

Referendum costituzionale, 4 dicembre 2016

Intervista a ROBERTO BIN*

“Le ragioni del sì”

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)

Che l'Assemblea costituente abbia optato per una forma di bicameralismo perfetto è quanto meno inesatto. Premesso che la sinistra non volle che la seconda camera fosse non rappresentativa, perché sarebbe stata la roccaforte della conservazione, l'AC concluse i suoi lavori approvando: *a*) che il Senato avrebbe dovuto essere eletto "a base regionale" (art. 57.1); *b*) che il Senato avrebbe dovuto restare in carica sei anni (e non cinque come la Camera), sicché Camera e Senato sarebbero stati eletti nella stessa occasione solo ogni 30 anni (art. 60); *c*) che il sistema elettorale del Senato avrebbe dovuto basarsi su collegi uninominali (odg. Nitti, del 7 ottobre 1947) e perciò maggioritario, mentre alla Camera era pacifica l'adozione di una legge proporzionale; *d*) che nel primo Senato, alla componente elettiva sarebbe dovuta aggiungersi una folta componente "nominata" (oltre un centinaio di ex notabili, ex perseguitati politici, ex costituenti: III Disp.tr.fin.).

Tutti i costituenti sottolineavano la necessità di assicurare uno stretto rapporto tra il Senato e le Regioni, ma le Regioni ordinarie non esistevano ancora. Avrebbero dovuto essere istituite entro un anno (VIII Disp.tr.fin.), ma quello che Calamandrei denunciò come "ostruzionismo della maggioranza" impedì per 22 anni che quella previsione costituzionale fosse attuata: senza le Regioni non era immaginabile un "Senato delle Regioni", eletto almeno in parte dai Consigli regionali, come pure era da molti caldeggiato sino alla fine dei lavori. Poi un colpo

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale

di mano ordito sottobanco da Dossetti e Togliatti durante la discussione della legge elettorale del Senato fece "saltare" il sistema maggioritario (che avrebbe consentito ai piccoli partiti di "ricattare" i due partiti più grandi nella fase della scelta dei candidati) e adottare un sistema di fatto proporzionale, non diverso da quello per la Camera. Infine la prima riforma costituzionale, votata nel 1963, appaiò il mandato delle due Camere, sancendo il definitivo approdo al "bicameralismo perfetto".

Per cui chi si oppone alla riforma in nome della difesa del Senato voluto dai nostri padri in realtà sta difendendo il Senato voluto da De Gasperi e Scelba. Il bicameralismo perfetto fu imposto dalla maggioranza politica di governo negli anni successivi. C'è qualche ragione per mantenerlo ancora in vita, nonostante si proponga il suo superamento da oltre 35 anni? No, e la riprova è che in nessuno dei paesi di riferimento esista qualcosa di simile. In tutti i paesi che abbiano una struttura federale o regionale c'è il bicameralismo, ma esso è sempre "imperfetto", perché una delle due Camere non ha natura "politica" e non è direttamente eletta dal popolo, ma rappresenta i territori, il sistema delle autonomie.

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)

Che la sovranità appartenga al popolo non significa affatto che tutti i "poteri" debbano essere eletti dal popolo. Qualcuno davvero vorrebbe l'elezione diretta dei giudici o della Corte costituzionale? C'è un motivo per cui in tutti i paesi moderni uno dei due rami del parlamento non è direttamente eletto dal popolo, ma *rappresenta* i territori. È infatti logico che i soggetti che devono attuare le leggi, cioè le amministrazioni periferiche, vengano consultate nel processo

di formazione delle leggi. Sinora in Italia ciò non è avvenuto e questo spiega almeno in parte l'enorme contenzioso tra Stato e Regioni: se il parlamento discute e approva una legge che poi intende imporre a Regioni e comuni senza neppure preoccuparsi di sapere se essi sono in grado di attuarla, è chiaro che la reazione sarà di rifiuto e ostilità.

I modi in cui realizzare la rappresentanza dei territori possono essere diversi, ma solo negli Stati uniti, e solo dopo la riforma del 1913, si è optato per l'elezione diretta dei senatori (due per ogni Stato, abbia esso i 39 milioni di abitanti della California o le poche centinaia di migliaia del Wyoming: alla faccia della rappresentanza democratica, dunque!). In Germania (ma anche l'Unione europea ne ha accolto il modello) le leggi federali devono essere approvate, oltre che dal parlamento eletto, dal Bundesrat (in Europa dal Consiglio), in cui si riuniscono i presidenti o i ministri dei Länder: il sistema funziona bene, il contenzioso è minimo, i Länder per lo più preferiscono badare a formare una buona legge federale piuttosto che adottare una propria disciplina locale; e a nessuno è venuto in mente di considerare il Bundesrat un organo non rappresentativo. Rappresenta i territori e i loro interessi, e ciò basta.

