

Un giudizio positivo e notevoli riserve Appunti critici sulla riforma costituzionale

*di Umberto Allegretti**

Che senso ha lo scrivere ora, fuori di un contesto applicativo, sulla riforma costituzionale nel testo n. 1429/B Senato, approvato in seconda lettura dalle Camere e in attesa di essere sottoposto a un referendum costituzionale confermativo?

Il senso può essere quello di un primo, in qualche modo ancora astratto, giudizio dottrinale-politico di un atto che diverrà probabilmente correzione e integrazione della Costituzione, preconstituendo, nei limiti in cui lo può fare un singolo commentatore, una valutazione-interpretazione di qualcosa che potranno solo la prassi costituzionale e l'opinione generale inverare nella realtà della Costituzione vivente. Avendo già espresso non da ora in molte sedi – scientifiche e associative – un parere anche in unione con altri (v. da ultimo U. Allegretti, E. Balboni, *Una revisione costituzionale con alcune buone intenzioni e molte contraddizioni*, in uscita su *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016), qui un giudizio sulla riforma può essere brevemente ripreso su alcuni dei punti ritenuti più rilevanti, con qualche maggiore precisazione rispetto a cose già sostenute in passato.

1. – Utilità di una riforma

Il motivo principale per cui si può essere nella sostanza favorevoli ad una conferma referendaria della riforma sta nell'esistenza della riforma stessa. Come

In corso di pubblicazione sulla rivista "Lo Stato", n. 6 (2016).

* Università degli Studi di Firenze.

già dovrebbe esser chiaro da U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni* (Bologna, Il Mulino, 2014), vale la considerazione che sia non primaria tra i motivi della perdurante crisi italiana la sua dimensione giuridica e soprattutto non lo sia quella costituzionale. Ciò nella convinzione che la Costituzione vigente, se ben interpretata e applicata, può tuttora costituire base adeguata per la vita istituzionale, sociale e culturale del Paese. Ma poiché alcune minori deficienze nel testo vigente ci sono, e soprattutto poiché il problema di una riforma costituzionale di notevole ampiezza, incautamente sollevato almeno dal finire degli anni Settanta, grava sulla nostra vita sociale e sulla percezione della sua crisi in misura forte e dannosa, farlo sboccare in una revisione di quelle deficienze e comunque di qualche aspetto della Costituzione può essere ritenuto positivo, nella speranza che poi la condotta politica e sociale possano riprendere più vitalmente il primo posto nella situazione generale.

2. – *La struttura del nuovo Senato*

Innanzitutto, può essere oggetto di un apprezzamento positivo (come da tempo sostenuto, oltre che da chi qui scrive, da forze politiche e culturali molteplici e addirittura da norme-promessa contenute in leggi costituzionali) la nuova formazione di un Senato che – in un ordinamento come il nostro fortemente decentrato per Regioni – costituisca il luogo di eccellenza per un confronto ravvicinato tra Stato e Regioni, senza partecipare a dare la fiducia al Governo e con funzioni legislative, politiche e di controllo che solo in parte vadano condivise con quelle della Camera dei Deputati, ma tuttavia non secondarie. Non è esatto quanto da alcuni affermato che ciò costituirebbe una diminuzione di contrappesi rispetto agli altri organi democratici, se ed in quanto il nuovo Senato sappia avere quella autostima di se stesso e quell'impegno nell'esercizio delle sue funzioni che la sua natura di espressione della struttura autonomistica del Paese comportano. A questo riguardo la vera preoccupazione può venire dal fatto che, in tutta questa fase a differenza che nella svolta del secolo (quando essi stessi seppero presentare

significativi progetti di riforma nella direzione di cui andiamo parlando), gli organi singoli e collegiali di rappresentanza regionale non abbiano interloquuto con vigore con i partiti e i poteri centrali per ottenere una riforma del Parlamento così qualificata; mentre d'altronde non basta la diminuzione di credito del potere locale conseguente alla sua frequente presenza in sistemi di corruzione e di abuso a rendere diffidenti sulla riforma, dato che il livello di corruzione locale non è certo maggiore, ma solo di più facile e diretta esposizione, rispetto alla corruzione dei partiti e degli organi centrali.

