

Perché votare sì alla riforma*

Roberto Bin

(15 giugno 2016)

1. Il testo della riforma non è bellissimo, d'accordo. Probabilmente molti di noi sono convinti che lo avrebbero potuto scrivere meglio. Il fatto è che in una democrazia le leggi non le scrivono i saggi né i costituzionalisti, ma il parlamento. E purtroppo alcune delle cose meno convincenti della riforma risalgono proprio a scelte compiute dalle Camere. Infatti quello che verrà sottoposto a *referendum* non è il testo presentato dal Governo Renzi, ma il testo ampiamente emendato (e – a mio avviso – peggiorato) nel corso del dibattito parlamentare.

Il dibattito parlamentare – si dice, guardando criticamente alla riforma - si è svolto in modo inaccettabile e questo si riflette su un testo molto approssimativo. È vero, le vicende parlamentari di questa riforma sono davvero terribili (come dimenticare i 5 milioni di emendamenti presentati dal sen. Calderoli?). Però un parlamento – e un Senato, in particolare – che si produce in simili *performance* costituisce la migliore giustificazione dell'urgenza della riforma. Siamo scesi al livello peggiore della storia parlamentare dell'Italia repubblicana. Le mosse tattiche e la ricerca della spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che in nessuna parte il testo proposto dal governo mi sembra migliorato, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti circa la composizione del Senato, oscurando quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda camera ad una funzione non lontana a quella a cui avevano pensato i costituenti.

È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno; ma è anche vero che spesso si è costretti a porre mano ad una riforma per uscire da una fase di grave crisi, e questa sicuramente lo è. Anzi, proprio perché il parlamento non è più in grado di funzionare in modo dignitoso è necessario riformarlo. Ciò che va valutato perciò, a me sembra, è questo: se la riforma produca qualche miglioramento e se quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato. La mia risposta è sì.

2. Il maggior pregio della riforma è di togliere di mezzo il c.d. bicameralismo perfetto. Che – al contrario di quanto si dice anche in talune sedi “scientifiche” – non è affatto un lascito dell'Assemblea costituente. Questo è uno degli equivoci più frequenti: nei punti più importanti l'attuale riforma costituzionale non stravolge affatto il testo originale della Costituzione. Ciò vale non solo per il Titolo V, già riscritto nel 1999-2001, ma anche per il Senato. La riforma costituzionale del 1963 – e prima la prassi dello scioglimento anticipato - ha eguagliato la durata del mandato del Senato, originariamente di sei anni; per di più il sistema elettorale introdotto dalla legge ordinaria ha sterilizzato l'opzione originaria per il sistema maggioritario uninominale, estendendo di fatto anche al Senato il sistema proporzionale; infine l'elusione dell'obbligo di dar vita alle regioni ordinarie (ricordiamolo, istituite con 22 anni di ritardo!) ha fatto perdere di significato la previsione che il Senato fosse eletto “su base regionale”. Leggendo gli atti della Costituente è facile comprendere come il “bicameralismo perfetto” non fosse affatto un'opzione dei costituenti, tutt'altro: si voleva un Senato fortemente differenziato dalla Camera e solidamente legato alle regioni e alla rappresentanza degli interessi territoriali. L'ostruzionismo dei governi De Gasperi nei

* scritto destinato alla rivista gesuita *Aggiornamenti Sociali* di Milano.

confronti dell'attuazione della Costituzione, così fortemente denunciato da Calamandrei, ha radicalmente cambiato il volto della seconda Camera, faccendone un doppione ingombrante che finalmente ora si può cambiare.

Già, si dice, ma il disegno del nuovo Senato è confuso e confuse sono le sue funzioni. E' vero, ma anche il Senato licenziato dai nostri costituenti era privo di un volto preciso: si pensi solo che la sua prima costituzione nel 1948, mancando l'apporto delle Regioni, è stato fatto con una legge elettorale che sostanzialmente doppiava quella delle Camere e con l'immissione nel Senato di oltre un centinaio di soggetti "nominati": ex notabili, ex perseguitati politici, ex costituenti... Quindi la prima formazione del Senato, così come voluta dalla stessa Assemblea costituente, faceva venir meno la sua stessa natura di camera "politica", essendo priva di una piena legittimazione elettorale.

