

30 NOVEMBRE 2016

Tanti libri sulle riforme
costituzionali: molta buona
informazione, ma anche molte
“inesattezze”



Tanti libri sulle riforme costituzionali: molta buona informazione, ma anche molte “inesattezze”*

di Elisabetta Catelani

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa

In questo periodo vi è stata una produzione editoriale particolarmente significativa sul tema delle riforme costituzionali in vista del referendum del 4 dicembre. Produzione che dovrebbe avere come obiettivo principale l'informazione sul contenuto della riforma elaborato nel contesto storico-costituzionale esistente. In realtà, molti dei volumi sono solo espressione di sensazioni ed opinioni politiche che quindi non prendo neppure in considerazione perché non significativi in questo contesto.

Anche i libri scritti da costituzionalisti o comunque che hanno una formazione tecnico-giuridica, sono libri di parte, che già dal titolo anticipano l'indirizzo finale assunto dall'Autore o dagli Autori¹, ma spesso ricostruiscono gli istituti riformati e l'evoluzione storica e giuridica per giungere a tale riforma attraverso criteri e motivazioni tecniche. Altri poi cercano e spesso raggiungono l'obiettivo di essere il più possibile obiettivi, o comunque senza una posizione di partenza predeterminata.

Fra tutti i libri che ho avuto occasione di leggere, uno dei libri che più di altri può apparire asettico da posizioni preconcepite e che consente al lettore di avere un quadro giuridico completo della Costituzione riformata è il volume di Emanuele Rossi, *Una Costituzione migliore?*, Pisa, University Press, 2016, che, pur accentuando più gli aspetti negativi e dando interpretazioni discutibili delle nuove norme costituzionali, consente di avere un quadro generale della materia e di poter valutare, anche cercando di staccarsi dalle indicazioni dell'Autore, i tanti profili affrontati con la riforma.

L'Autore non si ferma molto sugli aspetti “storici” e sul lungo *iter* che ha consentito di giungere a questo risultato finale, che invece potevano essere utili per capire le difficoltà che ogni tentativo di riforma costituzionale incontra, ma analizza i tre punti cardine della riforma: il nuovo Senato, il nuovo procedimento legislativo e le modifiche del titolo V. Vi è una critica generale più di forma che di sostanza sulla “scarsa qualità del testo legislativo”, più volte ripetuta e strettamente collegata ad un'incertezza sull'interpretazione da dare ad alcune norme, nonché alla pluralità di soluzioni che il futuro legislatore

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Ovviamente non ho potuto tener conto, citare e spesso leggere i tanti libri scritti da costituzionalisti e la scelta di richiamarne solo alcuni deriva dal fatto che in questo periodo sono stata chiamata a presentarne alcuni o comunque i libri mi sono stati inviati dagli Autori.

potrà dare alle norme. Mi pare che ci si meravigli più di una costante della legislazione italiana di sempre che di una vera anomalia di questa riforma, anche perché questa normativa imporrà nella fase immediatamente successiva una serie di interventi legislativi d'attuazione particolarmente significativi. Per non ricordare poi le critiche di forma mosse dagli stessi Costituenti alla Costituzione del 1948 e fra tutti Meuccio Ruini che nell'ultima seduta dell'Assemblea Costituente disse: «la Costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi — ed i nostri figli — rimedieremo alle lacune ed ai difetti, che esistono, e sono inevitabili». Ed ancora Calamandrei, all'indomani dell'approvazione del testo costituzionale, riconobbe che «aggirandosi entro questa architettura costituzionale così come essa è ancor oggi, si ha l'impressione di trovarsi in uno di quei grandi edifici tirati su in gran fretta durante la crisi degli alloggi, nei quali si va ad abitare, per necessità, ancor prima che ne siano usciti i muratori», ammettendo anche l'incompiutezza e «parecchie mende di forma che con qualche mese in più di lavoro avrebbero potuto essere evitate». E così si potrebbe continuare ancora, cosicché anche i difetti formali e talvolta sostanziali, che peraltro potevano sicuramente essere superati nella fase d'approvazione del testo alle Camere (anche se pare che in alcuni casi la discussione abbia peggiorato e non migliorato il testo), potranno essere chiariti attraverso gli interventi normativi sui meccanismi d'elezione dei futuri senatori (legge elettorale del Senato e leggi elettorali regionali) o sui settori di competenza legislativa del Senato o della Camera con nuovi regolamenti di Camera e Senato.

Peraltro, il volume di Rossi è sicuramente da segnalare e da consigliare per la completezza e per l'onestà nel riportare sia elementi positivi che negativi della riforma costituzionale.

