



8 GIUGNO 2016

# Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma



# Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale\*

**di Stefano Ceccanti**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Sapienza – Università di Roma

Le obiezioni alla riforma che si sono ascoltate anche in questo nostro dibattito odierno si riferiscono a due piani distinti. Il primo è quello della forma di governo. Su di esso è difficile però trovare obiezioni forti su un primo punto per così dire pregiudiziale: ha qualche senso che in un periodo di appartenenze deboli il Governo sia appeso a due schede elettorali diverse? Nel primo sistema dei partiti, quando l'elettorato era congelato dentro appartenenze stabili, non appena veniva scrutinato il Senato si sapeva come sarebbero stati i risultati della Camera. Nella metà delle elezioni svoltesi dopo la crisi del primo sistema non è stato più così: Berlusconi fece fatica al Senato nel 1994, Prodi alla Camera nel 1996 e al Senato nel 2006, Bersani al Senato nel 2013. Non esiste nessun motivo razionale, a prescindere dal sistema elettorale che si è adottato per la Camera, che non è costituzionalizzato e che ha il merito di identificare subito un vincitore (e su cui invece è presente una gamma articolata di obiezioni), per sottoporsi a un simile stress. Mi sembra pertanto abbastanza agevole superare anche il corollario di questa pregiudiziale: sulla gran parte delle leggi, che non sono altro che la traduzione degli impegni assunti in campagna elettorale e poi con la fiducia, non può che prevalere dopo un certo tempo l'unica Camera titolare del rapporto fiduciario, libera di accettare gli emendamenti del Senato, come accade in tutte le democrazie parlamentari. Superata quindi sul piano della forma di governo la pregiudiziale e il suo corollario senza troppa fatica (le critiche qui sono veramente minoritarie), dobbiamo invece affrontare tre vere obiezioni di una certa consistenza almeno apparente. Le prime due si riferiscono al cosiddetto combinato disposto con l'Italicum e la terza al procedimento legislativo.

La prima è un'obiezione di principio, non relativa agli strumenti concreti adottati e che è di chiara matrice oligarchica: gli elettori dovrebbero votare solo per i parlamentari, non anche per un Governo. Chi la espone dovrebbe però anche spiegarne le conseguenze: senza un vincitore chiaro possono esserci dei blocchi di sistema, come quello che sta sperimentando la Spagna, o,

---

\* Intervento al Convegno "Riformare la Costituzione: un confronto aperto", tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.



nel caso meno drammatico, larghe coalizioni eterogenee che mettano insieme quasi per intero il centro-sinistra e il centro-destra come a inizio legislatura. Sono alternative migliori? In ogni caso qui stiamo discutendo di un disaccordo sui fini, non sugli strumenti, se cioè ci ispiriamo a una visione oligarchica o meno della democrazia rappresentativa. E' inutile discutere sui mezzi se non concordiamo sui fini. Se concordiamo su fine, sull'impostazione di una democrazia immediata, il combinato disposto concretamente adottato è certo criticabile (a me per esempio non convincono le preferenze nella legge elettorale politica) ma resta nell'insieme congruente col fine.

La seconda obiezione è relativa alle dimensioni del premio che porta la lista vincente al 54% dei deputati e che secondo alcuni sarebbe troppo vicina ai quorum di garanzia del 60% (per la precisione dei componenti per la Corte costituzionale, dei votanti per Presidente e Csm). Il 54% è però un lordo, a scrutinio palese, di una lista vincente dove 240 su 340 deputati saranno eletti con le preferenze, ossia in una competizione tra correnti. Il 54% lordo potrà valere non più del 40% netto a scrutinio segreto, ben distante dai quorum. Per inciso chi rilancia oggi il doppio turno di collegio e sostiene anche queste critiche è in palese contraddizione giacché quel sistema elettorale può benissimo portare la minoranza più grande al secondo turno ben oltre il 54% dei seggi.

