

&gt;&gt;&gt;&gt; saggi e dibattiti

*Referendum*

# Una sfida alla stagnazione

&gt;&gt;&gt;&gt; Paolo Pombeni

Qualsiasi discorso sulla nostra Costituzione dovrebbe iniziare valutandone la genesi e gli obiettivi a cui si riteneva dovesse rispondere. Non è una questione puramente storica, perché, come avrò modo di mettere in luce, si tratta di temi che mantengono una notevole rilevanza nella valutazione del passaggio a cui il paese è chiamato con il referendum sulla legge costituzionale Renzi-Boschi.

La nostra Carta nasce con un'ambizione e contemporaneamente con un condizionamento. L'ambizione è quella di segnare un'evoluzione positiva rispetto al tradizionale costituzionalismo liberale, che si riteneva avesse mostrato i suoi limiti nella grande crisi politica e sociale che si era verificata nella prima metà del Novecento. Essa trovò forma nella prima parte, e fu oggetto di una aspra discussione.

Infatti più d'uno dei costituenti – non solo quelli che aderivano alla cultura liberale classica, ma, tanto per citare, Piero Calamandrei – erano dell'opinione che non si dovesse fare una costituzione che conteneva “prediche”, ma una che fissasse diritti fondamentali in articoli “azionabili”, come si diceva nel linguaggio giuridico. Per fare un esempio, si disse che non aveva senso proclamare che i cittadini avessero diritto alla casa, dato che tutti sapevano che poi chi non si trovava in quella condizione non poteva certo rivolgersi ad un giudice perché gliela assegnasse.

Costantino Mortati, che poi sarebbe assurdo a riconosciuto maestro del costituzionalismo italiano ma che all'epoca non era certo in quella posizione, fece notare invece che articoli di quel tipo erano articoli “programmatici” che avevano come referente lo Stato, a cui si imponeva il dovere di operare in modo che quei diritti diventassero reali: se non lo avesse fatto, il sistema politico che lo reggeva si sarebbe delegittimato e sarebbe stato possibile per le forze politiche che si ispiravano ai principi sanciti in Costituzione operare per mettere in essere un diverso equilibrio politico.

In altri termini Mortati riproponeva quella teoria della “costituzione in senso materiale” che aveva esposto in un suo libro del 1940 (che per la verità si muoveva all'interno del dibattito

sul rapporto fra Statuto Albertino e mutamenti costituzionali del fascismo). In esso si sottolineava come ogni Costituzione avesse un nucleo di indirizzo che esprimeva per così dire la fisionomia e il Dna proprio del sistema costituzionale: si trattava di norme di valore superiore che informavano anche l'interpretazione da dare alle altre norme presenti nella Carta e al complesso della legislazione.

I giuristi che passavano per maestri  
nella loro disciplina diedero un giudizio  
svalutativo e severo sulla attuale Costituzione

Questa impostazione finì di fatto per essere accettata dalla maggioranza dei componenti della Commissione dei settantacinque, ed è grazie ad essa che si sono avute quelle norme programmatiche della prima parte della Carta che furono a lungo contestate dai costituzionalisti dell'epoca (ma anche da esponenti della magistratura) come vaghe affermazioni di principio di scarso valore.

Approfitto per dire che anche all'epoca della Costituente e negli anni immediatamente seguenti i giuristi che passavano per maestri nella loro disciplina diedero un giudizio svalutativo e severo sulla attuale Costituzione. In realtà quelle affermazioni programmatiche si rivelarono di grande importanza: gran parte della giurisprudenza della Corte costituzionale che smantellò l'impianto del sistema giuridico ereditato dal fascismo (ma sarebbe più esatto aggiungere anche dall'epoca precedente) agì proprio sulla base di quelle che avrebbero dovuto essere prediche inutili.

Quell'impianto è rimasto intatto, perché l'attuale intervento, che è di aggiornamento e non di revisione della Carta costituzionale, non lo tocca: e dunque la “costituzione materiale” della nostra Repubblica rimane quella disegnata dai Costituenti, naturalmente vivificata da settant'anni di approfondimenti e di interpretazioni: perché le norme costituzionali sono norme “vive” che si sviluppano e si chiariscono (e persino si ridefiniscono) grazie all'uso che ne viene fatto.