Fra i volumi favorevoli alla riforma costituzionale, vorrei segnalare prima di tutto il volume a quattro mani di Guido Crainz – Carlo Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Donzelli Editore, Roma 2016 che ho trovato particolarmente utile sia per la completezza della ricostruzione storica, sia per l'analisi dettagliata delle norme oggetto d'innovazione con i relativi commenti e la valutazione delle conseguenze che ne possono derivare, sia positive, sia negative o comunque che comportano successivi interventi normativi. Il primo saggio è di Guido Crainz che analizza le ragioni della riforma, partendo dai difetti originari della Costituzione del '48, dalle mancate scelte o dalle scelte di compromesso di allora, ma in particolare sottolineando la difficoltà di alcuni partiti e di alcune istituzioni di accettare e di far proprio il concetto stesso di “democrazia” (p.15), così da giungere alla constatazione, ormai da più parti sostenuta, che l'attuazione della Costituzione è stata conseguenza di una pluralità di veti incrociati. D'altra parte la presenza di una seconda Camera accettata con forte ritrosia dal partito comunista, ha poi avuto un ruolo più di freno nella procedura legislativa che altro, cosicché, ricorda Crainz, fin dagli anni '70 sia Costantino Mortati, sia Umberto Terracini ipotizzavano l'utilità dell'abrogazione del Senato (come “inutile

doppione” per il primo e perché, secondo Terracini, avente “una base elettorale più limitata della Camera”). D’altra parte le norme che, pur con le loro contraddizioni, hanno potuto funzionare grazie alla supplenza istituzionale dei partiti e delle rispettive segreterie, hanno trovato invece un ostacolo insormontabile di funzionamento dopo la crisi dei partiti conseguente a Tangentopoli. Crisi che le varie leggi elettorali, succedutesi dal 1993 in poi, non hanno potuto compensare. Questo fa concludere all’Autore che una “seconda Repubblica” non sia mai nata e che solo una discussione pacata sul contenuto della riforma costituzionale può contribuire ad una consapevolezza di tutti. Aggiungerei: consapevolezza sia del contenuto dell’attuale riforma, sia di ciò che non funziona, di ciò che non ha mai funzionato della Costituzione del ’48. Infatti, indipendentemente dall’esito positivo o negativo del prossimo referendum costituzionale, deve essere ben chiaro che la Costituzione del ’48 non risponde più alle esigenze di una democrazia moderna, sia come tempi di decisione, sia come strumenti che consentano ai cittadini di far valere la responsabilità dei propri rappresentanti nella gestione della cosa pubblica. Una Costituzione che non opera più (e che in alcune parti non ha mai funzionato) come era disegnata nel 1948, si pensi solo alla funzione legislativa ormai quasi completamente nelle mani del Governo con minime possibilità delle Camere di apportare emendamenti a disegni di legge del governo su cui per lo più si pone la questione di fiducia. Forse una maggiore attenzione poteva essere data, nel saggio di Crainz, alle problematiche sorte in questa legislatura che ormai acquisiscono valore storico di una fase di crisi istituzionale unica ed anomala che potevano costituire strumento di analisi e ragione stessa dell’intervento obbligato del Governo nella stesura della riforma costituzionale.

Un quadro completo di tutte le novità introdotte è fornito dalla parte del volume redatta da Carlo Fusaro che, con la sua incontestabile chiarezza, permette al lettore di avere un’analisi critica del testo ed un commento dettagliato di tutte le norme che sono state oggetto di revisione e di tutti gli effetti che da esse derivano.

Fra l’altro, giustamente Fusaro mette in luce che occorre fare alcune precisazioni su molte verità falsate, a partire dal dato numerico: 47 sono gli articoli che formalmente sono oggetto di modifica, che sostanzialmente possono essere ridotti a 30 se si escludono gli articoli che introducono solo modifiche consequenziali (con l’eliminazione delle Province, tutte le norme che richiamano le Province devono essere cambiate, così come, quando si parla di Camera e Senato indifferentemente, non si tiene conto della diversità di competenze previste in altre norme) e che da una lettura ancor più restrittiva, a mio avviso, possono essere anche ridotti a 25. Ancora, contesta l’irragionevole critica alla legittimità dell’iniziativa governativa, sia perché non è scritto in nessuna norma che l’iniziativa legislativa costituzionale sia sottratta al Governo, sia perché costituisce ormai una prassi ricorrente l’intervento quasi esclusivo del governo sia su materia costituzionale, così come su qualunque altro tema.

