

Verso il referendum

L'appuntamento col voto referendario sulla riforma costituzionale si avvicina e *Aggiornamenti Sociali* continua a dar spazio a diverse voci per far conoscere meglio le ragioni per approvarla e quelle per lasciare invariato il testo costituzionale, dando la possibilità ai lettori di formarsi un proprio giudizio.

Perché votare “sì” alla riforma costituzionale

Roberto Bin

Professore di Diritto costituzionale, Università di Ferrara
<roberto.bin@unife.it>

Il testo della riforma non è bellissimo e probabilmente molti giuristi sono convinti che lo avrebbero potuto scrivere meglio, ma in una democrazia le leggi sono scritte dal Parlamento e non dai saggi né dai costituzionalisti e purtroppo alcuni degli elementi 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 quello ampiamente emendato – e a mio avviso peggiorato – nel corso del dibattito parlamentare.

1. Il discutibile apporto dei lavori parlamentari alla riforma

Chi considera criticamente la riforma, sostiene che il dibattito parlamentare si è svolto in modo inaccettabile e che questo si riflette in un testo molto approssimativo. In effetti, le vicende parlamentari a questo proposito sono state davvero terribili: come dimenticare i 5 milioni di emendamenti presentati dal senatore 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 spet-**

tacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che il testo proposto dal Governo non mi sembra migliorato in nessuna parte, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti circa la composizione del Senato¹, oscurando quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda Camera a una funzione non lontana da quella a cui avevano pensato i Costituenti.

È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno possibile; ma è anche vero che **spesso si è costretti a porre mano a una riforma per uscire da una fase di grave crisi politica e istituzionale, e questa sicuramente lo è.** Anzi, proprio perché il Parlamento non è più in grado di funzionare così come dovrebbe, è necessario riformarlo. Ciò che va valutato perciò è se la riforma possa produrre qualche miglioramento e se quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato. La mia risposta è sì.

2. Il bicameralismo perfetto: un'eredità che non ci viene dai Costituenti

Il maggior pregio della riforma è di eliminare il cosiddetto 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 suoi punti più importanti, l'attuale riforma costituzionale non stravolge affatto il testo originale della Costituzione.** Questo non vale solo per il Titolo V, già riscritto nel 1999-2001, ma anche per il Senato. La riforma costituzionale del 1963 (L. cost. n. 2 del 1963) – e, prima, la prassi dello scioglimento anticipato – aveva eguagliato la durata del mandato del Senato, originariamente di sei anni, a quella della Camera; per di più, il sistema elettorale introdotto dalla legge (L. n. 29 del 1948) 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, istituite solo nel 1970, con ventidue anni di ritardo, ha fatto perdere di significato alla previsione che il

¹ Nel testo presentato dal Governo, il Senato era composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. La riforma approvata dal Parlamento prevede 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (membri dei Consigli regionali e sindaci) e 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica.

Senato fosse eletto su «base regionale» (art. 57 Cost.). Leggendo gli atti della Costituente è facile comprendere come il **“bicameralismo perfetto” non fosse affatto un’opzione dei Costituenti: si voleva piuttosto un Senato fortemente differenziato dalla Camera e solidamente legato alle Regioni e alla rappresentanza degli interessi territoriali**. L’ostruzionismo dei Governi De Gasperi nei 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.

Ma si obietta che il disegno del nuovo Senato è confuso e confuse sono le sue funzioni. L’affermazione è vera, ma anche il Senato licenziato dai nostri Costituenti era privo di un volto preciso: si pensi solo che nel 1948, mancando l’apporto delle Regioni, è stato costituito con una legge elettorale che sostanzialmente replicava quella della Camera 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.

3. Il nuovo Senato guarda al futuro

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 va ancora definito. Ma **il futuro si apre solo se passa la riforma, altrimenti resteremmo in un passato che, francamente, non piace a nessuno**.

a) Elezione e funzionamento

Va ovviamente scritta una buona legge per dare attuazione alle disposizioni sull’elezione dei senatori, cercando di ridurre l’incidenza degli infausti vincoli che la riforma costituzionale ha imposto: anzitutto quello per cui l’elezione dei senatori deve compiersi «con metodo proporzionale» (nuovo art. 57, c. 1, Cost.). È una brutta premessa, perché prelude a 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. Ciò è possibile, ad esempio, potenziando

l'Ufficio di presidenza e affidandogli il compito di selezionare le questioni che il Senato deve discutere e deliberare.

