di dubbio e preoccupazione non mancano.

Confesso che ha suscitato in me una certa apprensione la lettera inviata ai costituzionalisti da uno dei nostri più autorevoli studiosi, ex giudice ed ex Presidente della Corte costituzionale. In essa Ugo De Siervo, evidentemente preoccupato delle sorti del sistema italiano, accusava la riforma di introdurre un assetto istituzionale "contraddittorio" e destinato pericolosamente a non risolvere i problemi ed anzi a "produrre conflitti gravi

# Osservatorio sulle fonti

fra le istituzioni e i vari protagonisti politici”.

D'altra parte è significativo il fatto che un folto numero tra i più seguiti professori si sia raccolto intorno ad uno dei comitati referendari che si stanno organizzando, sostenendo con critiche assai aspre le ragioni del no.

Alessandro Pace, intervenendo in una conferenza stampa organizzata per spiegare le ragioni dell'iniziativa referendaria, ha così sommariamente elencato quelle principali:

a) la non elettività di un Senato chiamato a svolgere sia la funzione legislativa, sia soprattutto quella di revisione costituzionale; b) la eccessiva riduzione del numero dei senatori, che ne renderebbe irrilevante la partecipazione a compiti di indiscusso rilievo, quali la elezione dei membri del CSM e del Capo dello Stato; c) la previsione del cumulo di mandati, che limiterebbe la necessaria operatività del nuovo Senato; d) l'eccessiva forza attribuita all'Esecutivo a fronte, invece, dell'indebolimento dei meccanismi della rappresentanza; e) l'eliminazione di contrappesi esterni alla Camera (il Senato) senza che vengano aumentati quelli interni; f) l'eccessiva complicazione del procedimento legislativo; g) lo sbilanciamento, infine, del rapporto Stato-regioni a tutto favore del riaccentramento delle funzioni.

Su ognuno di questi punti già ampio ed intenso è stato il dibattito e anche da parte mia non sono mancati giudizi e commenti.

Ognuno di noi ha ormai avuto modo di esporre la propria opinione ed è difficile oggi aggiungere alcun che rispetto ad un testo che si è mantenuto sostanzialmente immutato negli ultimi passaggi fra Camera e Senato.

Nonostante, infatti, le obiezioni e le critiche avanzate anche in occasione dei nostri seminari, assai limitati sono stati i miglioramenti operati su un testo che oggi appare non sempre sufficientemente chiaro ed esauriente.

A riguardo non posso non sottolineare le colpe di un dibattito che è risultato del tutto inadeguato all'alto compito che gli era stato affidato.

Sappiamo come quello della procedura da adottare per l'approvazione di un pacchetto di modifiche tanto ampio è stato uno dei problemi più discussi in questi anni. La dottrina si è così divisa tra coloro che, a fronte di tali e tanti cambiamenti, auspicavano, o meglio non si opponevano, a possibili deroghe “una tantum” del procedimento ordinario e coloro che, invece, hanno sempre criticato tale ipotesi, sostenendo perfino la contrarietà a Costituzione di modifiche che non costituissero, nel rispetto dei relativi limiti e condizioni, deroghe permanenti al procedimento previsto ex art. 138 Cost. (è questa la nota tesi di Alessandro Pace sostenuta nel suo “Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi”, Padova, 2002).

Non mi pare, però, che la scelta di seguire il procedimento ordinario abbia dato buona prova di sé.

Vero è che l'immagine che si trae dal confronto politico apertosi in Parlamento è stata davvero sconsolante.

Da esso appare evidente non solo l'“incapacità” dimostrata dai nostri parlamentari di mantenere alto il confronto, ma anche la materiale inidoneità del procedimento, così come concepito dai nostri Costituenti, ad essere applicato a modifiche sì ampie. Tanto che ci si potrebbe chiedere se fosse invece opportuno introdurre, come hanno fatto co-

# Osservatorio sulle fonti

stituzioni più giovani della nostra (ad esempio quella spagnola), discipline diverse per modifiche “puntuali” o “totali”.