D'altra parte, si potrebbe anche aggiungere, i ricorrenti richiami di una parte della dottrina all'assenza di un intervento governativo in fase costituente, sono assolutamente inconferenti, in quanto si fa riferimento a presupposti diversi. Innanzitutto occorre ricordare che, prima del 1946, era stato istituito un Ministero della Costituente al fine di elaborare le varie soluzioni normative che sarebbero state utilizzate dalla successiva Assemblea costituente (cosicché si può affermare che allora l'intervento preventivo del Governo vi è stato, anche attraverso i lavori della Commissione Forti). Viceversa, nel 1946-47 vi è stata la nomina di un organo demandato *ad hoc* per elaborare il nuovo testo costituzionale e il d. legge lgt del 1944 non consentiva in modo espreso l'intervento del Governo sulla materia costituzionale. Nell'art. 138 Cost., poi, pur prevedendo un procedimento aggravato d'approvazione delle leggi costituzionali, niente si dice in ordine all'iniziativa legislativa che rimane disciplinata in modo ordinario dall'art. 71 Cost.² Un volume a più mani indirizzato a sostenere il contenuto della riforma è *Perché SI*, Laterza, Bari-Roma, 2016, con prefazione della stessa Ministra Maria Elena Boschi, che chiarisce le ragioni del volume, là dove si afferma che non si tratta di un libro per gli addetti ai lavori, ma solo di divulgazione per chiunque intenda approfondire i contenuti della riforma. In realtà, al di là dell'obbiettivo divulgativo, peraltro centrato, i saggi di quindici costituzionalisti affrontano e risolvono questioni tecniche significative. Il volume è introdotta da un saggio di Rubechi, che, già da subito, caratterizza il libro con informazioni utili al lettore. Cosicché si riportano tutti i numeri del percorso riformatore, numero di emendamenti, riunioni, votazioni ecc. Puntuale poi è la ricostruzione e la sintesi di Fusaro sugli elementi di continuità (prevalenti) e di diversità (sicuramente significativi, ma in linea con le scelte più ricorrenti) di questo testo riformatore, rispetto a quelli succedutisi nei più di trent'anni precedenti. Ancora, si può ricordare la giusta e non ricorrente osservazione di Pinelli, che la provenienza dei Senatori dal Consiglio e non dalla Giunta o dal Presidente consente di ri-attribuire centralità ai Consigli regionali, consentendo così di riequilibrare "in senso democratico" i rapporti fra Presidente e Consiglio. D'altra parte, si potrebbe aggiungere che la rappresentanza in Senato dei Presidenti di Regione non può essere esclusa *a priori* e forse, a mio avviso, auspicabile vista la necessità di attribuire al Senato la sede di rappresentanza delle Autonomie. Tali Presidenti potrebbero rappresentare la Regione accanto agli altri consiglieri per le dieci Regioni a cui è riconosciuta una rappresentanza in Senato superiore a due membri.

Chiarezza poi viene fatta da Bin sui procedimenti legislativi. Occorre ricordare, a tal proposito che, a partire dalla ricostruzione, in realtà onesta anche se "forzata" di Rossi, nel libro prima richiamato *Una Costituzione migliore?*, si è iniziato a parlare di dieci dodici procedimenti legislativi che sarebbero introdotti

² Su questo profilo mi ero già espressa in questa *Rivista*, in *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, fasc. 12, 2016 e, ancor più ampiamente in *Il bicameralismo nella riforma costituzionale ed effetti sulla forma di governo*, in *Studi parlam e pol.cost.*, 2015, fasc 3-4, 75 ss.

con la riforma costituzionale. Rossi infatti dice che la riforma ha complicato il quadro procedimentale (p. 85-86), anche se precisa poi che molti procedimenti elencati sono già presenti nella Costituzione del 1948 o introdotti con la legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale critica è stata utilizzata da molti per sventolare la bandiera della complicazione per l'introduzione di dieci-dodici procedimenti legislativi, senza spesso sapere neppure a quali si faccia riferimento. I procedimenti sono soltanto due (di cui uno che contiene al suo interno varianti minime), come dice Bin, ossia il procedimento per le leggi c.d. bicamerali ed il procedimento della Camera dei deputati, che può prevedere la maggioranza assoluta qualora si voglia far valere la c.d. "clausola di supremazia". Si potrebbe a questi aggiungere il procedimento con voto "a data certa" che costituisce un'importante novità, anche rispetto a quello simile previsto nella riforma Berlusconi 2005 (e di cui si parlava già in precedenza – decalogo istituzionale di Spadolini del 1982), in quanto consente alla Camera di apportare tutti gli emendamenti possibili al testo presentato dal governo. Ma, se si analizza anche questo procedimento con precisione, niente cambia rispetto alla procedura ordinaria, se non per quanto riguarda i tempi certi di decisione, come giustamente rileva Lippolis.