Comunque, la formazione di un tale Senato sarebbe molto più rilevante di quella dell'odierno sistema delle Conferenze, opaco e approssimativo, che tuttavia può rimanere in piedi per il coordinamento tra i diversi livelli di potere, con funzioni però di sia pur alta amministrazione.

3. – L'elezione dei senatori

Nella struttura del nuovo Senato, non appare consona la partecipazione dei Comuni, enti che seppur di cresciuta e alta importanza nella nostra realtà non dispongono di competenze legislative. In ogni caso, la scelta dei sindaci-senatori non dovrebbe esser fatta dalle Regioni direttamente, poiché nel caso che così fosse essa umilierebbe i Comuni e potrebbe strumentalizzarli. Andrebbe invece demandata – e questo è consentito dalla riforma, col rinvio alla legge statale che dovrà regolare l'elezione dei membri del Senato (nuovo art. 57 u.c.) – ai Consigli delle autonomie locali costituiti in ciascuna Regione, potendosi con tale legge stabilire il vincolo dei Consigli regionali alla previa designazione da parte di questi organi.

È invece pienamente accettabile che siano i Consigli regionali a eleggere i senatori, si intende nel loro seno – come la riforma prevede – perché solo in questo modo essi sono in grado di rappresentare le Regioni di cui fanno organicamente parte. Così si evitano i difetti del Consiglio federale austriaco e ci si avvicina al *Bundesrat* tedesco, senza peraltro gli squilibri di questo nel senso di un'esclusiva

rappresentanza degli esecutivi regionali, i cui membri tuttavia potranno essere parzialmente scelti, se consiglieri regionali, sia pure coi vincoli derivanti dal sistema proporzionale giustamente voluto dalla riforma. La rappresentanza indiretta del popolo che in questo modo la riforma adotta non è certamente estranea ai principi e ai sistemi democratici, come pur illustri scrittori infondatamente sostengono, tenuto anche conto che il sistema di elezione potrebbe essere dalla legge statale, a tal scopo bene o male prevista dalla riforma, ancorato a un'indicazione popolare dei membri regionali destinati a divenire senatori.

4. – Funzioni senatoriali

Per quanto riguarda le funzioni del nuovo Senato, mentre non si può non convenire sulla distinzione tra leggi unicamerale (della sola Camera dei Deputati) e leggi bicamerali, l'elenco di queste ultime formulato dalla riforma è solo parzialmente accettabile, perché non completo. In particolare, mancano le leggi che comunque investono competenze regionali, tra cui fondamentali quelle previste alla *lett. m* dell'art. 117.2 in materia di livelli di tutela dei diritti e delle prestazioni ai cittadini. Inoltre, non sono presenti – tra la congerie davvero eccessiva di procedimenti legislativi prevista – istituti che favoriscano la composizione delle differenze di opinione tra Camera dei Deputati e Senato, per i quali ci si sarebbe potuto ispirare all'ordinamento tedesco.

È invece accettabile, sebbene abbia scandalizzato gli autori contrari in maniera rigida alla riforma, che appartenga alle leggi bicamerali l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, come avviene in ordinamenti analoghi e tenuto conto che anche in questo si vedrebbe la vera composizione autonomistica dell'ordinamento italiano. Anche alcuni tipi di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (e non solo in materia europea) dovrebbero rientrare tra le bicamerali.

Così pure, fa parte della coerenza con la natura dell'ordinamento il demandare al Senato, come accade in altri ordinamenti, l'elezione di due giudici della Corte

Costituzionale, che, benché si possa prestare a qualche difetto, porterebbe nella Corte un coefficiente di sensibilità per la struttura regionale che le è sempre mancato nella nostra esperienza, non a caso a differenza che in Germania e in Spagna.

5. – *Un Presidente della Repubblica imparziale*

Su altri aspetti della legge, si può convenire sull'aumento del *quorum* nelle votazioni per la nomina del Presidente della Repubblica, anche se richiedere, e dopo niente meno che sei votazioni, una maggioranza più esigua favorita dall'astensione di votanti, non porterebbe a un potenziamento della rappresentatività della carica. I caratteri di questa verrebbero al contrario resi più imparziali dal disporre una votazione finale necessaria del 60% dei membri dell'apparato eligente, come avviene oggi per i membri della Corte Costituzionale.