Sofferamoci su un ultimo aspetto di questa parte. Si dice che essa nacque da un consenso generale delle parti presenti nella Costituente. Ciò è vero sino ad un certo punto. Innanzitutto la destra, che era presente in quel corpo, non concordava affatto con quell'impostazione: fece delle battaglie e finì regolarmente sconfitta. Chi conosce la storia sa che per lunghi anni, e vorrei dire fino anche a Berlusconi, ci fu tutta una critica alla costituzione "bolscevica". La stessa sinistra non si riconobbe pienamente nel testo, sostenendo che si trattava di un accordo con le componenti della democrazia, mentre la vera Costituzione "socialista" si sarebbe avuta in tempi futuri. Di qui nacque la leggenda, senza fondamento, di un grande compromesso: una Costituzione scritta, come si diceva in una battuta dell'epoca, "metà in latino e metà in russo". In realtà si era avuta da molte parti una volontà di convergere su punti condivisi, rinunciando ad imporre visioni strettamente ideologiche, come si voleva da parte degli integralisti di tutte le componenti. Nessuno volle imporre totalmente la sua visione e alla fine chi era rimasto in minoranza votò il risultato che si era raggiunto: allora c'era nei partiti politici un senso di responsabilità che oggi manca.

### La seconda parte della Costituzione è fondata sui legittimi sospetti reciproci

Diverso è il discorso da fare sulla seconda parte della Costituzione, quella che disegna le istituzioni e i modi di funzionamento della "democrazia di nuovo tipo" che si era voluto disegnare nella prima parte. Qui pesarono, e molto, i condizionamenti dell'epoca. Il primo era l'enorme mole di scritti che si era accumulata sulla cosiddetta "crisi dello Stato moderno". Per esempio il timore di un parlamentarismo inconcludente che poi lasciava spazio ai colpi di mano autoritari era molto diffuso. Si discuteva del ruolo che poteva avere la libera scelta degli elettori in contesti in cui la partecipazione di massa aveva mostrato spazi per la manipolazione delle opinioni, soprattutto di una cittadinanza in larga parte poco educata per i temi politici.

Ci si interrogava anche su come rivedere il sistema classico di divisione dei poteri. Naturalmente quel che era successo col fascismo in Italia e col nazismo in Germania era ancora davanti agli occhi di tutti, così come la crisi della democrazia spagnola, le convulsioni di quella francese e via elencando. Accanto a questo c'era l'incertezza su come si sarebbe strutturato l'equilibrio politico italiano dopo vent'anni di partito unico e di dittatura.



I risultati delle prime elezioni avevano mostrato il tramonto delle vecchie élites dirigenti prefasciste e il dominio dei nuovi partiti di massa, ma in un mondo che aveva visto assurgere l'Urss a grande potenza l'ipotesi di una vittoria del comunismo in Italia era presa in considerazione. D'altro lato la forza inaspettata che aveva manifestato il collante cattolico dietro cui stava una Chiesa non esattamente progressista preoccupava, avendo visto cosa per esempio era accaduto con Franco in Spagna.

Tutto questo portò a scrivere una seconda parte della Costituzione che è, se mi si concede una battuta, fondata sui legittimi sospetti reciproci. Qui non esistette quella convergenza di orizzonti che almeno fra i grandi partiti abbiamo riscontrato nella prima parte, perché ognuno voleva non proiettarsi verso equilibri futuri da costruire, ma garantirsi da possibili deviazioni o colpi di mano nel presente. Del resto per sua natura l'organizzazione dei poteri è un terreno in cui si distribuiscono i pesi e le capacità di incidere fra i vari attori in campo, sicché ciascuno cercò di assicurarsi una posizione privilegiata e al contempo di minare quella che poteva avere il suo avversario. Una radice dei non pochi squilibri del sistema politico italiano sta qui.

Faccio qualche esempio rapidamente. Qui è la tutela che si è voluta garantire alla pubblica amministrazione per sottrarla al controllo del potere politico, che ne ha fatto da un lato un corpo poco controllabile e che dall'altro ha spinto la politica a manipolare in vario modo i sistemi di reclutamento e selezione per ottenere

un corpo omogeneo ai propri obiettivi (cioè ovviamente a quelli della componente al potere in un certo momento, magari diversi da quella successiva, determinando così stratificazioni di manipolazioni i cui effetti perversi sono intuibili). Stesso discorso può valere parzialmente per la magistratura. Qui sta anche la radice dell'impianto favorevole al proporzionalismo nel sistema elettorale (anche se alla fine non venne costituzionalizzato) e l'assenza di una regolamentazione del sistema dei partiti.