Il tema del titolo V è affrontato da saggi di Salerno e di Morrone, mettendo tuttavia entrambi in evidenza, sotto profili diversi, come la diversa distribuzione delle materie rispetto a quelle contenute nell'attuale formulazione costituzionale, non costituisce una riduzione delle competenze regionali, ma una razionalizzazione della distribuzione dei poteri ed un recepimento dei criteri interpretativi dati dalla Corte costituzionale nell'ampia giurisprudenza sul tema, che ha ormai stravolto e ridisegnato il titolo V.

Un profilo molto delicato e spesso stravolto dai detrattori della riforma è quello della formazione degli organi e degli istituti di garanzia che Tania Groppi ricostruisce attentamente e mettendo in evidenza come la riforma rafforza e non ne riduce la tutela. L'esempio più significativo è dato dai numeri richiesti per l'elezione del Presidente della Repubblica: le maggioranze previste nella riforma rafforzano la rappresentanza delle minoranze, cosicché il Presidente non possa essere eletto solo dalla maggioranza di governo, come per lo più si dice, ipotizzando che le minoranze non "abbiano interesse" a partecipare alla sua elezione. Ma si sottolinea poi l'incremento dei poteri attribuiti a tale organo, come il potere effettivo di svolgere la funzione di controllo sulle leggi di conversione dei decreti legge, in fase di promulgazione. Funzione questa che attualmente non può essere esercitata per il problema della scadenza dei sessanta giorni di tempo totali per la conversione in legge, termine che la riforma amplia di altri trenta giorni qualora il Presidente della Repubblica intenda rinviare la legge di conversione alla Camera con messaggio motivato.

Un aspetto finale che mi pare utile sottolineare a commento di questo libro è quanto si evince dai contributi di Marilisa D'Amico, Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo che sotto profili diversi mettono in evidenza come la riforma tende a razionalizzare la forma di governo, riattribuendo al Parlamento quella

funzione legislativa che non esercita più, riducendo di fatto la necessità d'intervento sostitutivo della giurisprudenza costituzionale e ordinaria, a causa della carenza di una legislazione adeguata alla fase storica da parte del potere legislativo e quindi, anche, consolidando e valorizzando i diritti fondamentali previsti nella prima parte della Costituzione. La riforma, infatti, razionalizza (ma non certo incrementa, come spesso si ipotizza immotivatamente) la possibilità del governo di influire sul potere legislativo del Parlamento, cosicché non solo la forma di governo parlamentare è mantenuta, senza che vi sia la possibilità di derive presidenzialiste, ma anzi viene rafforzata.

Un libro a due voci con le ragioni del SI e quelle del NO è il dialogo/intervista curato da Giorgio Zanchini ad Alessandro Mangia ed Andrea Morrone, *Oltre il sì e il no. Dialogo sulle riforme*, Ed. Scientifica, Napoli 2016, dove gli Autori non si limitano, come emerge fin dall'introduzione, ad affrontare le ragioni che li inducono ad essere favorevoli o contrari alla riforma, ma a cercare d'individuare le motivazioni più profonde della crisi istituzionale attuale, con un'ampia ricostruzione di storia costituzionale ed economica italiana. Questo li porta ad esaminare il ruolo dei partiti nel corso degli anni e dell'evoluzione del concetto stesso di democrazia³. Uno degli aspetti significativi della ricostruzione di Morrone attiene alla critica nei confronti di molti costituzionalisti ed intellettuali che hanno contribuito direttamente ad attuare la Costituzione del '48 e che ora si fanno paladini di quella Costituzione. Quegli stessi che hanno contribuito a stravolgerne il contenuto o comunque ad indirizzarla verso una forma "consociativa e partitocratica". Dice Morrone, criticando coloro che auspicano una riforma migliore o comunque giudicano negativamente la provenienza dell'attuale riforma, che non si può continuare a pensare che "le costituzioni debbano e possano essere scritte solo da quelli che sono più dotati intellettualmente" e che pertanto "finché non troveremo un sistema diverso e migliore della liberal-democrazia dovremo continuare a rinunciare al governo degli "aristo", dei filosofi, e continuare ad affidare le nostre sorti ai rappresentanti scelti dal popolo" (p. 30).

Ragione questa, si potrebbe dire, che sarebbe già di per sé sufficiente ad approvare la riforma costituzionale, indipendentemente dalla possibilità o desiderio di poter raggiungere un testo migliore, ovviamente auspicabile, ma difficilmente raggiungibile. Sempre che non vi siano ragioni di contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e della democrazia, che non paiono neppure esserci nei rilievi sia pur critici alla riforma di Mangia.