Tutte queste cose le dimenticano i critici del nuovo Senato, pronti a denunciare le incertezze che si addensano sul suo futuro. Ma è proprio sul futuro che bisogna concentrarsi, perché – è vero – molto, moltissimo è ancora da definirsi. Ma il futuro si apre solo se passa la riforma, altrimenti resteremmo in un passato che, francamente, non piace a nessuno.

Va ovviamente scritta una buona legge per l'elezione dei senatori, cercando di ridurre l'incidenza degli infausti vincoli che la legge di riforma ha imposto: anzitutto quello per cui l'elezione dei senatori deve compiersi "con metodo proporzionale". È una brutta premessa, perché prelude ad un Senato che si suddividerà in gruppi politici, anziché sulla base dei diversi interessi territoriali. Ma anche su questo si potranno introdurre novità importanti.

Novità regolamentari, per esempio, che consentano al Senato di mantenere la sua funzione di vigilanza sulla legislazione senza imporre continue trasferte a Roma dei senatori – che saranno contemporaneamente consiglieri regionali o sindaci. È difficile? No, basta, per esempio, potenziare l'Ufficio di presidenza e affidargli il compito di selezionare le questioni che il Senato deve discutere e deliberare.

Molto si può fare poi per disincentivata l'organizzazione dei senatori per gruppi politici: basterebbe anche solo prevedere la delegabilità del voto, per cui i senatori di una Regione potrebbero delegare un loro collega ad esprimere il voto formale in Senato. Si ridurrebbero drasticamente le trasferte romane, si snellirebbero le procedure in Senato e forse anche si potrebbe fare un passo verso quello che a me sembra un punto di arrivo importante: fare in modo che il voto dei senatori di una regione sia espresso in modo unitario - regola che, se scritta nel testo della riforma, da sola avrebbe potuto risolvere ogni ombra sul ruolo del Senato. Tutto è poi ancora da definire quanto ai rapporti tra il Senato e il "sistema delle Conferenze", attualmente unico modo in cui il governo centrale si coordina con i governi locali.

Perché quest'ultimo è un punto decisivo? Perché il difetto più macroscopico del sistema costituzionale italiano – di cui però non si parla mai – è che noi siamo l'unico paese con un governo "multilivello" (Stato, regioni, enti locali) che non abbia solide sedi istituzionali di cooperazioni. Il centro – il Parlamento – fa leggi che la periferia – regioni e comuni – dovranno applicare, ma non si preoccupa affatto di sapere se quelle leggi potranno essere effettivamente applicate, se i finanziamenti previsti sono sufficienti (non in astratto, ma in considerazione delle diversità dei territori), se i tempi e le procedure sono congrui ecc. Questa è una follia che spiega perché in Italia si assista ad un contenzioso record tra regioni e Stato: lo Stato vara leggi imponendo unilateralmente obblighi, vincoli, adempimenti agli enti periferici: e questi reagiscono contestando la violazione delle loro attribuzioni o lasciando le leggi disapplicate. Questo crea oltretutto un'enorme incertezza normativa, di cui noi tutti, comuni cittadini, soffriamo. Se una regione impugna la legge dello Stato (o questo quella della regione), la legge resta comunque in vigore sino alla sentenza della Corte costituzionale, che verrà non prima di un anno di distanza. Se la

Corte accoglie il ricorso e annulla la legge, cade tutto, gli effetti prodotti devono essere in qualche modo cancellati. Tutto ciò ha un costo che non ci possiamo più permettere.

3. Insomma, la riforma del Senato consente per la prima volta nella nostra storia alle Regioni (e in misura assai più contenuta ai Comuni) di prendere parte al procedimento legislativo. Ciò però – si dice – complica tremendamente il procedimento legislativo, crea nuovo contenzioso e si pone in contraddizione con la diminuzione delle competenze regionali che deriva dalla riforma. Non sono d'accordo su nessuna di queste previsioni.