Molto si può fare poi per disincentivare 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 a 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 mi sembra un punto di arrivo importante: fare in modo che il voto dei senatori di una Regione sia espresso in modo unitario. Se questa regola fosse stata 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 l'unico modo in cui il Governo centrale si coordina con quelli locali.

b) Il coordinamento tra i livelli di governo

Quest'ultimo è un punto decisivo. Il difetto più macroscopico del sistema costituzionale italiano – di cui però non si parla mai – è che siamo l'unico Paese con un governo "multilivello" (Stato, Regioni, enti locali) che non abbia solide sedi istituzionali di cooperazione. **Il centro (il Parlamento) fa leggi che la periferia (Regioni e Comuni) dovranno applicare, ma non si preoccupa affatto di sapere se questo risulterà effettivamente possibile, 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 a 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 viceversa), la legge resta comunque in vigore sino alla sentenza della Corte costituzionale, che non sarà pronunciata prima di un anno di distanza. Se la Corte accoglie il ricorso e annulla la legge, gli effetti prodotti nel periodo di vigenza devono essere in qualche modo cancellati. Tutto ciò ha un costo che non ci possiamo più permettere.

c) Il nuovo procedimento legislativo

Per la prima volta nella nostra storia la riforma del Senato consente alle Regioni (e in misura assai più contenuta ai Comuni) di

prendere parte al procedimento legislativo. Ciò però – si obietta – 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 approvate 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 religioni non cattoliche) o addirittura consultazioni delle popolazioni interessate (mutamento delle circoscrizioni degli enti locali). Non si tratta quindi di una novità, né di situazioni che hanno generato elevata confusione. **Nel futuro, 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 dovrà esprimersi favorevolmente. In tutti gli altri casi potrà chiedere di esprimere le sue valutazioni, che non vincolano la Camera**, la quale avrà solo l'obbligo di deliberare una seconda volta. Ma – si ribadisce – non è il guazzabuglio della riforma proposta dal centrodestra nel 2005, battuta dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006: 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.

d) L'autorevolezza del Senato

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 quelle 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 l'autorevolezza politica consente loro di essere. E l'autorevolezza politica non c'entra con le regole, bisogna sapersela conquistare.** Le regole possono fornire qualche strumento, semmai, ma non bastano a definire il ruolo che

un organo è capace di esercitare. Il Parlamento europeo, per esempio, si è conquistato un ruolo importante usando la sua autorità (e i pochi poteri formali inizialmente attribuitigli) 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: 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. Il futuro sta nella collaborazione fra Stato e Regioni

Quanto 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. 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 uno 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 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 formatesi 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.

Cinque argomenti critici sulla riforma costituzionale

Luca R. Perfetti

Professore di Diritto amministrativo, Università di Bari – Aldo Moro
<luca.perfetti@belex.com>

La riforma della Costituzione, per la natura di ciò che si modifica, deve essere seria e meditata. Così non è stato in Italia in questi ultimi decenni. Dapprima – con l'affermazione elettorale del Polo della Libertà, composto da forze che, in gran parte, non si riconoscevano nei valori costituzionali – si è avuta la svalutazione del ruolo della Costituzione, dei suoi valori e della struttura profonda del rapporto tra libertà e autorità in essa descritto. In tempi più recenti, poi, sono stati realizzati interventi spesso irrispettosi della natura della Carta costituzionale e del suo ruolo nella costruzione della convivenza civile. Le riforme di singole norme, dirette a indicare obiettivi politici o principi secondo la logica propria della legislazione ordinaria, hanno prodotto un duplice effetto negativo². Da un lato la Costituzione è stata trattata come una legge qualunque, solo di rango più elevato. Dall'altro, questa modalità ha portato indietro di mezzo secolo l'idea stessa di Costituzione; nell'immediato dopoguerra, infatti, essa era intesa come Carta di principi e non come disciplina dettagliata di diritti, doveri, compiti dell'autorità, regole della convi-

² Ecco un elenco delle riforme più recenti: introduzione della circoscrizione estero (2000); modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione che disciplina i rapporti tra i livelli di governo (locale, regionale e statale) nel senso di un ordinamento più federale (2001); promozione delle pari opportunità (2003); abolizione della pena di morte (2007); inserimento del principio dell'equilibrio dei bilanci (2012).

venza. Più in generale, comunque, **il dibattito culturale e politico fatica ad avvicinarsi alla profondità d'ispirazione necessaria per modificare la Carta fondativa della convivenza di una nazione.**

In questo quadro va valutata l'attuale riforma adottata dal Parlamento e ora sottoposta a referendum confermativo (cfr Riggio 2016). Si tratta di un contesto nel quale non è lecito attendersi troppo, ma occorre indicarne i limiti e gli errori senza un'inaccettabile opposizione pregiudiziale. Mi limito a cinque osservazioni, relative ad altrettante crisi che attraversano il nostro Paese, e non solo.

