

Stefano Ceccanti

# Una riforma coerente

Mi sembra opportuno partire anzitutto dalle due obiezioni procedurali: quella del Parlamento delegittimato e quella del quesito unico proposto anche dalla maggioranza. La prima è piuttosto curiosa, non solo perché la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale sulla legge elettorale lo confuta esplicitamente e preventivamente, ma perché la legittimazione è un po' come essere incinti: o lo si è o non lo si è. Sarebbe curiosa una teoria per la quale un Parlamento sarebbe legittimo per alcune sue funzioni (a cominciare dall'eleggere un presidente e dare la fiducia a un governo) e illegittimo per altre. Mi sembra piuttosto vero il contrario, che cioè avendo iniziato una legislatura in cui le maggioranze diverse tra Camera e Senato ci avevano fatto precipitare in una crisi istituzionale (non si riusciva a costituire il governo né a eleggere un presidente, paralizzando anche il possibile scioglimento anticipato), sarebbe stato forse da considerare delegittimato un Parlamento che non avesse trovato una via per non riproporre per il

futuro quel tipo di crisi, limitandosi all'attività ordinaria.

Anche la seconda obiezione mi sembra poco consistente e peraltro contraddittoria rispetto alla prima. Poco consistente perché le due innovazioni fondamentali, ossia il Senato che si regionalizza e che a causa di questo perde la fiducia, non sono tra loro logicamente separabili: i quesiti plurimi potrebbero produrre esiti tra loro contraddittori, come un Senato eletto indirettamente che darebbe ancora la fiducia. Quanto alla richiesta referendaria mi sfugge il motivo di questa disputa di opportunità politica (vista l'assenza di limiti giuridici) sul non poter presentare il quesito per chiedere agli elettori di votare «sì», ritenendo doveroso anche un passaggio popolare. Per chi è contrario il passaggio di fronte al corpo elettorale si giustifica chiaramente in senso oppositivo di garanzia, ma anche chi è favorevole se ritiene di dover beneficiare di un sostegno ulteriore, non ritenendo il proprio del tutto autosufficiente, rivela comunque una sensibilità nei confronti della fiducia nella

sovranità popolare. Proprio chi pone dei dubbi di legittimità dovrebbe apprezzare il fatto che anche chi ha votato la riforma desideri un surplus di legittimazione.

Prima di entrare in valutazioni specifiche che rischiano di disperderci in mille rivoli, dobbiamo identificare le priorità (dal momento che non tutti i fini possono essere perseguiti contemporaneamente) e i parametri di giudizio.

La riforma risponde a due priorità: *a)* impedire, grazie al rapporto fiduciario limitato alla sola Camera – che avrebbe una chiara preminenza nella funzione legislativa –, il ritorno alla paralisi di sistema vista in ultimo nel 2013 in forma chiarissima (non a caso parte dal patto stipulato tra Pd e centrodestra dopo la paralisi sull'elezione del presidente), ma che già si era preannunciata nella parziale difformità di maggioranze tra Camera e Senato del 1994, del 1996 e del 2006; *b)* regionalizzare il Senato, privato di fiducia, puntando soprattutto per tale via – che supera la separatezza dei legislatori (e non tanto attraverso il pur necessario lifting agli elenchi di competenza), come già tentato da Mortati e Conti alla Costituente – a ridurre i conflitti davanti alla Corte.

Qualcuno può ragionevolmente negare queste due priorità? Sulla prima non ho sentito obiezioni sensate, al di là di qualche eco

del complesso del tiranno: solo una tendenza masochista ci potrebbe portare ad apprezzare il rischio di maggioranze diverse. Sulla seconda vi è stata qua e là qualche nostalgia per gli elenchi di competenza

troppo generosi del Titolo V del 2001, come se peraltro essi non fossero già stati erosi *pour*

*cause* dalla giurisprudenza della Corte, tanto che le Regioni stesse approvano la riforma perché dà loro una compensazione in termini di composizione del Senato a una perdita largamente già avvenuta.