La terza obiezione fa perno sulla lunghezza del nuovo articolo 70 sul procedimento legislativo, fatalmente più lungo perché Camera e Senato vengono a differenziarsi e profetizza che un testo più lungo crei conflitti. Invece la redazione dell'articolo, al termine del primo comma, chiarisce bene quali siano i tipi ben identificabili sin da inizio percorso delle leggi che faranno eccezione restando bicamerali, mentre per tutte le altre prevarrà la Camera. Si ripropone una critica che era fondata per la riforma tentata dal centrodestra ma non per quella odierna: nel 2006 la riforma partiva dalle materie costitutivamente ambigue del 117 tra Stato e Regioni e le riportava anche dentro il Parlamento, mentre qui le leggi del 70.1 sono tipi ben identificati, non materie. Vi è poi il secondo piano di ragionamento, il completamento dello Stato decentrato con un Senato delle Autonomie, riprendendo intuizioni della prima parte dei lavori dell'Assemblea Costituente, in particolare di Mortati e Conti. A differenza di quello che si è detto poco fa per i rapporti tra le due Camere qui bisogna necessariamente scrivere per Stato e Regioni elenchi di materie strutturalmente ambigui, con margini di incertezza ineliminabili, e non tipi precisi. Giova ribadirlo: qualsiasi elenco di questo tipo, anche il migliore (ed è comunque arduo



sostenere che il nuovo elenco sia peggiore del vecchio), porta con sé un certo livello di sovrapposizione. In assenza di un Senato delle Autonomie, che troviamo in forma diversa in tutti gli Stati decentrati, siamo stati costretti a far rifluire il sangue del rapporto centro-periferia in una circolazione extra-corporea che comprende la conferenza Stato-Regioni e, soprattutto, la Corte costituzionale, in entrambi i casi con un ruolo marginale o assente del Parlamento. Se la Corte impiega stabilmente metà del suo tempo, una quota non decrescente negli anni (fatto che rivela in tale continuità quantitativa il carattere strutturale del conflitto a Costituzione invariata) vi è un problema di sistema non solo di tipo giuridico costituzionale, ma con profonde ricadute sociali ed economiche. Basti pensare a quanto vengano scoraggiati investimenti, specie esteri, nel sistema-Paese da un'incertezza di fondo che su alcune leggi e in alcuni territori può durare per anni e ripetersi con conflitti ulteriori. Desta peraltro notevole perplessità un'analisi della riforma che prescinde dalla concreta evoluzione del Titolo V in senso più spostato verso il centro secondo la direttrice principale sviluppata dalla Corte grazie in particolare alla cosiddetta sussidiarietà legislativa e al coordinamento della finanza pubblica. In fondo la riforma compensa le Regioni sul piano della rappresentanza in Senato con ciò che hanno già irreversibilmente perso sul piano dell'elenco troppo generoso di competenze nel 2001.

Vi erano alternative? Se ne prospettano due: un'opzione monocamerale e, all'opposto, il modello Bundestrat. La prima non regge sul piano teorico: se manteniamo l'opzione per uno Stato decentrato con Regioni con un ruolo significativo (col nuovo Senato potranno addirittura bloccare riforme costituzionali sgradite) non sarebbe stato possibile passare a un monocameralismo secco. La seconda, invece, non regge sul piano politico: in un contesto in cui le Giunte sono quasi tutte di centrosinistra e lo sarebbero anche nel 2018, al momento della partenza del nuovo Senato, nessuno tranne il Pd avrebbe votato un Senato modello Bundesrat che per alcuni anni avrebbe avuto 80 senatori del Pd. Chi propone una critica per così dire benaltrista sulla mancata adozione del modello tedesco non può al tempo stesso sviluppare la retorica della riforma condivisa giacché le due cose erano obiettivamente in alternativa secca.

Alla fine non ci si può esimere dall'impressione che molte delle critiche presentate siano soprattutto tra di loro contraddittorie o frutto di modelli esclusivamente astratti, al di fuori di concrete possibilità di approvazione, o, ancora di più, non fondate su un'attenta valutazione delle regolarità comparatistiche relative ai Paesi che si siano mossi in direzioni analoghe.