Difficile non avvertire, infatti, come il procedimento costituzionale, se unito ad un ampio numero di norme da cambiare, renda troppo lungo il confronto politico, esponendolo inevitabilmente a pericolose contaminazioni con le questioni della politica ordinaria, che lo costringono ad inutili intralci o a dannose battute di arresto.

Comunque la si pensi, il risultato è stato un dibattito che non solo ha registrato toni e scontri (anche fisici) del tutto impropri ad una discussione che avrebbe dovuto essere ispirata da animo ben più costruttivo, ma che si è anche imbattuto, e questo è più grave, in forme di opposizione spesso esasperate che - come ho già avuto modo di sottolineare - hanno avuto come unico risultato quello di creare confusione e disordine nella redazione delle singole norme, esponendole in più di un caso ad imperdonabili errori ed incongruenze.

E, d'altra parte, se tutto ciò rientra della storia ormai passata, anche il futuro non appare meno incerto e confuso.

Con molta probabilità, infatti, ci aspetta, un referendum che, ormai snaturato dal suo spirito originario di strumento “confermativo” della volontà parlamentare, è destinato a divenire, complice anche la sua rigida alternativa fra il “prendere” o il “lasciare”, un congegno utilizzato non ai fini del completamento di un processo democratico, ma piuttosto quale mezzo politico per esprimere un giudizio favorevole o contrario non (o non tanto) sulla riforma della Costituzione, ma sull'operato, nel suo complesso, della maggioranza di governo che l'ha voluta.

2. Detto ciò, quale è il giudizio generale che si può esprimere sulle scelte operate.

Per quanto mi riguarda esso è sostanzialmente positivo.

Al di là, infatti, di difetti e manchevolezze, non mi pare che nessuna di esse sia tale da sconsigliare l' approvazione del progetto e, comunque, tale dal produrre pericolose fratture al nostro sistema.

Tre come è noto le critiche più radicali:

a) la prima è la “ferita” inferta al principio democratico da un Senato non più eletto dal corpo elettorale, ma dai consigli regionali e dai consigli delle province di Trento e Bolzano, che scelgono i componenti fra i loro membri.

È questo, lo sappiamo, l'aspetto che si è guadagnato le maggiori critiche, contestandosi alla scelta operata dell'elezione indiretta oltre che la ferita inferta al principio della rappresentanza popolare - ed è questa naturalmente la critica maggiore - l'aver introdotto, un sistema confuso ed incerto, non in grado di assicurare efficienza e funzionalità alla nuova Camera. Il dito è puntato sulla cumulatività del mandato senatoriale con le cariche locali; la sua immotivata non retribuzione; l'incongruità del mantenimento del principio del divieto del mandato imperativo a fronte di una rappresentanza istituzionalmente finalizzata alla difesa degli interessi locali. Ed ancora, la consistente contrazione del numero dei senatori, che ne indebolirebbe il rilievo nell'esercizio di importanti funzioni comuni alle due Camere, quali, in particolare, l'elezione del Capo dello Stato e

# Osservatorio sulle fonti

quella dei membri del CSM (l'elezione dei membri della Corte costituzionale è invece demandata separatamente alle due Camere).

Ma soprattutto si è contestata la scelta della previsione, per la elezione dei senatori da parte dei singoli consigli regionali, di un sistema, quello proporzionale, che, contraddirebbe in modo radicale il ruolo del nuovo organo (art. 57, secondo comma).

Si è così sottolineato come tale sistema, contrariamente alla natura che si è voluto attribuire al Senato quale importante strumento di raccordo fra centro e periferia, verrebbe inopinatamente ad esporlo alla riproposizione di quelle logiche politico-partiche che si erano volute abbandonare con l'elezione indiretta, ponendolo di fronte al rischio di diventare una brutta copia della Camera.