Peraltro, proprio Mangia ritiene che il problema attuale dell'Italia (che ammette esistente), non possa essere risolto dalla riforma costituzionale, ma dal cambio completo dell'attuale classe politica, giudicata "improvvisata", "che ha svenduto il paese al mercato" perché fondamentalmente "vassalla" "di poteri

³ Faccio riferimento in particolare alla distinzione di Mangia fra "democrazia dei partiti" e "democrazia dell'investitura" che si sarebbe introdotta nel nostro sistema a Costituzione invariata fin da tempo (p. 19-28).



esterni”, cosicché, dice ancora Mangia, la ricerca della “credibilità” dei nostri governanti a livello internazionale, “non è altro se non la disponibilità ad essere fedeli esecutori di interessi altrui”. Credibilità tuttavia intesa ovviamente in senso negativo e non positivo, come dovrebbe essere e come si deve auspicare. Credibilità deve essere intesa, a mio avviso, come possibilità di avere un Presidente del Consiglio e Ministri stabili che, proprio per la loro stabilità temporale e per l'appoggio che viene loro riconosciuto dal Paese, consente loro di indirizzare e raggiungere obiettivi propri e non eterodiretti. La credibilità non si può certo raggiungere se ogni anno l'Italia si presenta a livello europeo ed internazionale con un Presidente del Consiglio diverso e già delegittimato per meccanismi di nomina “rocamboleschi” come quelli visti nelle ultime legislature.

Sullo stesso filone, pro-contro la riforma si possono inquadrare i due libri simmetrici di Beniamino Caravita e di Alessandro Pace *Le ragioni del SI* e *Le ragioni del NO*, in ebook scaricabili da *Federalismi.it*, consentono due diverse visioni della riforma costituzionale, toccando entrambi gli stessi profili, dalla legittimità-illegittimità del procedimento seguito, le conseguenze che possono derivare dal rapporto riforma costituzionale/legge elettorale della Camera, rapporto fra Stato/Regioni, procedimenti legislativi e *referendum*. Differenze sostanziali tuttavia vi sono fra i due contributi perché, mentre Caravita spiega nel dettaglio il contenuto della riforma, partendo anche dalle critiche che sui singoli punti sono state avanzate in dottrina e talvolta anche sottolineando onestamente delle carenze dello stesso contenuto riformatore (penso all'ambiguità connessa alla individuazione delle competenze Stato/Regioni facendo riferimento a “materie” o al mancato superamento della specialità delle cinque Regioni che nel 2016 non è più giustificato), Pace, invece, si limita più che altro a soffermarsi sui presupposti della riforma, senza poi giustificare le critiche che vengono mosse al contenuto della riforma. In altre parole, ne *Le ragioni del NO* Pace ritiene che l'illegittimità della formazione di questo Parlamento, in conseguenza della legge elettorale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 1 del 2014, ha reso illegittimo tutto il procedimento, cosicché tutta la riforma è percepita come un attacco alla democrazia. Si dice, infatti, che il Parlamento avrebbe dovuto limitarsi alla sola approvazione della legge elettorale e poi il Governo ed il Presidente della Repubblica avrebbero dovuto procedere ad uno scioglimento “anticipato” delle Camere e che il Presidente della Repubblica avrebbe impropriamente legittimato e sostenuto un processo di riforma costituzionale. E si precisa anche che nella medesima sentenza, richiamando il principio di “continuità dello Stato” ed avendo richiamato come esempi (e ribadisco come esempi) il principio della *prorogatio* delle Camere disciplinato dall'art. 61 Cost. e l'art. 77 comma 2 ai fini della conversione in legge dei decreti-legge quando le Camere sono sciolte, se ne deduce che, anche in questo caso il Governo, anzi i Governi, sia Letta che Renzi, sia il Presidente della Repubblica, sia ancora la stessa Corte costituzionale (pag. 6-7) fossero stati impadroniti dal “sonno della ragione”. Occorre a tale riguardo ricordare, come in

parte già chiarito da Caravita (p. 8) che la Corte costituzionale ha precisato esplicitamente che è “fuori di ogni ragionevole dubbio... che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”. A ciò si può anche aggiungere che il richiamo agli art. 61 e 77 Cost erano solo esemplificativi di un principio generale già espresso in Costituzione e non riferito e riferibile al caso concreto e se il limite di tempo dovesse essere breve la Corte l'avrebbe potuto precisare. Lo scioglimento anticipato delle Camere costituisce invece un potere proprio del Presidente della Repubblica o comunque un atto complesso uguale e quindi espressione della volontà del Governo e del Presidente insieme, ma non può certo essere indotto, né dalla Corte costituzionale, né da altro organo costituzionale. A ciò si aggiunga che il particolare sostegno alla riforma costituzionale da parte del Presidente della Repubblica non può essere oggetto di critiche, come sempre il libro di Pace sostiene, in quanto altra sentenza della Corte costituzionale dell'anno precedente (n. 1 del 2013) ha precisato che il Presidente della Repubblica “è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato” e che dispone “di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni”. Tale potere legittima il Presidente a verificare le situazioni di “difficoltà istituzionale” e quindi “indurre”, potremmo dire anche, favorire un processo di riforma costituzionale cercato per risolvere le situazioni di *impasse* troppo ricorrenti nella storia italiana e comunque ritenuto necessario ormai da quasi tutte le forze politiche da anni. Da qui la legittimazione del Presidente della Repubblica di richiedere a tutte le forze politiche che auspicavano una sua nuova nomina, un intervento risolutivo sulla legge elettorale e sulla riforma costituzionale⁴.

