

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 04/05/2016

AUTORE: Ugo De Siervo *

APPUNTI A PROPOSITO DELLA BRUTTA RIFORMA COSTITUZIONALE APPROVATA DAL PARLAMENTO.

1. – Non può certo negarsi che l'eliminazione del bicameralismo eguale e paritario e la revisione del Titolo V della Costituzione (per non parlare dell'abolizione del CNEL), da moltissimi anni oggetto di diffuse critiche nei più diversi ambienti, possano essere legittimi oggetti di un procedimento di revisione costituzionale, pur nella fedeltà ai nostri valori e principi costituzionali: mi permetto, a questo proposito, di ricordare che oltre vent'anni fa, in un ambiente di non dubbia fedeltà costituzionale come i Comitati in difesa della Costituzione che operarono all'inizio degli anni '90 sotto la guida di Giuseppe Dossetti, si parlava e scriveva di "principi da custodire" ma anche di "istituti da riformare", non certo opponendosi ad ogni innovazione costituzionale: ed infatti, parallelamente alle doverose battaglie in difesa dei principi costituzionali, si ipotizzava di migliorare le nostre istituzioni, tra l'altro individuando come settori di intervento prioritario proprio il bicameralismo eguale e paritario e la rinnovata disciplina del nostro regionalismo.

Ma poi il potere di revisione costituzionale è di per sé finalizzato a far meglio funzionare un ordinamento costituzionale, che inevitabilmente necessita di adeguamenti e miglioramenti, specie sul piano dell'ordinamento delle istituzioni, alla luce delle tante trasformazioni sociali e culturali.

Questi chiarimenti preliminari non riducono però certo la necessità di considerare criticamente le proposte di revisione avanzate, nell'ovvia consapevolezza che eventuali nuove disposizioni costituzionali che risultino errate, incoerenti o confuse ovviamente potrebbero produrre danni serissimi ed in larga parte irreparabili.

Pertanto, pur riconoscendo l'opportunità di alcuni aggiornamenti delle disposizioni organizzative della nostra Costituzione democratica al fine di modernizzarla e migliorarne la funzionalità, non si può accettare ogni innovazione, anche quelle che appaiano seriamente inefficaci o addirittura pericolose. E ciò anche tenendo presente che il cattivo funzionamento

* Presidente emerito della Corte costituzionale.

delle istituzioni non solo mette in gioco un valore eccezionalmente importante come il funzionamento della democrazia, ma può anche ridurre o peggiorare tutta una serie di diritti sociali (si pensi, solo per accennare ad un esempio, quanto lo svuotamento delle autonomie locali possa peggiorare la qualità dei servizi alle persone e degli interventi sul territorio).

Dovremmo inoltre essere consapevoli, proprio sulla base della nostra recente esperienza, che non è affatto rapido e semplice sostituire le norme costituzionali, anche quando appaiono palesemente carenti od inadeguate: i limiti e difetti del nuovo Titolo V, adottato nel 2001, finora non sono stati ridotti o corretti dal legislatore ordinario o costituzionale (ed in materia è dovuta troppo intervenire, a volte anche opinabilmente, la Corte costituzionale per “tamponare” la situazione). Ricordo che oltre dieci anni fa in una relazione ad un convegno in onore di Pizzorusso (*Le leggi regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi*. Pisa 2005), malgrado fossi allora giudice costituzionale, mettevo in evidenza numerosi e gravi errori e carenze del nuovo dettato costituzionale, cui si sommavano tanti comportamenti deprecabili di inattuazione del dettato costituzionale da parte di Parlamenti e Governi, tanto da dubitare che si potesse ancora andare avanti.

Ma allora occorre non sottovalutare l'eventuale pericolosità di parti significative ed importanti delle nuove disposizioni che caratterizzerebbero il funzionamento della Costituzione riformata: anche evitando di criticare disposizioni discutibili ma di minor rilevanza e pericolosità, purtroppo occorre riconoscere che alcune parti importanti della riforma costituzionale che sta per essere approvata appaiono tali da non risolvere i problemi esistenti, e che addirittura possono produrre conflitti gravi fra le istituzioni ed i vari protagonisti politici.

