

# Osservatorio sulle fonti

## **DIFETTI E PREGI, DI METODO E DI MERITO, DELLA RIFORMA COMUNQUE DA SALVARE\***

di *Ginevra Cerrina Feroni*\*\*

Mi limito, nel brevissimo spazio di tempo assegnatomi, a fare una considerazione di metodo e tre di merito sul testo di riforma costituzionale nella sua ultima versione approvata.

Sul metodo, c'è indubbiamente un nodo, ovvero come si è arrivati a questa riforma costituzionale. Ci troviamo in presenza di un Parlamento non formalmente illegittimo, ma quantomeno delegittimato perché eletto in base ad una legge dichiarata incostituzionale e che sta, invece, portando avanti la più importante riforma costituzionale della storia italiana e di un Governo nato nella segreteria di un partito, con l'avallo del Quirinale, al di fuori di una elezione popolare. Per entrambi gli aspetti vi sono indubbie e valide giustificazioni: il principio di continuità dello Stato, la certezza del diritto, la crisi economica, l'urgenza delle riforme costituzionali (posta anche dal Presidente della Repubblica quale condizione per la sua rielezione), ma, soprattutto, la stessa Costituzione che formalmente non impedisce i cambiamenti/ribaltoni nelle compagini governative (ed infatti in Italia è stata, da sempre, la regola). Una prassi, quest'ultima, che ho sempre trovato oltremodo discutibile. Come non dare ragione all'allora Presidente del Senato, Merzagora, quando nel suo discorso a Palazzo Madama nei confronti dei partiti che sostenevano la maggioranza - e che, nel chiuso delle segreterie, avevano appunto stabilito di far cadere il Governo presieduto da Segni sostituendolo con un esecutivo guidato da Tambroni - affermò che "Se i partiti politici, all'interno dei loro organi statutari, dovessero prendere le decisioni più gravi sottraendole ai rappresentanti del popolo, tanto varrebbe - lo dico, naturalmente, per assurdo - trasformare il Parlamento in un ristretto comitato esecutivo. Risparmieremmo tempo e denaro". Insomma si è detto di tutto, ad eccezione dell'unica cosa che forse si sarebbe dovuto fare: ovvero scrivere la nuova legge elettorale e tornare a votare. Decisione che il Capo dello Stato non ha ritenuto di assumere per le ragioni che conosciamo. Ma ciò, purtroppo, indebolisce questa riforma e rafforza le posizioni di coloro che sono oggi ad essa contrari.

Nel merito, sono dell'idea che non esiste la Costituzione perfetta. Non lo è, appunto, neppure la nostra, da qualcuno considerata "la più bella del mondo"... Il testo di riforma costituzionale di cui oggi discutiamo può essere perfettibile su alcuni punti, ma è un testo che ha una sua coerenza complessiva (indubbiamente affinato nel corso della discussione parlamentare). Ritengo, ad esempio, positiva la riforma nella parte relativa al titolo V, ovvero la riduzione del ruolo delle Regioni e l'ampliamento della potestà legislativa esclusiva dello Stato, espressione di una chiara strategia di fondo, che è quella di ripensare il ruolo delle Regioni nel sistema. Vero è che per molti anni affrontare il tema degli apparati burocratici delle Regioni che crescevano, dei loro costi di gestione, della

---

\* 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.

# Osservatorio sulle fonti

mala gestione di tante esperienze regionali, è stato un vero e proprio tabù per una parte non irrilevante della dottrina italiana. Si sarebbe dovuto andare anche più a fondo. Qualche dubbio mi resta, ad esempio, sulla eliminazione della potestà concorrente. E non è un caso che per varie nuove materie della potestà esclusiva la si limiti alle norme generali. Cosa sono le norme generali? Non è una diversa forma della potestà “concorrente”? Se lo chiede chi (A. Ruggeri, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti: XVIII Studi dell'anno 2014, Torino, Giappichelli, 2015, 78) ritiene che alle “norme generali” in parola potranno far seguito norme, evidentemente, “non generali”, delle Regioni, che, nei fatti, potranno combinarsi con la disciplina statale in un rapporto di species a genus analogo a quello intercorrente tra i “principi fondamentali” delle leggi-quadro e le regole regionali, di cui all'attuale art. 117, co. 3.