Parimenti contrario alla riforma è l'intervista a due voci contenuta nel volume di Onida-Quagliariello, *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubettino, Soveria Mannelli 2016, prendendo spunto, per l'individuazione e giustificazione del titolo, dal fatto che entrambi gli Autori hanno

⁴ Ricordo un passaggio del discorso pronunciato dal Presidente Napolitano in occasione del suo secondo giuramento il 22 aprile 2013: “Non meno imperdonabile resta il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario.

Molto si potrebbe aggiungere, ma mi fermo qui, perché su quei temi specifici ho speso tutti i possibili sforzi di persuasione, vanificati dalla sordità di forze politiche che pure mi hanno ora chiamato ad assumere un ulteriore carico di responsabilità per far uscire le istituzioni da uno stallo fatale. Ma ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese”.

fatto parte sia della Commissione dei dieci saggi nominata dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, sia della Commissione per le riforme istituzionali nominata dal Presidente del Consiglio Letta nel giugno 2013 e presieduta dallo stesso Quagliariello .

Già nella parte iniziale sia Onida che Quagliariello affermano che la crisi istituzionale del 2013 non è dipesa dall'assetto costituzionale, ma dall'insieme legge elettorale/partiti politici, come se l'instabilità governativa che ha caratterizzato la storia istituzionale italiana dal '48 ad oggi non fosse conseguenza anche del bicameralismo paritario oltre che di poteri limitati al Presidente del Consiglio. Onida, in particolare arriva ad affermare che "Si è trattato di un incidente della storia" ed ancora che "Era la prima volta che accadeva"⁵. Come se, in altre parole, il 2013 fosse un *unicum* nel suo genere e non l'estrema conseguenza di un limite del sistema istituzionale da sempre. Ci siamo quasi dimenticati delle difficoltà nella formazione del secondo governo Prodi, quando i partiti non fidandosi fra loro pretesero non solo un numero di Ministri ben superiore a quello che era previsto per legge con un intervento immediato di spaccettamento dei ministeri con decreto legge, ma anche di una nomina di tutti i Ministri immediata senza poter attribuire i rispettivi dicasteri? Ci siamo dimenticati dell'impossibilità del medesimo governo di approvare le leggi (o meglio, di leggi di conversione di decreti legge, unica attività normativa del Parlamento in quella legislatura) senza il voto dei Senatori a vita, con i conseguenti richiami del Presidente della Repubblica al Governo di verificare la stabilità della maggioranza parlamentare?⁶

Tutto ciò poi induce entrambi gli Autori a criticare fortemente l'assetto che verrebbe fuori dal combinato disposto riforma costituzionale/legge elettorale per l'eccessivo potere che sarebbe dato al Presidente del Consiglio auspicando invece (Onida) la "grande coalizione" come unica soluzione dinanzi al tripartitismo, come se non si conoscesse la situazione di stallo, che in altri Paesi, quale la Spagna ed in precedenza in Belgio, ha portato all'impossibilità di formare un Governo per mesi se non per anni. Questa è la soluzione che si può auspicare per l'Italia? Questa è l'alternativa che si presenta qualora vi sia un voto contrario al *referendum*?

Tutto ciò anche perché in questa intervista reciproca, in questo colloquio, anche divertente e piacevole fra i due Autori, più che fare delle critiche sostanziali, di merito sulla riforma, più che analizzare le

⁵ Continua ancora Onida, *op.ult.cit.*, 9 "Non era mai successo prima di allora che dalle urne uscissero due maggioranze diverse alla Camera e al Senato. E a mio avviso è un dato da sottolineare, perché dimostra che il superamento del bicameralismo paritario come condizione essenziale per sbloccare il sistema è una favola. Difatti, di questo presunto rischio di "blocco" dovuto alla presenza di due camere politiche non ci si era mai accorti fino a quel momento, quando il concreto funzionamento del sistema elettorale, insieme a un mutamento politico che è un fenomeno non soltanto italiano, ha fatto sì che nei due rami del Parlamento le maggioranze politiche possibili risultassero diverse. Ripeto, non sono particolarmente affezionato all'attuale assetto bicamerale, ma non si possono raccontare favole".