2. – Si pensi anzitutto alla struttura ed alle funzioni del nuovo Senato: anzitutto una composizione su cui molto si è discusso e che, ciò malgrado, appare assai incerta, non essendo assolutamente chiaro come i Consigli regionali potranno eleggere i senatori (74 Consiglieri regionali e 21 Sindaci, a cui si aggiungono i 5 di nomina presidenziale) rispettando sia i risultati elettorali che la composizione dei Consigli. Ma poi è paradossale che questi Senatori debbano operare utilizzando la sola indennità di cui godono nell'ente locale (per di più diversa da ente ad ente), mentre sarebbero chiamati a svolgere una notevole funzione aggiuntiva.

Fra le funzioni anzitutto spicca in negativo l'esclusione del nuovo Senato dal rapporto fiduciario, su cui molto si è insistito; ciò però vuole anche dire che il Governo non può porre in Senato la questione di fiducia anche negli ambiti nei quali il Senato mantiene poteri legislativi eguali a quelli della Camera (leggi costituzionali ed una quindicina di leggi ordinarie elencate nel nuovo art.70). Ma alcune di queste leggi possono essere politicamente importanti e quindi qualche problema potrebbe davvero sorgere.

Soprattutto queste “leggi bicamerali” sono tra loro decisamente eterogenee ma comunque unificate dalla loro estraneità ai non pochi ambiti legislativi nei quali il nuovo art. 117 riserva alla legge statale la ulteriore specificazione dei confini fra le materie legislative statali e regionali: solo per accennare ad alcuni esempi fra i tanti possibili, spetta alla Camera il potere legislativo in tema di definizione di quali siano le “norme generali e comuni” in tema di “tutela della salute”, sulle “politiche sociali”, sull’ “istruzione”, sulle “attività culturali e sul turi-

smo”, sul “governo del territorio” (mentre il Senato avrebbe in materia il potere di proporre soltanto modificazioni al testo già approvato dalla Camera). In altri termini: è paradossale, ma fra le eterogenee funzioni legislative del Senato mancano proprio quelle relative alla specificazione dei confini fra le diverse materie statali e regionali. È quindi assolutamente infondata la tesi che l’ incontestabile diminuzione di poteri delle Regioni sarebbe sostanzialmente compensata dalla previsione del nuovo Senato, che contribuirebbe all’arricchimento del confronto in Parlamento: paradossalmente i nuovi Senatori sarebbero chiamati ad occuparsi di politica estera e comunitaria, di assetto dell’amministrazione locale, di istituti di democrazia diretta, di ordinamento elettorale delle Regioni, ecc. ma non di ciò che le Regioni devono fare.

Al tempo stesso, la confusa elencazione dei diversi poteri legislativi del Senato produce un’irragionevole moltiplicazione dei procedimenti legislativi del Parlamento e addirittura potrebbe produrre non pochi conflitti: ad esempio, si è previsto che le “leggi bicamerali” possono essere successivamente modificate solo in forma espressa e con il medesimo procedimento. Ma ci si è forse dimenticati che in almeno alcuni settori è molto facile che le materie di prevalente competenza della Camera si incrocino con “materie bicamerali” (si pensi, ad esempio, alla vasta competenza bicamerale in tema di amministrazione locale) o che possano divenire oggetto di possibili decreti legge o decreti legislativi, con tutte le complicazioni conseguenti.

Come è noto, non si prevede neppure la necessità di una procedura bicamerale ove si utilizzi la cosiddetta “clausola di supremazia”, per la prima volta introdotta nel nostro ordinamento (“su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”). In casi del genere si prevede, infatti, solo che il Senato possa decidere a maggioranza assoluta dei suoi componenti di proporre modificazioni al testo varato dalla Camera e che in tal caso la Camera che eventualmente non intenda conformarsi alle modificazioni richieste, possa decidere diversamente solo deliberando a sua volta a maggioranza assoluta.

3. – Già abbiamo accennato alla profonda riscrittura delle norme in tema di autonomie regionali e locali: se l’attuale Titolo V della Costituzione appare in tante parti errato, carente e troppo squilibrato verso un modello di pseudofederalismo, lo si vuole sostituire – per di più senza alcun serio confronto pubblico- con un nuovo confuso ed impreciso accentramento statale, che inoltre non eliminerebbe uno dei massimi difetti del vigente Titolo V e quindi non ridurrebbe affatto l’attuale eccessiva conflittualità, di cui tutti si lamentano.

