

Referendum costituzionale, 4 dicembre 2016

Intervista a UGO DE SIERVO *

“Le ragioni del no”

a cura di Lorenzo Roccatagliata

1. Ragioni storiche del bicameralismo perfetto

La riforma oggetto di referendum agisce nell’ottica di superare il vigente bicameralismo perfetto (eguale, paritario ed indifferenziato), in forza del quale la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica svolgono medesime funzioni.

a) Quali furono le ragioni storiche e politiche che portarono l’Assemblea Costituente a predisporre un sistema costituzionale basato sul bicameralismo perfetto?

b) Sono tali ragioni tutt’oggi valide? Perché?

(domande di Guido Stampanoni Bassi)

Alla Costituente si svolse un lungo ed animato dibattito sulla seconda Camera, poiché si confrontarono a lungo e duramente i monocameralisti (soprattutto i partiti di sinistra), i sostenitori del bicameralismo a fini di “raffreddamento” delle spinte più radicali eventualmente egemoni alla Camera (soprattutto i partiti della tradizione liberale) ed i sostenitori dell’utilità di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e delle diverse attività lavorative (soprattutto i democristiani). L’esito dei confronti fece prevalere il bicameralismo eguale e paritario, che per di più rapidamente venne omologato alla rappresentanza politica presente alla Camera dei deputati ed alla sua durata in carica. Uno dei più importanti costituenti, come il costituzionalista Mortati, giudicò molto duramente questa scelta, poiché essa finiva per affidare tutta la rappresentanza politica ai soli partiti nazionali.

Il funzionamento delle istituzioni parlamentari dal 1948 ha messo in evidenza una relativamente modesta utilità del Senato, troppo omogeneo alla Camera, mentre la realizzazione del sistema regionale sull’intero territorio nazionale ha evidenziato l’utilità istituzionale di una Camera capace di rappresentare le esigenze e le tradizioni dei diversi territori. Solo una scelta del genere, analoga a quella di tutti gli ordinamenti stranieri caratterizzati da significative autonomie regionali o federali, potrebbe ridurre il peso degli apparati burocratici nazionali, specie nella progettazione e produzione legislativa. Infatti il legislatore nazionale dovrebbe

* Presidente Emerito della Corte Costituzionale

attuare il sistema regionale e dell'amministrazione locale, e non già continuamente svuotarlo. Molto esagerata è, invece, l'attuale enfasi critica sui rallentamenti nelle procedure parlamentari che deriverebbero dal nostro bicameralismo: i ritardi nell'adozione dei testi legislativi derivano dalle incertezze o dalle contrapposizioni esistenti nel sistema politico, che solo qualche volta usa il bicameralismo, ma ancora più spesso utilizza altri strumenti presenti nel sistema parlamentare.

2. Il nuovo Senato della Repubblica (artt. 55, 57, 94)

La riforma propone modifiche significative del Senato della Repubblica. In particolare, quest'organo: i) sarebbe composto da 95 Senatori, eletti dai Consigli Regionali tra i propri membri, e 5 Senatori nominati dal Presidente della Repubblica; ii) svolgerebbe funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti locali e l'Unione Europea, eserciterebbe la funzione legislativa in concorso con la Camera solo con riferimento ad alcune materie; iii) parteciperebbe al procedimento di revisione costituzionale ed all'elezione del Presidente della Repubblica; iv) controllerebbe l'operato del Governo, a cui però non voterebbe la fiducia.

- a) Alla luce di queste modifiche, quale ruolo politico avrebbe il Senato della Repubblica? Quale ruolo i Consigli Regionali?**
- b) In generale, qual è il suo giudizio su queste modifiche?**
- c) In particolare, l'attribuzione di poteri e funzioni così importanti ad un organo non più rappresentativo non rischia di porsi in contrasto con il principio fondamentale secondo cui la sovranità appartiene al popolo?**

(domande di Mario Arienti e Giovanni Morgese)

Il testo di revisione costituzionale non abolisce il Senato, ma tenta assai confusamente di configurarlo come Camera rappresentativa delle autonomie territoriali: ma non solo i 5 Senatori di nomina presidenziale e gli ex Presidenti della Repubblica sono del tutto estranei a questa caratterizzazione, ma i 74 Consiglieri regionali ed i 21 Sindaci che ne dovrebbero far parte non sono eletti dalle popolazioni interessate, né hanno particolari qualificazioni. Dovrebbero, invece, essere semplicemente scelti dai diversi Consigli regionali proporzionalmente ai diversi gruppi: si conferma così la discutibile tendenza alla formazione di organi politici di secondo livello (si pensi agli organi delle Città metropolitane e delle ex Province), che certo riduce non poco i poteri di influenza del corpo elettorale. Per di più i 95 Senatori nominati dai Consigli regionali dovrebbero continuare ad operare come Consiglieri regionali o Sindaci, così potendo dedicare solo modesti ritagli di tempo alle attività del Senato.