Altrettante critiche hanno poi riguardato le nuove funzioni assegnate a tale organo, in riferimento alle quali si è volta volta sottolineato, in modo contraddittorio, ora le ampie competenze rispetto ad una composizione eccessivamente variegata e numericamente ridotta; ora, invece, il sostanziale depotenziamento di un organo che, pur rimanendo al vertice del nostro sistema, avrebbe finito per perdere, sia in riferimento alle modalità di composizione sia in riferimento alle più ridotte funzioni, la propria autorevolezza e dignità; ora una non oculata scelta delle leggi bicamerali (troppe o troppo poche); ora, infine, un procedimento legislativo che si dipana in iter diversi, che ne minano la necessaria fluidità, esponendolo a pericolose complicazioni e conflitti.

Cosa dire a fronte di tali obiezioni?

Intanto per quanto attiene alla scelta di un sistema di rappresentanza indiretta.

È questo naturalmente il punto preliminare che va sciolto.

L'ipotesi lo sappiamo, origina da due degli scopi principali della riforma.

La necessità – non più procrastinabile e da molti condivisa - di trasformare il nostro bicameralismo da paritario in un bicameralismo differenziato. Ciò, in particolare, per quanto attiene ai poteri legislativi, ma soprattutto in riferimento alla concentrazione del rapporto fiduciario nella sola Camera dei deputati; l'esigenza, poi, di un Senato che, non più contitolare della funzione di indirizzo politico, si trasformasse, tra le molte opzioni possibili, in un organo in grado, per composizione e funzioni, di deflazionare, in una prospettiva di regionalismo cooperativo, l'insostenibile conflitto apertosi, dopo la riforma del titolo V, tra centro e periferia

Da ciò una seconda Camera che, in armonia con tali intenti, seguisse logiche istituzionali ispirate da uno stretto rapporto con le autonomie locali.

Da ciò anche la scelta, tutt'altro che nuova (come sappiamo, essa era già presente nella c.d. Bozza Violante e nella relazione presentata dalla Commissione-Letta) di una elezione di secondo grado, che, in conformità della nuova asimmetria di funzioni tra Camera e Senato, operasse un diretto collegamento con le istituzioni locali.

Non, dunque, “ferite” inferte ai principi posti a fondamento della nostra democrazia, ma una ponderata scelta volta se mai al miglioramento del nostro sistema istituzionale.

Restano le critiche – senz'altro valide ma non dirimenti – circa le forme concrete di composizione dell'organo. In particolare, quelle relative alla discussa sovrapposizioni dei mandati dei consiglieri eletti e dei sindaci; la conferma, anche per i senatori, del principio del divieto del mandato imperativo, che non si è avuto il coraggio di mettere

# Osservatorio sulle fonti

in discussione; la problematica conciliazione di una rappresentanza di secondo grado con un metodo di elezione di tipo proporzionale che – come si dice – farebbe rientrare dalla finestra quelle logiche politiche - partitiche che si erano volute fare uscire dalla porta; la previsione, infine, di senatori di nomina presidenziale, del tutto eccentrici rispetto agli altri componenti.

Resta soprattutto l'incognita della modifica, apportata all'ultimo momento dal Senato in onore di un forzato compromesso, di una elezione dei senatori-consiglieri, la quale deve avvenire “in conformità alle scelte espresse dagli elettori” in occasione del rinnovo dei rispettivi consigli regionali e provinciali (art. 57, quinto comma). Una previsione, questa, che ha evidentemente immesso elementi di democrazia diretta in un meccanismo ispirato da logiche diverse, rendendo forse più problematico il suo funzionamento.

Toccherà alla legge elettorale, che regolerà la materia, trovare la giusta soluzione. Allo stesso modo, dipenderà da come le disposizioni costituzionali saranno attuate, il superamento dei dubbi e delle contraddizioni che riguardano il funzionamento dell'organo.

Vero è che, comunque la si veda, non pochi sono stati i miglioramenti introdotti rispetto al progetto iniziale che, in questa parte, ha subito significative modifiche nel corso delle varie letture. Ed, anzi, se solo il dibattito fosse stato più costruttivo e ordinato, molte delle incongruenze rimaste si sarebbero potute eliminare, a tutto vantaggio di un miglior risultato finale.