A mio parere sarebbe stato, invece, da mantenere nel testo costituzionale solo le materie esclusive dello Stato, rinviando, per tutte quelle non espressamente indicate, alla competenza delle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali da riservarsi alla legislazione dello Stato. Di conseguenza non sarebbero più esistite le competenze esclusive delle Regioni. Una soluzione che avrebbe avuto il merito: di non scrivere cataloghi di materie; di non lasciare troppo spazio alla legislazione regionale; di mantenere una unità dello Stato senza essere costretti ad intervenire in Costituzione con clausole di prevalenza o supremazia, del resto già affermate a chiare lettere dalla Corte costituzionale.

Sotto altro profilo rilevo, invece, la mancanza di coraggio nell'affrontare di petto una tema che, a mia opinione, avrebbe richiesto un approccio senza pregiudizi ideologici o culturali, ovvero il tema delle Regioni ad autonomia speciale. Superate le ragioni che portarono alla loro istituzione, era più che maturo il tempo per fare un bilancio sull'utilizzo che della specialità si è fatto nel nostro Paese. Ma così non è stato. Anzi gli spazi di autonomia riservati alle Regioni speciali non solo non sono stati toccati, ma risultano, paradossalmente, addirittura accresciuti (A. D'Atena, La specialità regionale tra deroga e omologazione, in Rivista AIC, 1/2016). Nel testo di riforma non vi è neppure un'integrazione analoga a quella operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 per le Regioni ordinarie all'art. 119 Cost.: ovvero che l'autonomia di entrata e di spesa si esercita comunque nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli finanziari ed economici derivanti dall'Unione Europea. Questa sì un'occasione perduta.

In secondo luogo, la preoccupazione iniziale di molti, ovvero che il Senato, con questa riforma, sarebbe stato talmente depotenziato nelle sue funzioni da potere essere addirittura eliminato, mi pare debba venire meno. Al contrario le competenze di cui al nuovo art. 55, ovvero: “valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni”; “verifica d'impatto delle politiche europee sui territori”; “verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato”, sono tutt'altro che irrilevanti. Non mancano dunque i presupposti affinché il Senato possa costruirsi un ruolo strategico sia nella sua attività di controllo, sia nella individuazione del punto di equilibrio che di volta in volta dovrà essere trovato tra livello nazionale e livelli territoriali. Sotto quest'ultimo aspetto emerge che la funzione di raccordo tra Stato e autonomie viene costituzionalizzata e di-

# Osservatorio sulle fonti

viene funzione caratterizzante il nuovo Senato. Si tratta di un passaggio epocale che segna il cambiamento della stessa forma di Stato, tale da comportare in via di principio, un funzionamento più coerente e meno patologicamente conflittuale del nostro sistema, consentendo la formazione del dialogo e della mediazione centro-periferia come regola operativa, attraverso l'attivazione di procedimenti integrati di formazione delle decisioni. Va da sé che l'obbligo di leale collaborazione - che è diventato uno dei pilastri attorno al quale la Corte costituzionale ha riorganizzato il funzionamento dell'intero sistema delle relazioni tra Stato e Regioni - diventerà ancora di più il perno di tutta la riforma (come è stato sottolineato, M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016). Diversamente si potrebbe avere un tale livello di scontro da determinare la paralisi delle istituzioni: basti pensare alle leggi necessariamente bicamerali che non sono poche, anzi forse eccessivamente aumentate nell'ultimo testo.