Ma soprattutto contrasta radicalmente con la qualificazione di organo rappresentativo delle autonomie il fatto che nel testo della riforma sono escluse funzioni decisorie del nuovo Senato riguardo alle tante scelte legislative che il Parlamento dovrà fare in relazione ai poteri delle

Regioni, mentre si attribuiscono al Senato alcune materie legislative paritariamente alla Camera e si prevedono ampi poteri di controllo (ma il Senato è escluso dal circuito fiduciario!).

Il nuovo Senato, infatti, non dà la fiducia al Governo, ma qualche delicato problema potrebbe sorgere dinanzi ad un suo dissenso relativo alle materie legislative che gli vengono riconosciute pienamente: basti pensare al fatto che dovrebbe adottare la legge di autorizzazione alla ratifica di nuovi Trattati europei.

3. Il nuovo procedimento legislativo (artt. 70, 71, 73, 75, 134)

Il testo di riforma prevede mutamenti sensibili in riferimento al procedimento legislativo. In particolare, è prevista l'istituzione del bicameralismo differenziato, in virtù del quale la funzione legislativa sarebbe: i) esercitata come oggi dai due rami del Parlamento solo per alcune materie specifiche e circoscritte; ii) affidata esclusivamente alla Camera per tutte le altre leggi, con contestuale previsione di un ruolo consultivo e non vincolante del Senato. Inoltre, per le sole leggi elettorali è previsto un eventuale e preventivo giudizio di legittimità costituzionale della Corte costituzionale. Sono infine previste modifiche ai quorum per l'iniziativa legislativa popolare e per il referendum abrogativo, nonché l'introduzione del referendum propositivo.

- a) In generale, come valuta questa nuova costruzione del procedimento di formazione delle leggi?**
- b) Nello specifico, come giudica l'introduzione del preventivo giudizio di legittimità costituzionale delle leggi elettorali?**
- c) Quali sono a suo avviso le ragioni che spingono a modificare gli strumenti di partecipazione diretta del cittadino alla formazione delle leggi? Sarebbe più agevole o più arduo farne uso concreto?**

(domande di Mattia Miglio e Lucilla Amerio)

Il procedimento legislativo nazionale viene straordinariamente peggiorato: ciò perché nelle molte e diverse materie nelle quali il Senato può o deve (in qualche caso) intervenire nel procedimento legislativo senza poteri decisori, ma solo sostanzialmente consultivi, spesso non sono affatto chiari i termini del rapporto fra Camera e Senato nei diversi casi, con il rischio realistico che sorgano conflitti di attribuzione fra le due Camere, o di costituzionalità fra Regioni e Stato o fra interessati e Stato. Quanto poi alle ridotte materie nelle quali il Senato mantiene un potere legislativo pieno, nel caso in cui si operi in ambiti materiali ricadenti dentro e fuori queste materie, si sarà addirittura obbligati a cercare di porre in essere due distinti disegni di legge, tra loro paralleli ed interdipendenti.

L'introduzione della possibilità di un giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali da una parte può essere opportuno, ma dall'altra accentua molto il rischio di politicizzazione della Corte costituzionale, chiamata ad intervenire nel caldo di una fortissima polemica politica su una legge mai applicata. Inoltre vi potrebbe essere il rischio di

un'imbarazzante successiva impugnativa della legge, che fosse uscita esente dal giudizio preventivo.

Il condivisibile tentativo di rivitalizzare gli istituti di democrazia diretta ha prodotto alcune innovazioni di non particolare consistenza ma comunque interessanti. Paradossale è, invece, che il nuovo quarto comma dell'art. 70 parli addirittura del tema (davvero arduo e difficile) dei "referendum popolari propositivi e di indirizzo", ma solo per rinviarne l'eventuale disciplina ad una futura legge costituzionale.

4. La riforma del Titolo V (artt. 99, 114, 116, 117)

La riforma contiene alcune modifiche del Titolo V della Costituzione. Si prevedono infatti l'abolizione definitiva delle province e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), una maggior autonomia delle Regioni a statuto ordinario, l'abrogazione della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

- a) In generale, come cambierebbe l'organizzazione amministrativa dello Stato?**
- b) In particolare, quale ruolo avrebbero le Regioni, considerando l'abolizione delle Province e della legislazione concorrente?**
- c) Come valuta questi cambiamenti?**

(domande di Stefania Carrer e Lorenzo Roccatagliata)

Al di là della pacifica abolizione del CNEL e delle Province, le innovazioni relative al nostro regionalismo contenute nel testo di revisione costituzionale sono fortemente innovative e nel complesso molto discutibili.

Si approfitta, infatti, di alcuni seri difetti del Titolo V, che finora sono stati in realtà largamente contenuti dall'ampia giurisprudenza costituzionale in materia, per modificare in radice il nostro ordinamento regionale, quale configurato fino dal 1948. Andando enormemente al di là della correzione degli errori della riforma del 2001 e sulla base di un vero e proprio "falso giuridico" e cioè dell'affermata necessità di eliminare la potestà legislativa concorrente, si procede ad una sistematica eliminazione dei poteri legislativi delle Regioni in quasi tutte le materie finora di loro competenza.