Crisi della qualità della legislazione

La qualità della legislazione è in costante e notevole peggioramento, come attestato da vari esempi. Su questo aspetto, **la riforma si qualifica, essenzialmente, per il superamento del bicameralismo paritario, con la profonda revisione del Senato e il rimodellamento delle competenze delle Regioni.** Su entrambi i temi, con buona pace dei critici che hanno avanzato argomenti da "fine della democrazia", è innegabile che vi sia l'esigenza di una revisione costituzionale: la riforma del Senato (sua abolizione o trasformazione in una Camera differenziata con competenze ed estrazione regionali) è in agenda da tempo ed è da molti condivisa; lo stesso vale per la revisione della disciplina alle autonomie regionali, dopo il cattivo funzionamento della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Tuttavia, **le soluzioni approvate dal Parlamento per entrambi i temi sono ritenute soddisfacenti da pochi commentatori.** Anche chi ha risposto all'appello dei costituzionalisti per il "no" al referendum ha ammesso che la nuova conformazione del Senato rappresenta «la peggiore delle soluzioni possibili» (Bin 2016)³.

È facile elencare alcuni dei principali difetti della soluzione proposta:

– **Funzione legislativa.** Al nuovo Senato non è assegnato solo un compito di raccordo con le istituzioni locali, ma partecipa anche della funzione legislativa nazionale. **Le leggi bicamerali** – quelle approvate anche dal Senato – **sono molto eterogenee tra loro e, paradossalmente, solo in modo molto limitato si riferiscono a materie regionali,** così il "Senato regionale" non è chiamato a legiferare nelle materie che importano alle Regioni e i nuovi senatori dovrebbero «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

³ «Il documento di 50 costituzionalisti sulla riforma costituzionale», 22 aprile 2016, in <www.lastampa.it>.

Regioni devono fare» (De Siervo 2016a). In questo senso, l'iter legislativo rinforzato potrebbe derivare solo da ragioni politiche. Inoltre, il riparto tra materie riservate alla sola Camera e quelle bicamerali è tutt'altro che chiaro, sicché è facile ipotizzare conflitti.

– **I senatori, pur essendo legislatori nazionali, sono legati a un vincolo di mandato con le istituzioni locali che li eleggono** e garantiti nella loro autonomia solo dalle immunità proprie all'istituzione locale dalla quale provengono (ivi). Il Senato, inoltre, per quanto istituzione di raccordo con quelle locali, è composto in percentuale significativa (5 senatori su 100) da membri nominati dal Presidente della Repubblica senza alcun collegamento con le realtà locali.

– **Rapporti col Governo. L'introduzione della clausola di salvaguardia lascia il Governo arbitro dell'autonomia regionale**⁴, senza che il Senato regionale possa bloccare una simile legge (che sembra possa essere – in deroga al sistema – proposta solo dal Governo, sicché la Camera non sarebbe in grado di valutare cosa sia di «interesse nazionale» senza farselo dire dal Governo), stante che la Camera potrà sempre approvarla superando l'eventuale opposizione del Senato. Al contrario il Governo non potrà porre la questione di fiducia al Senato, anche ove esso operi come legislatore nazionale su materie a esso riservate (ivi). Si assegnano, infine, al Senato compiti del tutto imprecisati di «valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni» e di «verifica d'impatto delle politiche europee sui territori» e «dell'attuazione delle leggi dello Stato», dei quali restano del tutto indefiniti i contenuti e le conseguenze (Luciani 2016).

Si potrebbe continuare. Il quadro peggiora ancora se si guarda alla riforma delle Regioni. Il punto, quindi, è se sia preferibile la peggior riforma possibile o nessuna riforma. La mia preferenza va a una riforma accettabile; in altri termini, non credo che, una volta bocciata questa riforma dagli elettori, sia impossibile approvare una seria riforma del Senato. Al contrario, **una volta consacrata con il voto referendario questa pessima riforma, diverrà impossibile lavorare per averne una accettabile.**

Crisi del Parlamento e sua riforma per mano del Governo

La crisi del parlamentarismo è un dato non solo italiano. Ovunque i Parlamenti sono passati, in pochi decenni, dall'essere il centro

⁴ «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» (art. 117, c. 4, Cost. nuovo testo).

della vita politica, della funzione legislativa, della rappresentanza e dell'espressione dell'indirizzo politico a organi di controllo del Governo, divenuto centrale rispetto a tutti questi profili.