Potrei continuare, ma mi soffermerò invece su due casi che poi saranno importanti per il discorso sulla riforma che è oggi in discussione. Il primo riguarda la questione del Senato. Il sistema bicamerale esisteva ed esiste nella maggior parte dei sistemi costituzionali occidentali, ed ha origine storica dall'esistenza di due Camere: una determinata dalla rappresentanza popolare (per la verità, in origine delle corporazioni), l'altra dal gruppo dei *meliores et majores terrae*, cioè i signori, i Lord.

Quando divenne insostenibile la plausibilità che i "signori" rappresentassero automaticamente delle qualità eccelse quanto a capacità di giudizio politico, nacque il problema di come selezionare una seconda Camera. Questa veniva considerata importante come luogo di "riflessione" e riconsiderazione delle leggi secondo logiche diverse da quelle che si potevano avere in una Camera che si considerava soggetta agli andamenti delle passioni popolari che si esprimevano nelle dinamiche elettorali ed a cui i politici dovevano compiacere se volevano risultare vincenti.

Definire però come si poteva arrivare al risultato di una seconda Camera con una rappresentanza diversa da quella che registrava le opinioni politiche dei cittadini non era semplice. I modelli disponibili erano fondamentalmente due: o si sceglieva di avere una Camera che rappresentasse le articolazioni produttive e professionali, cioè gli interessi prevalentemente economici; o si sceglieva una Camera che rappresentasse le articolazioni territoriali presenti nello Stato. Poiché la prima soluzione richiama troppo la Camera dei fasci e delle corporazioni del defunto fascismo, si optò per la seconda prospettiva.

La Costituente nel suo primo progetto immaginò di avere un Senato formato per un terzo di eletti dai consigli regionali (che all'epoca erano da creare) e per due terzi da eletti fra i sindaci. Solo circa a metà dei lavori ci si rese conto che una soluzione del genere era difficile, e dunque si pensò a come salvare il principio di rappresentanze su base regionale, però scelte con un sistema elettorale aperto ai cittadini. Qui si giunse alla decisione, fortemente osteggiata dalla Dc e criticata da Mortati, di avere collegi elettorali formalmente regionali ma organizzati

in articolazioni interne su base uninominale. In questo i vecchi liberali ottennero una delle loro poche vittorie.

Solo che la norma costituzionale venne lasciata nel vago (ci si limitò ad approvare un ordine del giorno di indirizzo promosso dal vecchio Nitti): e quando, a Costituzione già approvata e in vigore, si dovette fare una legge elettorale che la mettesse in atto si ebbe buon gioco a sostenere che non era opportuno avere un uninominale secco che avrebbe potuto dare la rappresentanza del collegio a chi otteneva solo una quota di voti limitata.

Optare per la soluzione di un maggioritario a doppio turno venne ritenuto troppo rischioso, perché tirava la cosa per le lunghe ed apriva al rischio di mercati poco virtuosi fra il primo turno e il ballottaggio (non dimentichiamo le diffidenze per la situazione che esisteva nel Mezzogiorno). Così Dossetti fece passare la soluzione che prevedeva che per la vittoria in un collegio senatoriale uninominale occorresse raccogliere il 65% dei suffragi: ove ciò non avvenisse (come era probabile perché la soglia era altissima) si sarebbe applicato un metodo di ripartizione dei voti a livello regionale su base di lista in modo sostanzialmente proporzionale.

Neppure quella scienza giuridica che oggi critica, talora altezzosamente, l'attuale riforma si è mai veramente adoperata per far maturare visioni condivise

Questo ci diede le due Camere fotocopia: perché ovviamente, sinché funzionò il sistema di disciplinamento dei grandi partiti, gli elettori replicavano di fatto la stessa scelta ideologica nelle due schede. Quando quel disciplinamento è venuto meno e c'è stata l'esplosione delle formazioni politiche abbiamo avuto Camere con maggioranze diverse: il che ha reso complicata la vita poiché il governo doveva ricevere la fiducia da entrambe. Il secondo caso a cui faccio rapidamente cenno è quello del presidente della Repubblica. Nel timore di creare una figura che potesse diventare un centro di potere non controllabile si disegnò una istituzione apparentemente debole e con limitatissimi poteri. Il vecchio Vittorio Emanuele Orlando, considerato il maggior giurista dell'epoca, disse che si era creato "un fannullone". Qui si vede come le norme costituzionali siano materia vivente: perché quel "fannullone", senza modificare di una sillaba gli articoli che lo riguardano, è divenuto sempre più un perno e un timoniere dei nostri equilibri politici. Credo non sia necessario che faccia degli esempi.