In tal modo, si procede, in realtà, ad una drastica riduzione dell'autonomia delle quindici Regioni ordinarie a solo quella amministrativa, nella misura in cui il legislatore nazionale lo riterrà opportuno e sostanzialmente senza vincoli oggettivi (le "disposizioni generali e comuni" appaiono liberamente configurabili dal legislatore nazionale). Ciò mentre le cinque Regioni ad autonomia speciale restano estranee a tutto ciò (perfino alla clausola di supremazia!) e vedono mantenuti tutti i loro attuali poteri e privilegi, anzi accresciuti dall'incredibile previsione che le future modificazioni dei loro ordinamenti sarà possibile solo d'intesa con la Regione o la Provincia interessata.

Così, senza alcuna discussione pubblica e contraddicendo quanto largamente auspicato sull'avvicinamento delle diverse autonomie regionali, si porrebbero le premesse per un nuovo

grande accentrimento burocratico, con tutto ciò che ne segue, e si accentuerebbero moltissimo le diseguaglianze fra i due tipi di Regioni.

5. Referendum e legge elettorale

Il sistema elettorale attualmente vigente è disciplinato dalla legge ‘Italicum’ (legge n. 52/2015) per la sola Camera dei Deputati e dalla legge ‘Consultellum’ (che origina dalla parziale dichiarazione di incostituzionalità della legge ‘Porcellum’, ad opera delle sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale) per il solo Senato della Repubblica.

- a) **Quali sarebbero le conseguenze della vittoria del sì sul sistema elettorale? Quali quelle della vittoria del no?**
- b) **Qual è il suo giudizio sull’attuale sistema elettorale e sulle prospettive post-referendum?**

(domande di Lorenzo Nicolò Meazza e Riccardo Lucev)

Mi sembra del tutto probabile che l’eventuale vittoria del sì nel *referendum* produrrebbe il blocco di ogni possibile modificazione sostanziale della vigente legge elettorale per la Camera dei deputati, malgrado le vaghe e confuse promesse fatte finora. Al di là delle difficoltà oggettive di innovare un sistema elettorale dotato di una sua intima coerenza (per quanto discutibile), mi sembra che la grossa vittoria politica per Renzi, che sarebbe costituita dall’esito referendario, alimenterebbe la sua speranza di conseguire un forte successo elettorale a scapito degli altri schieramenti politici e quindi lo spingerebbe a mantenere la legge così com’è.

L’eventuale vittoria del no evidenzierebbe, al contrario, la debolezza dello schieramento attualmente maggioritario e comunque farebbe rivivere il sistema elettorale del Senato, decisamente proporzionalistico dopo la sentenza della Corte costituzionale. Da ciò l’evidente necessità di ripensare ad entrambi i sistemi elettorali, da ridisciplinare con una logica unificante.

In generale le prospettive dopo un esito in cui avesse prevalso il no non dovrebbero essere preoccupanti: mentre il sistema istituzionale resterebbe ovviamente quello attuale, con tutti i suoi ben noti limiti ma senza la necessità di riforme istituzionali particolarmente urgenti, le vere preoccupazioni deriverebbero dall’attuale sistema politico, che appare certamente poco adeguato alle serie difficoltà nelle quali siamo.

Ovviamente potrebbe procedersi anche alla rapida adozione di alcune limitate riforme di manutenzione costituzionale su cui vi è una larghissima convergenza (ad es., abolizione del CNEL e delle Province, innovazioni in tema di Decreti legge e di corsia preferenziale).

6. In conclusione, perché votare no?

Purtroppo ancora una volta si è seguita la strada sbagliata di tentare “grandi riforme”, dai contenuti eterogenei, in contesti di debole e modesta progettualità (in questo scritto si è evitato

“per amor di patria” di polemizzare con varie disposizioni della revisione costituzionale davvero inadeguate, che purtroppo vi sono).

Di per sé le revisioni costituzionali possono essere opportune ove migliorino parti invecchiate o inadeguate della Costituzione, rispettandone però l’organicità e le linee di fondo. Ma è inaccettabile inserire innovazioni inadeguate, errate o che addirittura possano contraddire alcune caratteristiche del patto costituzionale.

Purtroppo, invece, nell’attuale testo di revisione a poche innovazioni condivisibili, corrispondono alcune scelte inaccettabili: la strana composizione del nuovo Senato e le sue funzioni che non tutelano le Regioni ma complicano confusamente le procedure legislative nazionali; la drastica riduzione dei poteri legislativi (e quindi anche amministrativi) delle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre le tanto discusse Regioni speciali escono rafforzate dalla riforma; l’indebolimento di fondamentali organi di garanzia come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale; la prospettiva che ci si avvii alla ricostruzione di uno Stato fondamentalmente accentrato, con perfino una conseguente trasformazione di alcuni grandi diritti sociali (diritto all’autogoverno locale, diritto alla salute, all’assistenza sociale).

Ma poi l’inammissibile ulteriore divaricazione fra Regioni ordinarie e speciali rischia di tradursi in un irragionevole diverso trattamento fra i cittadini residenti nelle diverse aree territoriali, con anche il rischio di accentuare pericolosamente le contrapposizioni presenti nella nostra società.