Non molto diverse le considerazioni da fare per quanto attiene ai poteri e alle funzioni attribuite al nuovo Senato.

Anche in merito ad essi molto si è discusso e si potrebbe ancora discutere.

Resta il fatto che, ancora una volta, il testo finale migliora sensibilmente quello iniziale, determinando una significativa distribuzione di funzioni, secondo una elencazione che, mi pare, rispetti in modo soddisfacente la nuova collocazione dell'organo nel sistema, quale strumento di raccordo tra centro e periferia (oltre che con l'Unione Europea) e di controllo sull'indirizzo politico del Governo. Spetta, in particolare, al Senato: valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni; partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e verificarne l'attuazione; esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo, disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali (v. art. 55, quinto comma, e art. 82, primo comma).

Per quanto riguarda, poi, la complessa articolazione dell'iter legislativo, nonostante i molti numeri che si sono indicati, mi pare che, infine, i vari procedimenti possano essere ridotti a non più di sette. E, di questi, almeno due prevedono varianti assai modeste (v. il procedimento per l'approvazione dei disegni di legge a data certa e quello di conversione dei decreti legge) ed uno riguarda l'iter aggravato per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Al di là di ciò, restano le seguenti varianti: bicamerale paritario, monocamerale con intervento eventuale del Senato; monocamerale con intervento rinforzato del Senato; monocamerale con esame obbligatorio del Senato.

Credo che non sia più il caso di domandarci se essi sono troppi o troppo pochi. Certo

# Osservatorio sulle fonti

è che il loro numero risponde alla necessità di garantire, quanto più possibile e con sufficiente ragionevolezza, il diverso rilievo di un organo che, non più espressione diretta della volontà popolare (come è invece la Camera), è chiamato comunque a far da contrappeso, facendo valere interessi non più omogenei con l'altro ramo del Parlamento.

Anche in questo caso, tuttavia, gran parte del risultato finale dipenderà dal modo in cui le nuove disposizioni saranno attuate da parte dei nuovi regolamenti di Camera e Senato, ai quali è affidato il compito di risolvere incongruenze ed aporie.

3. La seconda critica riguarda l'eccessivo aumento del potere del Governo, messo in grado, anche in ragione della nuova legge elettorale, di godere di una maggioranza parlamentare che lo pone al riparo da pericolosi confronti con le opposizioni e da improvvise crisi politiche. E ciò all'interno di un sistema che trascura i necessari contrappesi.

Non vi è dubbio, naturalmente, che il combinato-disposto tra legge elettorale e riforma costituzionale abbia inciso sugli equilibri istituzionali, dando all'Esecutivo il sostegno di una maggioranza compatta e non più costretta ad una logorante dialettica tra Camera e Senato.

Altrettanto certo è che la stessa maggioranza finisce per avere un indiscutibile rilievo in riferimento a scelte fondamentali quali sono quelle legate alla elezione del Capo dello Stato, dei membri del CSM e della Corte costituzionale.

Ed ancora, ugualmente indubbie sono le nuove possibilità di intervento riconosciute al Governo attraverso l'introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge ritenuti "essenziali per l'attuazione del programma"(il c.d. voto a data certa previsto all'art. 72, ultimo comma).

A fronte di ciò, difficile, però, non ricordare come la necessità di un rafforzamento del Governo sia stata fin da subito la ragione prima del lungo processo riformatore. Il quale nasce, come sappiamo, per far fronte a crisi politiche frequenti e di ostacolo a scelte di indirizzo coerenti e durature.