6. – *Diminuzione delle competenze regionali*

È facile convenire, come da molte parti vien fatto, sulla diminuzione di alcune competenze regionali stabilite dalla riforma del 2001. Come pure può essere opportuna la clausola per la quale la legge statale possa prevalere sulla legge regionale in casi, diversi da quelli già presenti nell'attuale *lett. m.*, di necessità di assicurare "l'unità giuridica ed economica" della Repubblica, esclusa però la pericolosa zeppa costituita dal richiamo a un generico "interesse nazionale".

7. – *"Ottime" omissioni*

Come espresso, rilevandone la paradossalità, nello studio Allegretti-Balboni sopra citato, è ottimo merito della riforma aver omesso alcuni punti capitali che avevano più o meno caratterizzato tutte le tendenze riformatrici precedenti. Così l'aver accantonato quanto riguarda la formazione del Governo e il primato del suo Presidente: tutti obiettivi che, nella misura in cui non diminuiscano la supremazia

del Parlamento, sono ottenibili più che con altri mezzi e norme attraverso una diversa prassi applicativa delle norme costituzionali vigenti, con un diverso comportamento dei partiti, con una loro regolazione per legge ordinaria in fedeltà all'art. 49 della Costituzione, e con alcune savie riforme elettorali. Queste ultime, abbandonando l'idea, probabilmente incostituzionale, di un premio di maggioranza come che sia congegnato, possono invece utilmente introdurre una soglia di rappresentatività ragionevole (forse del 5%) tra i requisiti del sistema elettorale, al fine di porre una remora (certo da sola non sufficiente) alla frammentazione eccessiva del sistema delle liste.

8. – *Restrizioni dei decreti-legge*

Sono poi pregevoli le norme restrittive dei decreti-legge; più dubbi il modo con cui sono formulati i privilegi delle iniziative governative, in ogni caso da controbilanciare con uno statuto delle opposizioni.

Per le iniziative popolari, troppo esigui sono i miglioramenti apportati alla situazione vigente; bisognerebbe almeno stabilire che l'obbligo parlamentare di esaminarle sia sanzionato dalla sottoposizione delle stesse a una deliberazione referendaria con valore approvativo.

Fondamentale è, poi, l'abbandono delle diminuzioni dell'indipendenza della magistratura, compreso il pubblico ministero, tante volte auspiccate.

9. – *Rafforzamento della revisione costituzionale*

Manca, invece, una estensione dell'art. 138 sulla revisione della Costituzione, nel senso di precisare l'esistenza, come limite alla revisione, dei vincoli sostanziali corrispondenti ai principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento, e di obbligare a che le leggi di revisione abbiano ciascuna una peculiarità di oggetto, così da rendere davvero fruibile il *referendum* su di esse.

10 – SÌ e NO: due soluzioni a scelta

A titolo di conclusione, si può convenire che, poiché il *referendum* sulla revisione della Costituzione è di natura oppositiva e non approvativa, la sottoposizione di questa riforma a *referendum* mirata dal Governo in carica con il fine dichiarato della sua approvazione e di un'indiretta convalida del Governo stesso, non è encomiabile (il che non vuol dire, peraltro che, visti alcuni contenuti pregevoli della stessa, debba essere senz'altro ritenuta soluzione vincolante per chi professa la sua fedeltà al sistema democratico il pronunciare un No alla riforma stessa).

Abstract – The Italian Parliament has recently approved a bill for the revision of the Constitution, concerning the reform of many points of its Part II (Organisation of the Republic), which is supposed to be next October the object of a referendum. One of the main reforms is the transformation of the Senate in a body primarily representing the Regions, which would be the logical consequence of the quasi-federal structure of the Republic. Another important point is a set of generally justifiable restrictions of the powers of the Regions themselves. Moreover, this bill has some other merits, as well as some important defects; in this brief essay, both of them are presented.