⁶ Si rinvia a quanto in precedenza rilevato in modo molto più dettagliato affrontato in E. CATELANI, *Struttura del governo: l'organizzazione dei ministeri*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli 2009, 489-526

anomalie da un punto di vista tecnico e dei possibili effetti che ne possono derivare, si ricostruiscono i dati storici, i rapporti fra i politici che per un po' di tempo hanno collaborato e poi hanno divaricato le loro strade, si parla della non piena correttezza politica dei partecipanti al Patto del Nazzareno, i cambiamenti di "verso" dei politici, che non incidono minimamente sul contenuto della riforma.

Talvolta le critiche sono un po' più puntuali, ma non per questo condivisibili, ad esempio là dove si dice che l'obiettivo del superamento del bicameralismo perfetto "non è nell'ottica di rimuovere la presunta causa del blocco delle istituzioni" (...), "ma per rendere più agevole il procedimento legislativo e porre rimedio alle anomalie sempre più evidenti nel modo di legiferare" (pag 16), ossia due affermazioni in contrapposizione fra loro perché il blocco delle istituzioni e l'incapacità del Parlamento di legiferare sono l'uno la conseguenza dell'altro e comunque entrambi i vizi presenti e da superare. Sostanzialmente si ammette che il Parlamento non sia più in grado di legiferare ormai da tempo, ma si nega un blocco delle istituzioni, come se l'inattuazione della Costituzione non fosse un *vulnus* del nostro ordinamento da sanare una volta per tutte.

Ed ancora, poco comprensibile pare la critica alla nuova norma sul *referendum* e al doppio sistema di *quorum* qualora la richiesta referendaria sia sottoscritta da cinquecentomila o ottocentomila elettori. Nel primo caso la normativa costituzionale non cambia perché non sufficientemente supportata da una richiesta dei cittadini, nel secondo caso invece il più ampio consenso e la maggiore partecipazione del corpo elettorale giustifica poi una ulteriore richiesta di partecipazione attiva dei cittadini al conseguente *referendum*, sulla falsa riga del procedimento referendario già disciplinato nello Statuto della Regione Toscana. Nulla poteva cambiare se la richiesta era mossa solo dai Consigli regionali che hanno altra strada ora per intervenire sulle leggi ossia i più ampi poteri attribuiti grazie alla creazione di una Camera rappresentativa delle Autonomie. Quindi irragionevole la critica di Onida che si sarebbero "mischiate le pere con le mele, si sono confuse due questioni diverse – le firme e il *quorum* –, producendo una norma viziata da una evidente illogicità interna", che ha invece una sua ben precisa logica, ossia valorizzare solo quei *referendum* sostenuti da un'ampia partecipazione in fase d'iniziativa e non tutti gli altri. D'altra parte i commenti che sono stati fatti sulla legislazione referendaria Toscana sono tutti stati sempre di grande apprezzamento e mai di critica di "assurdità", come invece viene fatto con riguardo alla norma costituzionale riformata .

Ciò non esclude che alcuni aspetti siano condivisibili, come, ad esempio, la critica sui risparmi irrisonanti che potranno derivare dalla riforma, cosicché la stessa intitolazione della legge costituzionale ai presunti risparmi alla spesa pubblica potrebbe apparire fuorviante. Gli effettivi risparmi che sulla carta potrebbero essere realizzati, dipenderà dalla futura organizzazione del Senato e dal modo in cui la successiva normativa disciplinerà i meccanismi di funzionamento interno. Ragionevole è pertanto la proposta di Quagliariello di trovare altre strade per conseguire i risparmi come ad esempio attraverso l'intervento

sulle "società municipalizzate e partecipate", ma questo non esclude che il taglio di 315 senatori effetti di risparmio più o meno ampi li porterà. Se ne potevano raggiungere altri con una riduzione anche dei deputati, ma era un risultato difficile da raggiungere con l'opposizione dei politici interessati. I maggiori risparmi tuttavia potranno derivare non direttamente dalla riforma, ma come effetti indiretti: si pensi, per fare solo un esempio, la riattribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di tutela della salute con la conseguente possibilità per lo Stato di fissare i c.d. costi *standard*.

Altro profilo che mi pare ragionevole è la constatazione di Quagliariello, forse non pienamente condivisa da Onida, che "se riusciremo a sgomberare il campo da questa riforma sbagliata nel metodo e nel merito ci si debba impegnare immediatamente per una riforma vera", ossia sottolinea l'improcrastinabilità delle riforme e la necessità di arrivare in ogni caso ad una revisione della seconda parte della Costituzione, se possibile anche più ampia di quella attuale e che riguardi anche le norme sul governo ed in particolare quelle sulla magistratura.