Si contano i diversi procedimenti legislativi che conseguono alla riforma, ma si ignora che già ora in costituzione ci sono tanti procedimenti diversi? Alcune leggi possono essere approvati solo in assemblea e non in commissione; per alcune ci sono maggioranze particolari (norme sul bilancio, nuove e maggiori funzioni delle regioni ordinarie, per non dire l'amnistia e l'indulto); per alcune ancora ci vuole un'iniziativa del governo preceduta da accordi o intese (materia concordataria o di rapporti con le regioni non cattoliche) o addirittura consultazioni delle popolazioni interessate (mutamento delle circoscrizioni degli enti locali). No, non siamo affatto alla presenza di una novità, né a zone di elevata confusione: per alcune specifiche leggi "tipiche" (non "materie", ma leggi: come quella che disciplina l'elezione dei senatori o quella che definisce l'assetto istituzionale degli enti locali; oppure quella che il Governo può promuovere per far imporre per il caso specifico la prevalenza dell'"interesse nazionale" sull'autonomia regionale) il Senato deve esprimersi favorevolmente. In tutti gli altri casi il Senato può chiedere di esprimere le sue valutazioni, ma la Camera non ne subisce alcuna conseguenza se non l'obbligo di deliberare una seconda volta. Ma – ripeto – non siamo ricaduti nel guazzabuglio della riforma del 2005, battuta dal *referendum* popolare: allora si ragionava di "materie" nelle quali il ruolo del Senato era garantito, le stesse "materie" che costituiscono lo strumento fallimentare di riparto delle funzioni tra Stato e regioni; oggi si indicano leggi specifiche. Nessuna confusione.

C'è una evidente contraddizione tra le critiche che denunciano la sostanziale inutilità del "nuovo" Senato, a causa della debolezza delle funzioni che gli sono assegnate, e le critiche che invece sottolineano che la partecipazione del Senato al procedimento legislativo rischia di paralizzarlo. Entrambe però sono critiche generiche e troppo astratte. Le cose non sono affatto così. Le istituzioni politiche non sono solo quello che la costituzione e le altre regole definiscono come attribuzioni: sono ciò che la loro autorità politica consente loro di essere. E l'autorità politica non c'entra con le regole, bisogna sapersela conquistare. Le regole, semmai, sono spesso d'intralcio, perché servono a limitare il potere, a circoscriverlo. Il Parlamento europeo, per esempio, si è conquistato un ruolo importante usando la sua autorità (e i pochi poteri formali inizialmente riconosciutigli) e imponendo la sua presenza ben prima che le funzioni conquistate sul campo fossero formalmente riconosciute e stabilizzate nelle riforme dei trattati. Così dovrà essere anche per il "nuovo" Senato: è vero, ha per lo più una funzione consultiva (ma allora come fa a complicare così tanto il procedimento legislativo?), ma sarà la sua capacità di esprimere una posizione politica autorevole a persuadere il Governo e la Camera che non conviene proseguire ignorandolo. Lo scontro istituzionale non fa bene a nessuno: soprattutto non a noi cittadini.

4. Quanto poi ai poteri delle regioni, non si può pensare di valutare lo spostamento di una materia da un elenco all'altro con lo stesso sguardo di chi, con il naso incollato alla vetrina, guarda all'interno il farmacista che mette a posto i vasi spostandoli da uno scaffale all'altro. Le "materie" (i vasi) sono formule vuote che vanno riempite di concrete funzioni: una giurisprudenza costituzionale pluridecennale ha cercato, con enorme fatica e approssimazione, attraverso migliaia di sentenze (e quindi migliaia di conflitti), di dire che

cosa stia dentro a ciascun vaso. Molte delle competenze che ora emigrano dallo scaffale 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, e 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 fatto già. Per cui i vasi che oggi si vedono spostati da una scaffale all'altro erano da tempo vuoti.

Sono, quelle dei rapporti tra Stato e regioni, questioni molto complicate in cui è assai difficile muoversi senza impegnarsi in problemi tecnici intricati. Mettere un po' di chiarezza perciò non è affatto sbagliato. Anche in questo caso però la riforma non pone la parola fine, ma apre la porta all'innovazione. La riforma 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 sappiamo se la porta che si schiude resterà aperta o se la scarsa intelligenza dei protagonisti politici lascerà che gli apparati burocratici tornino a sbarrarla, come sempre hanno fatto in passato, purtroppo. Ma anche qui parliamo delle possibilità di un futuro, a cui non avremmo accesso se la riforma verrà bocciata.