Individuato ora – seppure sommariamente – l’impianto della Costituzione vigente, vediamo quale è la risposta che l’attuale riforma Renzi-Boschi propone a quello che viene considerato il logorio che hanno determinato da un lato il tempo e dall’altro il mutamento del quadro politico (basterà citare la scomparsa dei grandi partiti di disciplinamento sociale).

È stato ampiamente sottolineato che sui limiti di una seconda parte della Costituzione che fu messa in discussione sin da subito si è sviluppato poi un crescendo di critiche che hanno portato a numerose iniziative di riforma: basti ricordare tre commissioni bicamerali e varie commissioni di studio. Ci si è trovati così ad ereditare una notevole mole di materiale, piuttosto contraddittorio nei suoi contenuti: perché in ogni occasione, più che cercare una sintesi fra le posizioni e sbocchi operativi, le varie componenti preferirono insistere sulle loro angolazioni particolari.

Neppure quella scienza giuridica che oggi critica, talora altezzosamente, l’attuale riforma si è mai veramente adoperata per far maturare visioni condivise, cioè proposte specifiche di formulazione di nuovi articoli: poiché documenti che presentano riflessioni generali ed analisi delle dottrine, per quanto dotti possono essere, poco servono a costruire basi di consenso.

Come ho detto all’inizio, l’attuale legge costituzionale non è una riforma della Costituzione, ma solo un aggiornamento/revisione della sua seconda parte. In senso stretto per la legge Renzi-Boschi si tratta dunque di una serie di norme che intervengono su una serie di punti controversi. Si dice che si cambiano 47 articoli su 136, ma in realtà gli articoli realmente riformati o nuovi sono 30, per gli altri 17 si tratta di adeguamenti formali a quanto previsto nei 30 su cui si è veramente intervenuti.

Alcuni propongono misure su cui in realtà c’è ampio consenso, come nel caso dell’abolizione delle provincie quali articolazioni politiche, o come l’abolizione del Cnel. I veri punti nodali della riforma sono due: la riforma del Senato e la riforma del titolo V, quello che riguarda le autonomie locali. Poi vi sono correzioni – in parte obbligate, in parte no – a punti specifici e

circoscritti, per quanto significativi: come le modalità di elezione del presidente della Repubblica, e dei giudici della Corte costituzionale.

Ci si chiede quale sia la “filosofia” che anima questa proposta di riforma. Al di là del valutare se “filosofia” sia il termine adatto per designare la ratio di questo intervento, mi pare che si possano individuare alcuni snodi che poi cercherò di illustrare:

- razionalizzare il rapporto fra rappresentanza e governabilità;
- contemperare le esigenze di sviluppo delle autonomie locali con la necessità che non si trasformino in modalità di disgregazione del sistema nazionale;
- intervenire su alcuni meccanismi che talora si sono rivelati produttori di bizantinismi e di inceppi alla dinamica del sistema politico.

L’obiettivo della riforma è far uscire il nostro sistema politico dalle vischiosità di equilibri che si trascinano ormai stancamente

Se prescindiamo da un eccesso di retorica greve di cui si è fatto uso da tutte le parti in causa, possiamo dire che l’obiettivo della riforma è far uscire il nostro sistema politico dalle vischiosità di equilibri che si trascinano ormai stancamente imponendo il loro status quo, per metterci in grado di affrontare la sfida di un mondo che sta conoscendo una transizione di portata storica, la quale mette in crisi tutto il contesto in cui siamo vissuti sino a qualche tempo fa. Per questo, alla fine, non siamo in presenza di una “riformetta”, ma di una sfida ambiziosa che punta – talora esplicitamente, talora senza rendersene conto – a mettere in discussione l’universo politico italiano quale è nella sedimentazione attuale.

Naturalmente nessuno è in grado di dire se questa riforma potrà raggiungere in maniera felice e compiuta questo obiettivo. Se posso cavarmela con una battuta, aveva ragione il buon Togliatti quando celiava che è meglio astenersi dall’illusione



filosofica per cui l'ente (in questo caso la norma) crea l'esistente. Se gli obiettivi che la riforma rende possibili saranno raggiunti o meno dipenderà da come agiranno la politica e i suoi annessi (per esempio la Corte costituzionale, le burocrazie, ecc.): soprattutto se lasceranno che una nuova classe dirigente emerga a prendere in mano questi processi. Anche qui dobbiamo ricordare che il sistema previsto dalla Carta del 1948 ha impiegato almeno dieci anni per entrare abbastanza in funzione (tanto per dire la Corte costituzionale è del 1956, il Csm del 1958), e anche di più per raggiungere una buona stabilizzazione.