Non è quello che mi auguro, perché ciò significherebbe un esito negativo del prossimo *referendum*, ma in ogni caso costituisce una ragionevole prospettiva.

Un libro ben strutturato e che sicuramente affronta tutte le problematiche della riforma costituzionale e della legge elettorale sia del Senato che della Camera è *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli-M. Gorlani-S. Troilo, Giappichelli 2016. Un libro che può considerarsi già un nuovo manuale per lo studio di una parte importante del diritto costituzionale, qualora il referendum abbia esito positivo. E' difficile in una rassegna veloce su una pluralità di libri sull'argomento, come questa, soffermarsi sui singoli contenuti del volume, anche perché le posizioni dei vari Autori che hanno contribuito alla redazione, sono molto diverse. Un aspetto che tuttavia deve essere segnalato è che le posizioni favorevoli o contrarie alla riforma sono deducibili solo indirettamente dalla lettura dei contributi, in quanto il pregio del volume è sicuramente di aver indirizzato i lavori verso una ricostruzione il più possibile oggettiva e non ideologica sui singoli istituti. A ciò si aggiunge il pregio di aver previsto, alla fine di ogni capitolo, una scheda didattica che riassume gli aspetti fondamentali dell'istituto o comunque del tema affrontato. Ciò costituisce non solo uno strumento di semplificazione per gli studenti, ma un lavoro di sintesi omogeneo.

E proprio dalla lettura di questo lavoro, particolarmente ampio e che ha richiesto l'intervento di molti ed un coordinamento significativo al fine di rendere comprensibile per gli studenti il nuovo assetto costituzionale e l'evoluzione che ha portato a tale risultato riformatore, viene spontaneo chiedersi quale sorte avranno tutti questi contributi dottrinari, più o meno dettagliati, più o meno approfonditi.

Ovviamente molto dipenderà dall'esito referendario, perché qualora sia positivo, un volume come l'ultimo commentato potrà veramente costituire l'asse portante di un nuovo Manuale di diritto

costituzionale. Molti altri libri, per la loro impostazione, costituiscono e costituiranno solo la ricostruzione storica di un dibattito dottrinale, ma in ogni caso strumenti per interpretare le future norme costituzionali e spesso anche per indirizzare i futuri interventi legislativi d'attuazione. L'attività normativa successiva all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale dovrebbe essere particolarmente significativa per consentire l'attuazione il più possibile celere delle varie norme: penso alla legge elettorale del Senato, ai regolamenti della Camera e del Senato, ma anche alla legge sul referendum propositivi e d'indirizzo. Interventi normativi che potranno sicuramente razionalizzare anche alcune incongruenze che apparentemente sono presenti nella riforma.

In caso di esito negativo, viceversa, il dubbio sulla finalità e sull'utilità futura di tanta produzione scientifica potrebbe emergere in maniera più significativa (se non quello di far comprendere i difetti della riforma ed indirizzare il lettore verso un voto contrario nel referendum stesso), perché il rischio è che questo impegno riformatore sia presto dimenticato come tutti gli studi conseguenti ai lavori delle varie Commissioni ed in particolare a quelli, veramente molti, successivi e contestuali alle scelte emerse nella Commissione D'Alema. Certo non si può ignorare come dal 2013 in poi il lavoro preparatorio all'attuale riforma, sia in seno alla Commissione Quagliariello/Letta, sia da parte del Governo e del Parlamento (si pensi a tutte le audizioni di costituzionalisti alle Camere), ha avuto le proprie basi nelle ricostruzioni e nei dubbi sorti dai lavori precedenti, ma anche tali lavori preparatori non hanno consentito poi di giungere finalmente ad un risultato condiviso.

Forse una critica che può essere mossa agli stessi costituzionalisti in questi trent'anni è quello di non aver mai preso veramente sul serio la necessità di una riforma costituzionale, ritenendo che la via interpretativa o legislativa fosse sufficiente a superare le incongruenze della Costituzione del '48, con la conseguente mancanza di tentativi per indirizzare il lavoro dei politici verso una riforma organica fin dall'inizio. Certo gli stessi orientamenti dei costituzionalisti sono così variegati e disomogenei, ma una ricerca verso l'individuazione di obiettivi minimi comuni dovrebbe sempre essere fatta. Nei tanti incontri che in questa fase pre-referendaria tutti i costituzionalisti hanno svolto, sono sicuramente emerse alcune priorità comuni che sono in ogni caso condivise. Dalla individuazione di queste linee comuni i costituzionalisti dovranno ripartire dopo il 4 dicembre, indipendentemente dall'esito che questo referendum avrà.