La riforma costituzionale approvata non risponde a questa crisi in modo adeguato. Per un verso, si limita a ripartire (piuttosto confusamente) la funzione legislativa tra Camera e Senato; **gli sforzi per assegnare al Parlamento un ruolo meno supino rispetto al Governo nell'esercizio della funzione legislativa sono minimi e di scarsa efficacia** e si è del tutto rinunciato a introdurre strumenti (ben noti alla dottrina e alla prassi di altri Paesi) per rendere efficaci l'indirizzo politico e il controllo parlamentare sul Governo (*ivi*). Il Parlamento non ne esce rafforzato né ripensato.

Per altro verso, **la riforma costituzionale** sottoposta a referendum confermativo **è il prodotto di un'iniziativa interamente pensata dal Governo, imposta come priorità politica della sua compagine**, e lo stesso referendum confermativo è presentato come plebiscito sul Governo, con l'effetto di distrarre dal merito della proposta. Questo quadro sembra del tutto contraddittorio con il superamento della crisi del parlamentarismo.

Crisi delle autonomie regionali e indebolimento delle Regioni

Il Senato come Camera di rappresentanza delle Regioni e dei Comuni non solo richiama alla mente antiche idee sturziane e modelli stranieri virtuosi (come quello tedesco), ma sembra l'approdo concreto di idee proposte ormai da decenni. Dispiace però che sotto l'etichetta attesa, il prodotto normativo non solo è lontano da quelle ipotesi, ma si accompagna a un regresso notevole del regionalismo.

In questi anni le Regioni, senza più regionalismo, e le istituzioni locali, senza più cultura delle autonomie, hanno mostrato di non essere all'altezza delle aspettative e manifestano una crisi evidente. Tra le soluzioni possibili, il nuovo testo costituzionale ha scelto di limitare le competenze delle Regioni, ben al di sotto che in passato (De Siervo 2016b), codificando un atteggiamento già piuttosto diffuso nella legislazione corrente, pacificamente invasiva di competenze regionali e quasi senza più reazione da parte di Regioni mediamente governate da personale politico non brillante.

La modalità prevista per determinare la composizione del nuovo Senato farà sì che i suoi membri saranno costituiti dai rappresentanti della maggioranza dei Consigli regionali delle Regioni più popolate, determinando un'ulteriore riduzione di rappresentatività delle Regioni minori e delle minoranze, secondo una logica legata alla congiuntura attuale più che a un reale disegno istituzionale (D'Atena 2016 e Sorrentino 2016). Infine, colpisce l'introduzione della clausola che

consegna al Governo il potere di intervenire nel processo legislativo nell'interesse nazionale, in danno dell'autonomia regionale.

Crisi della democrazia e della partecipazione e natura disomogenea della riforma

Non serve una lunga argomentazione per dare conto della crisi della democrazia e della partecipazione popolare. La democrazia è sempre stata considerata un sistema, quasi naturalmente, in espansione, ma le vicende dell'Est europeo, delle primavere arabe e di parte dell'America meridionale dimostrano il contrario. La democrazia è sempre stata associata all'incremento del benessere, ma negli ultimi decenni la divaricazione tra ricchi e poveri è drammaticamente aumentata nei Paesi democratici, mentre alcuni Paesi autoritari (soprattutto in Oriente) hanno visto un'imponente crescita economica. La democrazia si regge sul rapporto di fiducia tra rappresentati e rappresentanti, ma **in tutti i Paesi democratici occidentali la partecipazione popolare è la più bassa di sempre e la fiducia nei confronti dei governanti è estremamente ridotta.**

A fronte di uno scenario di profonda crisi della democrazia, della partecipazione, della fiducia nei confronti delle istituzioni, **sarebbe logico attendersi che la riforma della Costituzione sia, anzitutto, diretta a rafforzare o rivitalizzare i processi democratici e, in secondo luogo, a cercare la più ampia partecipazione possibile. La riforma approvata dal Parlamento muove, invece, nella direzione opposta.** Anzitutto, l'iniziativa governativa e il modo in cui si è svolto l'iter parlamentare come una priorità della maggioranza da conseguire a ogni costo non hanno permesso un dibattito franco e profondo sulla riforma. Più ancora, però, è la stessa formulazione della riforma che mortifica la partecipazione e il referendum. **La disomogeneità del suo contenuto** (modifica le competenze regionali, riforma il Senato e la funzione legislativa, sopprime il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ecc.; cfr Pace 2016) **fa sì che il referendum difficilmente si svolgerà (valorizzando la partecipazione) sul merito della riforma.** I temi affrontati non sono di immediata comprensione per i non esperti e richiedono quindi molta chiarezza, impossibile da raggiungere quando i differenti aspetti vanno affrontati nello stesso momento. Inoltre, i cittadini potrebbero avere opinioni diverse su singoli temi: se si fosse voluta promuovere la partecipazione, si sarebbe dovuto dividere il referendum per blocchi di materie e chiamare al voto su ciascuno di essi; in questa prospettiva ognuno avrebbe potuto votare secondo il suo convincimento.