Vengono drasticamente eliminate quella ventina di materie legislative di tipo concorrente fra Stato e Regioni (lo Stato che determina i soli principi della materia) che costituivano il “cuore” dell’autonomia legislativa ed amministrativa regionale, mentre si mantengono integralmente le precedenti materie di esclusiva competenza statale, che anzi vengono in buona sostanza raddoppiate e che ora riguarderebbero perfino il cuore di ogni assetto autonomistico (basti pensare che –solo per accennare a pochissimi esempi- lo Stato sarebbe legislatore esclusivo perfino in tema di “politiche sociali”, di “tutela della salute”, di “governo del territo-

rio”, di “ambiente”, di “turismo”, e sarebbe il soggetto che definisce ciò che spetta alle Regioni in tema di infrastrutture o di reti di trasporto). A riprova della falsità della tesi per cui l’eliminazione della potestà concorrente sarebbe dovuta alle continue liti in materia fra Stato e Regioni (dovute, invece, alla pessima redazione del Titolo V ed alla difficile convivenza delle materie esclusive statali con le competenze regionali) in varie materie ora di competenza esclusiva statale il legislatore dovrebbe delimitare (peraltro in sostanza senza limiti) alcune aree di competenza delle Regioni. Ma affidare lo spazio legislativo ed amministrativo delle Regioni alla discrezionalità del legislatore statale, equivale a ridurre le Regioni a grandi enti amministrativi e ad espandere in modo discutibilissimo i poteri delle burocrazie statali.

Al tempo stesso viene paradossalmente mantenuto uno dei fondamentali difetti dell’attuale Titolo V: infatti, una disposizione del testo continua ad affermare che spetta alla Regione la potestà legislativa nelle materie non espressamente attribuite allo Stato, ma l’elencazione delle competenze statali, malgrado sia vastissima, è tutt’altro che esaustiva in ambiti molto importanti (come, ad esempio, in materia di industria, agricoltura, artigianato, attività minerarie e di cava, caccia e pesca, ecc.) con quindi l’apparente titolarità della Regione in tutte queste materie. Ma è evidente che una “dimenticanza” del genere continuerebbe a produrre innumerevoli conflittualità, magari in attesa che la Corte costituzionale intervenga a tutela di altri ambiti di competenza esclusiva statale che possano limitare radicalmente legislazioni regionali in queste materie.

Per di più questo forte (e confuso) riaccostamento non dovrebbe riguardare tutte le Regioni, perché ne sarebbero esenti le cinque Regioni ad autonomia particolare (Sicilia, Sardegna, Friuli - Venezia Giulia, Trentino - Alto Adige, Valle d’Aosta), che ne uscirebbero addirittura rafforzate. Infatti il testo di revisione costituzionale prevede che le disposizioni modificatrici del vigente Titolo V della Costituzione “non si applicano alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

Ciò significa che proprio alcuni degli enti regionali che, a ragione od a torto, hanno più suscitato polemiche per i loro presunti privilegi o per le loro prassi di funzionamento (tanto da originare perfino proposte parlamentari che avrebbero voluto la radicale eliminazione dei loro ordinamenti speciali), rimarrebbero esclusi da quasi ogni innovazione, anche parziale, fino al teorico momento in cui la Regione interessata concordi sull’innovazione proposta al proprio statuto (previsione finora esclusa, poiché gli Statuti speciali delle Regioni sono leggi costituzionali, frutto della suprema volontà normativa del Parlamento). Molto contraddittorio appare prevedere questa super garanzia parafederale per queste Regioni mentre tutte le altre vengono ridotte a grossi enti amministrativi; ma poi si pensi alla evidente difficoltà di far funzionare un sistema normativo nel quale le norme relative a quindici Regioni divengono inapplicabili in circa un quarto del territorio nazionale, con tutti i problemi conseguenti.

4. – Qualche altra grossa preoccupazione deriva dagli effetti imprevisti, se non contraddittori, derivanti da alcune disposizioni della riforma costituzionale che sono state volute per cercare di conseguire compromessi con alcune opposizioni emerse nei dibattiti parlamentari, senza però farsi seriamente carico di tutti gli effetti che conseguirebbero.