Gli equivoci che dominano il confuso dibattito politico (e culturale) in Italia hanno impedito che si adottasse una formula simile a quella tedesca, benché fosse proprio questa l'opzione iniziale contenuta nella proposta governativa. No al "Senato dei nominati" si è avuto il coraggio di affermare durante il dibattito parlamentare, dimenticando che presidenti di Regione o sindaci di comuni capoluogo sono direttamente investiti da un suffragio elettorale incomparabilmente più esteso di quello di cui godono i senatori (anche tacendo il fatto che i senatori in carica attualmente sono davvero dei "nominati", grazie al *Porcellum*). La soluzione cui sono approdati non è sicuramente la migliore delle soluzioni possibili: ma, eliminando finalmente la stravaganza del bicameralismo perfetto, dischiude la porta per l'edificazione di un sistema efficiente.

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)

a) Molto positivamente. Mentre la riforma tentata dal centro-destra nel 2005 (e respinta dal *referendum* popolare) basava l'individuazione delle competenze del Senato sull'equivoco elenco delle materie di competenza regionale (con ciò assicurando la paralisi del processo legislativo), la riforma di oggi elenca le 14 specifiche leggi che devono essere approvate da entrambe le Camere: sono leggi "di sistema" che vengono approvate raramente (leggi costituzionali, leggi su minoranze linguistiche e *referendum*, leggi su organi e funzioni fondamentali degli enti locali, leggi sulla partecipazione e attuazione politiche dell'UE, leggi sull'elezione dei senatori, ecc.). La cosa più importante è che queste leggi potranno essere modificate solo seguendo la stessa procedura bicamerale: sono cioè leggi "tipiche". Non potrà più avvenire che nelle pieghe della legge finanziaria o di qualche decreto legge si cambino – per esempio – gli organi di governo o il sistema elettorale dei Comuni, si sopprimano le Province ecc.

Tutte le altre leggi saranno approvate solo dalla Camera: però, devono essere trasmesse al Senato, che può scegliere quelle su cui intende approfondire l'esame. Il Senato non può però paralizzare la Camera, perché ha trenta giorni di tempo per svolgere le sue valutazioni. Se queste si traducono in proposte di modifica, la Camera può anche riapprovare il testo della legge senza accoglierle (le varianti di cui accennavo in precedenza riguardano questi aspetti, modificando i tempi o rafforzando il ruolo del Senato in relazione ad alcune specifiche leggi).

Come si vede non c'è alcuna confusione, nessuna caotica moltiplicazione dei procedimenti, nessun rischio di conflitto tra le Camere. Ma Regioni e comuni possono in questo modo esprimere al Governo e alla Camera le loro perplessità *prima* che la legge completi il suo percorso; mentre oggi l'unico strumento che hanno è quello di opporsi *dopo*, quando la legge è già in vigore, impugnandola davanti alla Corte costituzionale.

b) Risolve un grande problema, evitando che si ripeta lo scontro istituzionale provocato da una sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale dopo che le elezioni politiche si sono svolte più volte: come è accaduto con il *Porcellum*.

c) Il *referendum* abrogativo è diventato uno strumento spuntato, dato che la tendenza all'astensionismo ormai rende arduo il raggiungimento del *quorum* della maggioranza assoluta degli aventi diritto il voto. Se passa la riforma, resta ferma la disciplina attuale, ma si aggiunge una nuova possibilità: i *referendum* più importanti, per i quali si sia riusciti a raccogliere 800.000 firme (traguardo frequentemente raggiunto anche in passato), potranno svolgersi va-

lidamente se andrà alle urne metà più uno dei cittadini che hanno effettivamente votato nelle ultime elezioni politiche. Il che significa far calare il *quorum* dal 50% a non più del 30-35% degli elettori.

Soprattutto a nessuno converrà più esortare gli elettori ad andare al mare, sperando così di sommare gli astensionisti ai contrari al *referendum*.