Non meno importante è però chiarire i criteri di giudizio che non possono coincidere con le preferenze di un singolo studioso o di gruppi di studiosi, peraltro difformi da quelli di altri colleghi, con una sorta di integralismo professorale completamente estraneo ai processi politici. Ovvio che i progetti debbano avere una plausibilità tecnica, ma qui non siamo nell'ambito di scienze esatte e siamo soggetti al vincolo dei consensi politici che esclude l'adozione di modelli puri, di clonazioni da modelli astratti o anche già sperimentati altrove.

Il criterio fondamentale è se lo *status quo* venga ragionevolmente migliorato o meno, se le innovazioni (in un terreno, quello costituzionale, in cui esse sono di

*Le due obiezioni procedurali alla riforma: delegittimazione e referendum unico*

norma a fattispecie aperta, passibili di interpretazioni diverse) si prestino ad un'attuazione che risolva almeno in parte i problemi pregressi.

Fermo restando che gli elettori saranno chiamati a votare solo sulla riforma costituzionale e che diverse leggi elettorali ordinarie possono essere congruenti con essa, è impossibile scindere oggi l'analisi dal cosiddetto combinato disposto con l'Italicum. Posto che

*Forma di governo  
e sistema elettorale:  
una indubbia  
coerenza interna*

solo la Camera debba dare la fiducia per evitare maggioranze disomogenee dobbiamo chiarirci cosa vogliamo in termini di finalità. Gli elettori debbono votare solo i singoli parlamentari o debbono anche legittimare un governo essendo-ne arbitri, per riprendere la nota metafora di Roberto Ruffilli?

Chi è contrario a questa tesi dovrebbe anche spiegarne le conseguenze: senza un vincitore chiaro possono esserci dei blocchi di sistema, come quello che sta sperimentando la Spagna, o, nel caso meno drammatico, larghe coalizioni eterogenee e ripetute che mettano insieme quasi per intero il centrosinistra e il centrodestra. 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 rap-

presentativa. Se concordiamo sul fine, sull'impostazione di una democrazia immediata, in cui l'elettore deve essere arbitro anche del governo, 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. Vi può però essere chi, pur condividendo il ragionamento esposto sin qui, si preoccupa che il premio conferito per governare possa provocare conseguenze eccessive, ossia portare anche a un controllo degli organi di garanzia. Qui dobbiamo chiarirci sui numeri: il premio porta la lista vincente al 54% dei deputati. Ora, a prescindere dal Senato, la cui composizione non è a priori nota, i quorum di garanzia sono fissati al 60% (per la precisione: parlo dei componenti per la Corte costituzionale, dei votanti per presidente della Repubblica e Csm). Il 54% della Camera è 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 da tali quorum. Per inciso chi rilancia oggi il doppio turno di collegio e sostiene anche queste critiche è in palese contraddizione giacché quel sistema elettorale, come qualunque sistema disrappresentativo affidato a col-

leggi uninominali, può benissimo portare la minoranza più grande al secondo turno ben oltre il 54% dei seggi.

Il dibattito sul rapporto centro-periferia appare focalizzato su un aspetto ampiamente sovrastrutturale, la riscrittura degli elenchi di competenza dell'articolo 117. Ora, come è noto soprattutto agli studiosi di diritto comparato, qualsiasi elenco, 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 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. Desta peraltro notevole perplessità un'analisi della riforma che prescindendo 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. La riforma del Titolo V è quindi in realtà la riforma del Titolo I, ossia un Senato composto per tre quarti da rappresentanti dei legislatori regionali, rompendo la separatezza dei due livelli di legislazione.

Vi erano alternative? Se ne prospettano due: un'opzione monocamerale e, all'opposto, il modello Bundesrat. 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 centro-sinistra 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

*Quale tipo di Stato?  
La riforma del Titolo V  
è in realtà la riforma  
del Titolo I*

del Pd. Chi propone una critica di integralismo professorale sulla mancata adozione del modello tedesco non può al tempo stes-

so sviluppare la retorica della riforma condivisa, giacché le due cose erano e sono obiettivamente in alternativa secca.

.....  
**Stefano Ceccanti** è professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università di Roma «La Sapienza». Per Il Mulino ha pubblicato *La forma di governo parlamentare in trasformazione* (1997) e *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi, società multietniche* (2001).