Vediamo però alcune possibilità ed alcune articolazioni che il nuovo sistema consente ed affrontiamo anche qualche obiezione che circola. Inizio dal tema del Senato. Nella sua nuova formulazione si tratta di una seconda Camera che ha realmente una origine diversa da quella della rappresentanza delle opzioni politico-ideologiche di ogni cittadino. Si è optato per una rappresentanza dei territori, primariamente delle regioni, simbolicamente dei comuni (il municipalismo ha una sua storia in Italia).

Si dice che se si fosse voluto copiare il Bundesrat tedesco si sarebbe dovuto dare rappresentanza ai governi regionali, non ai consigli, e restringere i compiti del Senato alle questioni di natura "federale", incluso il bilancio. La soluzione adottata non è stata questa per la semplice ragione che la nostra classe politica non era disponibile a farlo (nella proposta originaria del governo era infatti più o meno così, ma il Parlamento è intervenuto in questo come in vari altri casi).

Si è così raggiunto un compromesso: il nuovo Senato non è solo una Camera di compensazione fra Stato e territori, ma unisce questo compito, che esiste, con l'esercizio di un più generale sistema di concorrenza alla produzione legislativa (esclusiva in alcuni casi) e di controllo dell'efficienza della

sfera politica (la valutazione delle politiche pubbliche e della pubblica amministrazione).

La cosa significativa è che questo compito verrà esercitato senza che ciò includa la battaglia politica per il controllo/determinazione del governo. Infatti il Senato non ha il potere di fiducia e questo lo rende più credibile nelle sue funzioni di controllo e cooperazione: in quanto, a meno di deviazioni dal suo impianto, non è suo compito tenere in piedi o far cadere il governo. Non si tratta di un dato poco significativo.

Si aggiunga che il nuovo Senato non viene eletto per legislature, ma opera in continuità, rinnovandosi semplicemente in corrispondenza col rinnovo dei consigli regionali (a cui è demandata anche la scelta del sindaco da inviare a Roma). Siccome i consigli hanno scadenze diverse ciò significa che avremo sempre una composizione che include membri eletti in differenti contingenze politiche, sociali ed economiche. Anche questo è un dato significativo, perché sottrae quest'organo a corrispondere alla fotografia di un solo determinato momento politico presso l'opinione pubblica, come avverrà per la Camera.

La qualità del personale politico in questo paese è a dir poco variegata: e quanto a persone poco qualificate, ce ne sono nei consigli regionali come in Parlamento

La critica che viene fatta circa l'impossibilità che i futuri senatori possano svolgere un doppio lavoro (cioè consiglieri regionali e membri della seconda Camera) è semplicemente ridicola. Primo, perché già oggi tutti i politici fanno almeno due lavori, in quanto oltre che membri delle loro assemblee sono anche esponenti di un certo livello e peso dei partiti di appartenenza a cui devono l'elezione: tutti sanno che il lavoro che richiede questo ruolo è piuttosto impegnativo.

In secondo luogo questi senatori non dovranno certo fare tutto da soli, ma avranno senz'altro degli staff che cooperano con loro: il che non è opportuno solo per motivi di tempo, ma anche di competenze. In terzo luogo dobbiamo pensare che per esempio il consiglio regionale dell'Emilia Romagna è formato da 33 consiglieri solo 5 dei quali andranno nel nuovo Senato: si può ben capire che il consiglio può funzionare con 28 consiglieri, consentendo una concentrazione di impegno a quei 5 che nell'interesse della regione andranno a lavorare nella seconda Camera: neppure a tempo pieno, fra l'altro, perché non è previsto che il nuovo Senato sieda come oggi in sessione permanente, ma che vi siano pochi giorni di seduta al mese.

Stesso ragionamento si può fare per i sindaci eletti, a meno di non voler dare soddisfazione a quelli che amano l'uomo solo al comando, per cui il sindaco dovrebbe fare tutto da solo, anziché essere colui che anima e coordina una squadra. Del resto già oggi i sindaci più capaci si occupano di molte funzioni, compreso andare spesso a Roma per lavorare coi ministeri.