Quanto all'iniziativa legislativa popolare, che mai è stata seriamente presa in considerazione dalle camere in passato, si introduce qualche garanzia in più sul piano procedurale, che dovrà essere precisata dal regolamento della Camera. E si apre la porta del referendum propositivo, che però dovrà essere regolato da una legge costituzionale: porta pericolosissima perché offre agli elettori la possibilità di proporre e votare direttamente una legge.

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)

La soppressione del CNEL non cambia nulla, non avendo esso mai svolto una funzione di rilievo. Non molto cambia sul piano dell'organizzazione amministrativa: aver introdotto la trasparenza tra i principi che presiedono alla funzione amministrativa non mi sembra un fatto di un qualche rilievo. Togliere le province dall'elenco degli "enti necessari" (attuando quello che era stato a lungo l'indirizzo prevalente tra i costituenti) mi sembra sacrosanto e completa finalmente quanto si era goffamente cercato di fare in questi ultimi anni in via di legislazione ordinaria.

Anche l'abolizione delle materie concorrenti non cambia moltissimo l'attuale stato delle competenze regionali. Chi dice il contrario ignora (o fa finta di ignorare) quanto e come le "innovazioni" un po' avventate della riforma costituzionale del 2001 (anche qui, come si vede, non si tocca affatto la "Costituzione dei nostri padri" ma una precedente riforma di quella costituzione) siano state modificate dalle centinaia di sentenze emanate dalla Corte costituzionale. Molte delle competenze che ora emigrano dall'elenco delle materie "concorrenti" (in cui lo Stato può fare solo leggi di principio, mentre tutto il resto, amministrazione compresa,

spetta alle Regioni) a quello delle materie “esclusive” dello Stato erano state messe nello scaffale sbagliato dalla riforma del 2001. Che senso ha che lo Stato debba limitarsi ai principi fondamentali in materie come commercio con l’estero, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi, alimentazione, ordinamento sportivo, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia ecc.? Nessuno. Infatti, la Corte costituzionale, materia dopo materia, ha riportato le competenze in capo allo Stato. Lo ha fatto inventando argomenti, dottrine, ipotesi interpretative, criteri di giudizio spesso astrusi e incomprensibili: ma lo ha già fatto. Per cui i vasi che oggi si vedono spostati da una scaffale all’altro erano da tempo vuoti. E rimettere un po’ di ordine consolidando il quadro delle competenze non è sbagliato. Anche in questo caso però la riforma non pone la parola fine, ma apre la porta all’innovazione. La riforma non solo mette ordine nelle competenze, consolidando quello che la giurisprudenza ha già detto, ma introduce novità che possono far mettere da parte le prassi consolidate in anni di gestione burocratica dei rapporti tra Stato e Regioni, ambito in cui la politica è stata a lungo latitante. Non possiamo sapere se gli sviluppi futuri saranno tutti positivi o se la scarsa intelligenza dei protagonisti politici lascerà ancora campo libero agli apparati burocratici, sempre pronti a bloccare ogni apertura. Ma anche qui parliamo delle possibilità di un futuro migliore, a cui non avremmo accesso se la riforma verrà bocciata.

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 sentenze 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)

La riforma costituzionale non c’entra nulla con la legge elettorale: essa è perfettamente compatibile con qualsiasi legge elettorale. Non esiste il c.d. “combinato disposto”, anche perché sfido chiunque a trovare nella riforma costituzionale anche una sola piccola norma che rafforzi l’esecutivo (che dovrebbe essere rafforzato invece – si dice - dall’*Italicum*).

Tutto al contrario, la riforma restringe l'uso della decretazione d'urgenza da parte del Governo e pone condizioni più severe per la conversione del decreto-legge in legge da parte del Parlamento; rende più facile usare il "contropotere" del *referendum*; aumenta il *quorum* per eleggere il Presidente della Repubblica. Per di più, se passa la riforma, ogni legge elettorale, anche l'*Italicum*, potrà essere portata dalle minoranze parlamentari al giudizio della Corte costituzionale prima ancora della sua applicazione. L'esatto opposto, dunque, dei rischi prospettati da quanti paventano scenari allarmanti per la nostra democrazia.

Quanto all'*Italicum*, va detto che non esistono leggi elettorali perfette.