Non si può, d'altra parte, non sottolineare che, nonostante il maggior peso che la riforma finisce per dare all'Esecutivo, rafforzato da una compatta maggioranza parlamentare, essa non agisce sugli altri meccanismi istituzionali che caratterizzano la nostra forma di governo, che, come sappiamo, non sono parte di essa. E ciò sia in riferimento a quelli che sono i rapporti, all'interno del Governo (al Presidente del Consiglio rimane la proposta di nomina, ma non di revoca, dei suoi ministri; non il solo Presidente del Consiglio, ma l'intero Esecutivo è titolare del rapporto di fiducia), sia in riferimento ai rapporti tra Governo, Capo dello Stato e Parlamento (è il Capo dello Stato che nomina il Presidente del consiglio. Un potere certo pressochè formale all'inizio della legislatura – come la l. n. 52 del 2015 puntualmente sottolinea all'art.2, comma 8 - ma che può notevolmente espandersi in caso di crisi. E' sempre il Capo dello Stato che decide lo scioglimento anticipato della Camera, rimanendo preclusa al Presidente del consiglio la possibilità di sfruttare il momento a lui più favorevole).

Certo non vanno trascurati i necessari contrappesi e gli istituti di garanzia.

Non mi pare però che la riforma pecchi in questo senso: vedi il rafforzamento dei meccanismi di democrazia diretta; la riscrittura della disciplina della decretazione

# Osservatorio sulle fonti

d'urgenza; le nuove maggioranze richieste per l'elezione del Capo dello Stato.

Altri forse potevano essere aggiunti.

E, tuttavia, come ho già avuto modo di sottolineare, proprio perché la proposta evita di affrontare la complessa problematica della forma di governo, una corretta impostazione del problema mi sembra suggerisca la massima prudenza nel por mano ad istituti così delicati per il nostro sistema prima che si sia posto mano ai vecchi equilibri istituzionali, con il rischio di “complicare”, piuttosto che “completare” il disegno finale.

4. L'ultima critica attiene, infine, alla nuova riforma del titolo V, che rimposta i rapporti Stato-enti locali a tutto favore del primo.

Anche qui numerose le obiezioni avanzate, soprattutto in riferimento alla nuova distribuzione di competenze legislative e alla comparsa di quella “clausola di salvaguardia”, che rinverdirebbe l'antico limite dell'interesse nazionale, riducendo notevolmente l'autonomia regionale ad un livello essenzialmente amministrativo.

Ugo De Siervo, ci ha descritto esaurientemente nel suo intervento (riprodotto nel saggio che sarà pubblicato in questo numero) tutti i possibili difetti di questa nuova prospettiva, sui quali, ancora una volta, molto si può discutere.

Quello che però mi preme sottolineare è come, a fronte della grave crisi economica-finanziaria e alle impellenti esigenze di spending review; a fronte del pessimo risultato dato dalla precedente esperienza costituzionale in termini di conflittualità e di cattiva gestione della nuova autonomia riconosciuta agli enti locali, non desti affatto meraviglia la “correzione di rotta” operata dalla riforma.

Si può se mai sottolineare come la creazione di un Senato regionale costituisca, in ogni caso, un importante esperimento, tutto da valutare, di nuove forme di cooperazione fra i due livelli di governo per risolvere “a monte” i molti conflitti e le tante incertezze che hanno minato fino ad oggi i loro rapporti, offrendo nuove opportunità per una gestione che sia migliore di quella passata.

Ancora una volta, dipenderà dal modo in cui saranno attuate le nuove disposizioni la buona riuscita di un tale tentativo.

In definitiva, dunque, al di là delle critiche o degli apprezzamenti, la buona riuscita della riforma dipenderà soprattutto da come essa sarà attuata e da come saranno applicate le singole disposizioni, soprattutto le più incerte ed equivoche.

Mi è capitato in questi giorni di riprendere in mano il famoso discorso fatto da Piero Calamandrei agli studenti milanesi nel lontano 1955 e mi ha colpito l'immagine, certo un po' retorica, ma molto efficace, che egli trasmise ai giovani, parlando della Costituzione. “La Costituzione – avvertì Calamandrei - non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito”. In una parola, la volontà politica per la buona riuscita delle sue disposizioni.

Anche la riforma non è che un pezzo di carta, che bisogna far vivere al fine di migliorare il risultato raggiunto.

Vedremo come andranno le cose e se invece che andare avanti, si preferirà ricomin-

# Osservatorio sulle fonti

ciare da capo, rimettendo tutto in discussione: speriamo che ciò non accada