Si dice che però verrà meno un Senato eletto dai cittadini. Anche qui è bene intendersi. Innanzitutto sia i consiglieri regionali che i sindaci sono persone elette dai cittadini. Con la riforma il cittadino eleggerà un consigliere e un sindaco con la consapevolezza che potrebbe diventare senatore, così come quando elegge un parlamentare lo fa con la consapevolezza che potrebbe diventare ministro, così come un consigliere regionale può diventare assessore: e nessuno dice che era stato eletto solo per fare il parlamentare o il consigliere regionale. Non c'è niente di strano.

Ovviamente non perdo tempo con le polemichette sui consigli regionali pieni di corrotti e di inquisiti, perché sono argomenti senza capo né coda. La qualità del personale politico in questo paese è a dir poco variegata: e quanto a persone poco qualificate, ce ne sono nei consigli regionali come in Parlamento. Al contrario, proprio la rilevanza del ruolo che un consigliere/senatore potrà avere - tenuto conto dei non pochi poteri che ha il nuovo Senato - dovrebbe spingere le regioni a mandare a Roma i loro uomini più capaci: altrimenti pagheranno in termini di mancanza di peso nella dinamica nazionale.

Non sempre c'è questa lungimiranza nelle classi politiche? Certamente, e l'abbiamo già visto anche adesso nella scelta di tanti candidati: ma quando si danno queste condizioni non c'è niente da fare, e infatti già ora, a prescindere dalla riforma, abbiamo quote di qualità non eccelsa e di personaggi per varie ragioni non all'altezza nei Parlamenti, nelle regioni, nei comuni.

Invece va tenuto conto che in una fase di consolidamento della riforma le regioni avranno tutto l'interesse a mandare a Roma i più capaci, perché chi prenderà le redini della fondazione del nuovo sistema e chi guadagnerà credito nel nuovo contesto acquisirà una notevole rendita di posizione: pensate alla possibilità di richiamo di tutte le leggi, al potere di valutazione delle politiche pubbliche, all'elezione di due giudici della Corte Costituzionale, e via elencando.

Infine non sappiamo ancora come funzionerà la selezione dei consiglieri da mandare in Senato. Per questo dovremo attendere una apposita legge, che dovrebbe dare un certo potere all'elettore nel pilotare le designazioni del consiglio: è una modalità che è stata imposta da un dibattito serrato in Parlamento<sup>1</sup>. Come è avvenuto nel caso della legge elettorale per il Senato così

com'è nella Costituzione del 1948, c'è da attendersi che nella formazione della normativa per l'elezione del nuovo Senato si possano avere delle novità che incidono sulla dinamica che presiede alla sua composizione. Semmai il tema delicato sarà come si sceglie il sindaco che ogni regione deve mandare in Senato, perché ovviamente in quel caso sarà impossibile non rinviare semplicemente ad una scelta dei consigli regionali secondo i regolamenti che questi si daranno. Qui ci potranno essere delle difficoltà.

Un governo che volesse fare del bullismo  
antiregionale dovrà poi misurarsi con una  
seconda Camera che è in grado  
di creargli molti problemi

Si discute infine sulla razionalità di avere lasciato cinque senatori di nomina del presidente della Repubblica, ma eletti non a vita, bensì per sette anni. I critici non vedono la razionalità di queste presenze in un organo che rappresenta i territori. Come ho già detto, in realtà il Senato ha compiti più vasti di quelli di un Senato federale in senso stretto. In effetti si tratta di una nuova fattispecie. Quando in Francia si inaugurò la Quinta Repubblica si disse che non la si poteva definire un regime propriamente "presidenziale", e Duverger rispose la questione definendolo un sistema "semi-presidenziale": così mi permetto di risolvere banalmente questa questione, relativamente importante, parlando di un Senato "semi-federale". In quest'ottica non appare inopportuno consentire che il presidente della Repubblica possa fornire il Senato dell'apporto di alcune personalità particolarmente qualificate, non legate a doveri di rappresentanza territoriale, che possano orientare l'organo nella espletazione di un ruolo di indirizzo politico nazionale di notevole respiro. Il loro numero non altera gli equilibri politico-territoriali, ma è sufficiente, se saranno scelti con molta oculatezza, per esercitare un ruolo di alto indirizzo morale.

Anche qui si torna alla solita questione: se non ci sarà responsabilità nel fare queste nomine, i senatori di nomina presidenziale serviranno a molto poco, ma se il sistema sarà rappresentato da personale politico che sceglierà un presidente della Repubblica incapace di svolgere questo ruolo di alto magistero, ci sarà poco da sperare.