Ad esempio, l'attribuzione al Senato dell'elezione di due giudici della Corte costituzionale, mentre la Camera eleggerebbe gli altri tre (cinque continuano a spettare al Presidente della Repubblica e cinque alle "Alte magistrature"), vorrebbe garantire alla Camera meno numerosa e più sensibile ai temi autonomistici il potere di designare una aliquota dei giudici costituzionali. Non ci si è resi conto però che in tal modo si introduce nella Corte una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni, mentre è decisivo che quest'organo ne risulti esente. Inoltre, dati i criteri di composizione del nuovo Senato, non è improbabile che al suo interno una tendenza politica forte nel paese possa disporre di una maggioranza vasta, superiore al 60%, percentuale prescritta dalla legislazione costituzionale per impedire nomine troppo politicizzate o rappresentative di un solo orientamento politico.

Tutto ciò diviene pericoloso perché alcune modificazioni costituzionali prevedono che la Corte costituzionale possa essere chiamata a giudicare in via preventiva (prima della promulgazione della legge) della legittimità costituzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato, su richiesta di un certo numero di Deputati o di Senatori. Questo giudizio dovrebbe intervenire nel breve termine di trenta giorni, assumendo inevitabilmente un forte significato politico, mettendo quindi la Corte in una posizione discutibile e difficile. Da ciò quindi il rischio che le diverse forze politiche spingano per una impropria politicizzazione della Corte.

Inoltre assai pericolosa appare la disposizione secondo la quale l'elezione a Presidente della Repubblica sarebbe sempre subordinata al conseguimento del sessanta per cento dei voti dei parlamentari o altrimenti alla mancata partecipazione al voto di parti rilevanti dei parlamentari in modo da far conseguire il sessanta per cento fra i votanti: ciò, riferito a questo fondamentale organo monocratico di garanzia, nella nostra realtà politica significa rischiare di non averlo per anni o di averlo infine con un profilo debolissimo (si è fatta spesso l'esperienza dei grandissimi ritardi per l'elezione da parte del Parlamento dei giudici costituzionali). Così un'innovazione finalizzata a far nominare un Presidente della Repubblica da una maggioranza più vasta di quella di governo potrebbe produrre paradossalmente, a tutto vantaggio del Governo, la prolungata mancanza di un Presidente della Repubblica, meramente supplito dal Presidente della Camera.

5. – Vi sono quindi motivi molto seri per impegnarsi contro una riforma costituzionale che purtroppo non risolverebbe molti problemi che dice di voler affrontare e che addirittura produrrebbe nuovi gravi danni alle nostre istituzioni democratiche: occorre, in particolare, evitare di introdurre norme e istituzioni inadeguate, inefficaci o indegne di una piena e moderna democrazia.

In conclusione vorrei, infine, invitare a riflettere su tre punti che mi sembrano significativi.

Non si può procedere a riformare il Parlamento ed il rapporto fiduciario fra questo ed il Governo non definendo, se non in termini largamente incerti, la natura rappresentativa del nuovo Senato ed i suoi poteri.

In una società come quella attuale, non è pensabile andare verso un nuovo e sgan-gherato accentramento statale, svuotando in radice le funzioni delle Regioni ad autonomia

ordinaria (e dei relativi enti locali), per di più mentre si mantengono nel pieno delle loro funzioni le Regioni ad autonomia speciale.

È irragionevole riformare la decretazione d'urgenza ma non la delegazione legislativa, prevedere una velocissima corsia preferenziale per progetti di legge essenziali per il programma di governo ma complicare molto le procedure legislative ordinarie per il diverso ruolo che si attribuisce alle due Camere.

Il buon funzionamento istituzionale è un grande valore democratico, ma presuppone necessariamente l'esistenza di discipline costituzionali chiare e coerenti. L'amministrazione regionale e locale inerisce alla qualità ed alla natura dei servizi e delle prestazioni, che non sono eguali se determinati da nuovi organi burocratici di tipo accentrato.

E, invece, nel testo adottato il disegno istituzionale è davvero inadeguato e sono confuse le tecniche redazionali utilizzate: allora è evidente che ne deriva un sistema profondamente squilibrato, confuso e quindi notevolmente dannoso.