Non solo. La rappresentatività di secondo grado - elemento sul quale si è innestata una contrapposizione politica che ha superato, a mio parere, oltre ogni ragionevole limite - è, invece, essenziale per la tenuta della riforma del bicameralismo perfetto. Non ho dubbi che le elezioni debbano essere di secondo grado e che è stato opportuno escludere l'elezione diretta. Quest'ultima avrebbe creato un dualismo ingiustificato (oltre ad allentare il collegamento con la rappresentanza degli interessi regionali) e sarebbe stata fiera di conflitti. Chi sostiene la tesi opposta dimostra di non conoscere le dinamiche istituzionali (ad esempio le "gelosie" tra le due Camere). Le questioni semmai sono altre: la prima è a chi risponderanno questi senatori. Non avendo seguito la strada maestra del modello Bundesrat e avendo mantenuto anche per i senatori l'esercizio di funzioni senza vincolo mandato, il dilemma tra Camera territoriale e Camere politica non viene sciolto. Determinanti dunque saranno le scelte contenute nella nuova legge elettorale del Senato, ma soprattutto i comportamenti concreti degli attori politici, in particolare nella selezione dei candidati senatori. La seconda è l'ingresso dei Sindaci in Senato, per la endemica conflittualità tra i soggetti esponenziali di "tipi" diversi di autonomia, ciascuno portatore di interessi non assimilabili, né molte volte concilianti, con quelli degli altri, che potrebbe avere riflessi negativi per la funzionalità dell'organo e dell'intero sistema cui esso appartiene. La terza riguarda, invece, il fatto che il nuovo Senato - l'hanno segnalato in molti - sarà composto da persone che fanno tutte un altro mestiere e che non hanno neppure l'incentivo economico a partecipare. Si tratta di un punto sul quale è, tuttavia, ancora prematuro fare previsioni. Bisognerà vedere la concreta organizzazione dei lavori del nuovo organo, il contributo di supporto degli uffici del Senato alle attività, l'effettività delle presenze in aula e ai lavori interni dei nuovi Senatori, le best practices che si andranno ad instaurare.

Infine ritengo che si sarebbe dovuto costituzionalizzare il ruolo delle opposizioni. Nel disegno di legge costituzionale viene adottato il modello francese, ovvero l'ordre du jour prioritaire e il vote bloqué. Tuttavia il sistema francese dopo la riforma costituzionale del 2008 è equilibrato perché, proprio per evitare un ruolo predominante del Governo sulla gestione dell'ordine del giorno del Parlamento, la Costituzione ha introdotto correttivi forti a favore delle opposizioni parlamentari. La sessione è divisa in quattro settimane, due per il Governo (che naturalmente può chiedere di discutere e di esamina-

# Osservatorio sulle fonti

re i progetti a cui tiene), e due settimane riservate alle opposizioni. Una settimana è addirittura intoccabile, perché vi si esercita il controllo parlamentare sull'operato del Governo e sulle sue politiche. Dal sistema francese dal quale abbiamo opportunamente mutuato questo istituto, avremmo dovuto mutuare anche gli strumenti in funzione di riposizionamento delle minoranze parlamentari. E ciò poteva essere fatto non limitandosi ad un mero richiamo allo Statuto delle opposizioni da farsi con regolamento, ma all'interno del testo.

L'avvicinarsi del referendum costituzionale sta facendo riemergere forme accese di contrapposizione politica. Lo ritengo un errore. Dobbiamo invece, noi costituzionalisti, sottrarci al rischio di una nuova radicalizzazione dello scontro - come avvenne all'epoca del referendum costituzionale del 2006 - e, pur nella diversità delle posizioni, spogliarci delle appartenenze, liberi di giudizio, non preconstituendo schieramenti che ripetono quelli politici. Sono sul punto d'accordo con Sartori quando afferma che "Le Costituzioni non sono né di destra né di sinistra. O sono complessivamente ben fatte (accettabili) o sono complessivamente malfatte (inaccettabili). Il che sottintende che una Costituzione dovrebbe essere giudicata secondo criteri funzionali. Funzionerà bene? Funzionerà male?". La riforma costituzionale non è certamente perfetta e le criticità non mancano. Ma come tutte le riforme c'è bisogno di sperimentarla sul campo, ovvero nella sua concreta applicazione. Magari per individuare i dovuti correttivi, che probabilmente dovranno essere apportati, ad esempio sul procedimento legislativo che è diventato, inevitabilmente, estremamente complesso. Ma non la boccerai a priori. Dopo oltre 30 di discussioni sulle riforme costituzionali, si può dire maturata una convergenza di fondo sulla necessità di procedere ad una stagione di cambiamenti del nostro assetto istituzionale. E questa riforma ne rappresenta un accettabile compromesso. Sono del resto convinta - come scriveva Jemolo nel 1946 - che è una illusione pensare che con una buona Costituzione il più sia fatto: poiché anche "l'ottima Costituzione non può impedire disordine e decadenza" e, viceversa, "una classe politica degna può fare marciare bene un Paese anche con una Costituzione imperfetta".