<sup>1</sup> Sia detto per inciso: quello non è certo mancato. La riforma ha avuto sei letture lungo due anni e quattro giorni di tempo con 173 sedute del Parlamento in cui sono stati vagliati 5000 emendamenti.

Si potrebbe invece dire che nella prassi i cinque senatori presidenziali potrebbero costituire di fatto una specie di “consiglio della Corona”: l’interpretazione può suonare arida, ma mi permetto di ricordare che in Costituente ci fu una certa discussione sull’ipotesi di costruire un ristretto corpo politico di altissimo profilo che coadiuvasse da vicino il Capo dello Stato, anche se poi la proposta venne lasciata cadere per le evidenti difficoltà che comportava. Ora, con la fisionomia che possono assumere cinque senatori nominati per un settennato da un presidente all’interno di un corpo che non ha ruolo nel determinare la fiducia ai governi qualcosa di simile potrebbe risultare utile (soprattutto in tempi di turbolenza politica).

Un secondo aspetto importante riguarda la riforma del regionalismo. Anche qui bisogna vedere la faccenda nel suo complesso, e non spezzettarla nella considerazione di singoli articoli. Da un lato la riforma è stata un po’ influenzata dall’ondata di antiregionalismo che registriamo nel paese: questo va ammesso, ma altrettanto bisogna ammettere che le regioni hanno dato il loro contributo per agire come tante repubblicette gelose della propria autonomia e poco disponibili a coordinarsi, salvo nel chiedere sostegno finanziario allo Stato. Dunque la regolamentazione piuttosto rigida delle competenze concorrenti può essere vista con favore, perché chiarisce ambiti di intervento evitando controversie: ma anche con preoccupazione, perché riconduce allo Stato centrale molte materie, quando non è poi che la burocrazia romana abbia dato prova di grande capacità di governo illuminato.

Preoccupa altresì la cosiddetta clausola di supremazia, cioè la possibilità per lo Stato (cioè per il governo) di riformare o cancellare normative regionali se queste mettono in crisi vantaggi e interessi che pertengono all’intera comunità nazionale. Anche qui, da un lato la norma è perfettamente comprensibile, perché

è doveroso salvaguardare omogeneità di trattamenti e di fruizione di certi diritti a livello nazionale: ma dall’altro c’è il timore che la norma possa essere sfruttata dalla vorace burocrazia centrale per impedire sviluppi regionali che compromettano lo status quo di interessi che al centro sono ben protetti.

Bisogna però ricordare a questo proposito che l’esistenza di un centro di potere come il nuovo Senato mette in mano alle regioni un’arma di controllo formidabile. Un governo che volesse fare del bullismo antiregionale dovrà poi misurarsi con una seconda Camera che è in grado di creargli molti problemi per le sue competenze sulle materie di interesse regionale, ma non solo. Questo andrebbe tenuto ben presente da chi critica l’attuale riforma come priva dei meccanismi di *checks and balances*.

Tenere insieme la propria maggioranza sarà comunque un’impresa per il presidente del Consiglio, che continua a dipendere dalla fiducia della Camera e a non avere il potere di scioglimento

Naturalmente ci sono anche altri meccanismi di garanzia, ma qui non ho lo spazio per esaminarli: citerò solo l’ampliamento della possibilità di utilizzare gli strumenti referendari. Voglio invece almeno accennare al problema della forma di governo e dello strepito che si fa sul pericolo di derive autoritarie. Nella riforma non ci sono variazioni circa i poteri del governo, ma i critici dicono che il pericolo verrebbe dal “combinato disposto” con la nuova legge elettorale che dota il governo di un’ampia maggioranza garantita dal premio.

Non starò qui a discutere l’ampiezza di questo premio, che in verità dà un margine di maggioranza di soli 24 seggi, non molti per mettere un governo al riparo dai colpi mano interni innanzitutto alla sua stessa maggioranza. Tanto per fare un esempio recente, nella mozione sulla revisione dell’Italicum nel Pd ci sono stati 40 deputati che non hanno votato secondo le decisioni del partito. Immaginarsi che col nuovo sistema, che comunque prevede le preferenze e che obbligherà per forza chi voglia competere o per il 40% al primo turno o per la vittoria al ballottaggio ad aprire le sue liste ad un ampio ventaglio di posizioni, ci sia in ogni votazione una granitica compattezza dei suoi deputati significa non avere idea di cosa sia la politica. Tenere insieme la propria maggioranza sarà comunque un’impresa per il presidente del Consiglio, che continua a dipendere dalla fiducia della Camera e a non avere il potere di scioglimento: il che significa che può



cadere preda di qualsiasi rivolta o rivoluzione parlamentare. In ogni caso poi la legge elettorale è una legge ordinaria che può essere cambiata senza troppe difficoltà. Il cosiddetto Italicum ha molte debolezze che sarà bene sanare, ma non è argomento di questo intervento.