Sono macchine che trasformano voti in seggi: si può scegliere di avere un Parlamento eletto con sistema proporzionale, come è stato in Italia dal 1948 al 1993, ma allora bisogna accettare che il governo sia scelto dalle segreterie dei partiti dopo mesi di trattative "riservate", che esso si basi sempre su una coalizione e duri quanto reggerà l'accordo di maggioranza (in media 9 mesi, nella nostra storia); si può scegliere un sistema elettorale "quasi" maggioritario, come è stato in Italia dal 1993 al 2006, ma allora bisogna accettare che gli elettori scelgano la coalizione di governo, ma anche che questo duri quanto la stessa coalizione (tutti i Governi Berlusconi e Prodi sono caduti per "distacco" di un partito minore dalla coalizione); oppure ancora si può scegliere un sistema che "forzi" la formazione della maggioranza parlamentare, che resta la prima condizione di sopravvivenza di un Governo, anche a scapito del sacrificio della rappresentanza dei piccoli o piccolissimi partiti, a cui è sottratto perciò il ben poco democratico potere di ricatto nei confronti della maggioranza.

L'*Italicum* va respinto perché attribuisce la maggioranza dei seggi ad un partito che rappresenta solo una minoranza del Paese? Se sporgessimo il naso fuori dalla nostra piccola provincia scopriremmo che nella democraticissima Inghilterra Cameron ebbe uno strabiliante successo nel 2015 conquistando da solo il 51% dei seggi con un po' più del 36% dei voti. E che Hollande vinse le elezioni presidenziali ottenendo al primo turno poco più del 28% dei voti.

Rappresentavano entrambi una minoranza del Paese, dunque. Ma nel secondo turno, nel ballottaggio contro Sarkozy (27% di voti) Hollande vinse, conquistando ovviamente la maggioranza assoluta dei consensi (51,64%). E se l'*Italicum* dovesse sopravvivere alle proposte di riforma, il ballottaggio garantirà – per definizione - al partito che lo vince la metà più uno dei consensi.

Ma se l'*Italicum* non piace, e capisco che possa non piacere a molti, bisogna ricordare che è stato approvato con legge ordinaria e che con una semplice legge ordinaria può essere modificato o sostituito in pochi giorni. Naturalmente occorre il consenso di una maggioranza in Parlamento.

Su una riforma elettorale il consenso è difficilissimo da raggiungere, proprio perché le leggi elettorali sono macchine che danno esiti facilmente prevedibili: il che significa che ci sono

partiti che da una riforma saranno premiati, altri che saranno svantaggiati. E questo è l'eterno problema delle riforme elettorali.

6. In conclusione, perché votare sì?

Per una semplice ragione: se passa la riforma si apre la porta al futuro, altrimenti quella porta resta chiusa. Il sistema istituzionale di oggi è bloccato, il nostro attuale bicameralismo ha mostrato con chiarezza tutta la sua inefficienza (lo stesso basso livello della discussione in Senato ne è una chiara riprova). Può essere che la riforma incontri ostacoli nella sua applicazione, che non ci sia abbastanza forza innovatrice per impostare il nuovo Senato in modo che funzioni davvero, che non riesca ad imporsi come la sede dove le autonomie e lo Stato possono concordare le leggi che perseguono le politiche pubbliche comuni, che ciò non permetta di conseguenza di abbattere il contenzioso tra Regioni e Stato e di farci superare lo stallo attuale. Può essere che vada male. Ma la riforma apre la porta sul futuro, il suo fallimento la chiuderà per molti e molti anni. Non credo che ce lo possiamo permettere.

La riforma non risolverà da sola tutti i nostri problemi, ma è la premessa indispensabile ad un migliore funzionamento del procedimento legislativo, della elaborazione delle politiche pubbliche, delle relazioni tra le istituzioni. Oggi il modo di produrre le leggi non consente di prevedere quanto tempo ci vorrà a varare il provvedimento: spesso anni, in un rimbalzo infinito tra una e l'altra camera, con il rischio che ad ogni passaggio (prima in commissione e poi in aula, prima in un ramo e poi nell'altro) il testo in discussione debba superare insidie e ricatti e vi si infili ogni genere di interesse corporativo. I testi diventano impossibili da capire e questo consegna il potere di "dire la legge" alle burocrazie e ai "tecnici" che popolano l'anticamera dei politici. Distinguere le funzioni delle due Camere elimina tutto questo: tempi prevedibili e responsabilità riconoscibili. È a questo che dobbiamo puntare, ma lo potremo fare solo se la riforma passerà.