Crisi del Paese e trasformazione della Costituzione a terreno di scontro tra maggioranza e minoranza

La crisi in cui versa il nostro Paese è molteplice e riguarda l'identità nazionale (dopo decenni di tentazioni secessioniste), la cultura (con il patrimonio culturale trascurato e gli intellettuali inadeguati al loro ruolo), la convivenza (dato reso evidente dalla cronaca criminale), il dilagare della corruzione, la contrazione dei servizi alle persone, la ricchezza e l'economia⁵. Si potrebbe continuare.

È da tutti riconosciuto, invece, che la nostra Costituzione, aperta e innovativa, abbia anticipato e per certi versi consentito il grande sviluppo del Paese nella seconda metà del Novecento. **La Costituzione deve essere un patrimonio comune, un terreno alto di composizione delle differenze, una radice profonda per i diritti e il loro confronto con l'autorità, una direzione chiara per questa seconda, perché sia resa funzionale agli interessi delle persone.** Fare della Costituzione l'oggetto di un plebiscito a favore o contro un gruppo dirigente – dunque, non una linea politica e una visione di fondo, ma singole persone – è l'errore più grave.

Indebolire i governi regionali, non riformare il Parlamento ma limitarsi ad amputarne un pezzo, **ridurre gli spazi di partecipazione, significa danneggiare la tenuta democratica delle istituzioni, mortificarle, non guardare al futuro.** Si tratta di errori gravi, ma che sono ancora reversibili.

Fare della Costituzione una bandiera slabbrata, l'oggetto di uno scontro tra persone per il loro potere, significa invece minare il collegamento profondo che è iscritto nella relazione tra dimensioni inviolabili della persona e Carta costituzionale come regola e legittimazione dell'autorità nella sola difesa dei diritti della persona. Ovviamente, questo collegamento sarebbe primariamente minato mutando le norme che lo garantiscono direttamente nella Parte I della Costituzione e, fortunatamente, esse non sono toccate. Tuttavia, anche **facendo della Costituzione il terreno di una competizione elettorale diretta a rafforzare o indebolire leadership personali si altera la sua struttura profonda** e, indebolendola, la sua funzione di garanzia, per tutti, delle dimensioni fondamentali della relazione tra libertà e potere.

Al contrario appare fondamentale muovere coraggiosamente dalla Costituzione per cercare percorsi condivisi e aperti, che siano in grado di guardare al futuro, coinvolgere le persone, **mostrare che è viva come regola fondamentale di convivenza e non mobilita**

⁵ L'Italia subisce le conseguenze delle crisi più di altre economie avanzate e sperimenta la ripresa in ritardo e più debolmente.

solo difensori e sempre nuovi aggressori. Chi vuole difendere la Costituzione ha il dovere di inverarla nei problemi dell'oggi e muovere da lì per cercare soluzioni per il domani, invece che gridare allo scandalo a ogni sua modifica.

Ciò non toglie che nel caso della riforma che si va a sottoporre agli elettori referendari, sia nel metodo sia nel merito, i difetti sopravanzano di gran lunga i pregi e non si fatica ad avvertire lo scandalo del muovere in direzione opposta rispetto alla soluzione di problemi resi urgenti da crisi conclamate.

Bin

Legge 6 febbraio 1948, n. 29, Norme per la elezione del Senato della Repubblica.

Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Perfetti

BIN R. (2016), «Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivistaaic.it>.

DE SIERVO U. (2016a), «Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivi

staaic.it>.

— (2016b), «Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.», in *Rivista AIC*, 1, in <www.rivistaaic.it>.

D'ATENA A. (2016), «La specialità regionale tra deroga e omologazione», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivistaaic.it>.

LUCIANI M. (2016), «Funzioni di controllo e riforma del Senato», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivistaaic.it>.

PACE A. (2016), «Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivistaaic.it>.

RIGGIO G. (2016), «Il cantiere della riforma costituzionale», in *Aggiornamenti Sociali*, 4, 282-293.

SORRENTINO F. (2016), «Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale», in *Rivista AIC*, 2, in <www.rivistaaic.it>.