Concludo con una considerazione sul referendum costituzionale e sul significato che esso inevitabilmente assume. Innanzitutto va detto che di necessità il referendum è previsto come uno strumento di convalida o di ripulsa di una riforma legata all'azione della maggioranza del Parlamento e del governo, tanto è vero che se l'approvazione avesse significativamente travalicato questi confini il referendum non si sarebbe fatto. Giustamente non si vota sui singoli articoli, ma sull'attività complessiva che ha portato a varare questa riforma. Di conseguenza un rigetto di quanto questa maggioranza e questo governo hanno prodotto ne comporta come esito politico la caduta. E' sempre stato così, anche se in teoria potrebbe darsi che le Camere respingessero le dimissioni del governo.

C'è da chiedersi se nelle attuali situazioni di crisi economica e sociale, di turbolenza nell'Unione europea, di situazione internazionale molto tesa, il nostro paese possa evitare che si paghi un grande prezzo per non disporre di un governo solido ed accreditato

Ciò è però doppiamente improbabile: in senso generale, perché i parlamentari dovrebbero dire che non si adeguano all'indicazione del voto popolare che ha bocciato una iniziativa qualificante del governo in carica; in senso specifico perché con l'attuale situazione della maggioranza al Senato e con le fibrillazioni interne al Pd un voto di fiducia al governo Renzi dopo una sua sconfitta al referendum sarebbe davvero un evento stupefacente.

Che cosa dunque succede dopo? Non ovviamente lo scioglimento della legislatura, perché è una decisione che spetta al presidente della Repubblica, che può prenderla solo se è evidente che il Parlamento non è in grado di produrre un nuovo governo. Questo non potrà che essere espressione, per coerenza, delle forze che hanno ottenuto il respingimento di quanto elaborato dal governo precedente: ma sembra difficile nelle circostanze attuali che la coalizione molto eterogenea che ha sponsorizzato il risultato sia in grado di produrre un indirizzo politico omogeneo che possa dar corpo ad un esecutivo politico.



Al massimo avremo un governicchio, magari pomposamente chiamato “governo di scopo”, giusto per arrivare alla fine della legislatura: anche se lo si farebbe con la motivazione di dover scrivere la legge elettorale per il Senato vista la bocciatura del Porcellum e la difficile applicazione di quanto sopravvissuto nella sentenza della Consulta. E naturalmente anche per riscrivere l'Italicum, che, nella rappresentazione di chi si è pronunciato per il “no” è denunciato come intimamente legato alla riforma bocciata.

C'è da chiedersi se nelle attuali situazioni di crisi economica e sociale, di turbolenza nell'Unione europea, di situazione internazionale a dir poco molto tesa, il nostro paese possa evitare che si paghi un grande prezzo per non disporre di un governo solido ed accreditato. Ciò ovviamente avverrebbe non perché rimane in essere la attuale Costituzione – che, più o meno bene, può ancora continuare a funzionare – ma perché avremo distrutto la possibilità di avere un equilibrio politico che ci consenta un'azione di governo all'altezza delle contingenze: un fatto che verrebbe subito “registrato” ed interpretato dal sistema internazionale, tanto quello della politica quanto quello dell'economia.

Questo è, a mio modestissimo giudizio, il quadro che si presenta davanti a noi. Da un lato valutare una riforma che certamente non è un capolavoro di architettura giuridica, ma che nelle condizioni della politica attuale, considerando che comunque è il Parlamento che deve produrre la riforma, era difficile aspettarsi tale. Considerare però, io almeno ne sono convinto, che si tratta di una riforma in grado di rimettere in moto le dinamiche politiche e di consentirci quella creatività anche di nuove classi dirigenti di cui il paese ha molto bisogno. Dal lato opposto interrogarsi seriamente su quali sarebbero i costi di una scelta di rigetto in nome della ricerca della “costituzione perfetta” (che è una roba tipo la pietra filosofale): l'avvio di un terremoto politico che nessuno sa quali esiti potrebbe produrre in questa età del populismo trionfante.