

La riforma costituzionale: un'occasione che non possiamo perdere. Le mie ragioni per il SÌ



lug 25, 2016

di Alberto Stancanelli

Dopo numerosi tentativi di riforma della nostra Costituzione, avvenuti negli ultimi trent'anni, per mezzo di comitati, commissioni, bicamerali e progetti falliti sul nascere, siamo ora al secondo concreto progetto di riforma costituzionale che viene sottoposto al giudizio del corpo elettorale. Il primo, se escludiamo la riforma del Titolo V del 2001 che non aveva un impatto sul sistema parlamentare, fu quello, bocciato con il referendum di giugno 2006, proposto dal centrodestra nelle sue originarie componenti (FI, Lega, AN e UDC).

La riforma del centrodestra aveva come principale difetto quello di stravolgere l'assetto costituzionale esistente tra Parlamento e Governo, disequilibrando i poteri dello Stato a vantaggio del Presidente del Consiglio, introducendo di fatto una Repubblica parlamentare affievolita con il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio (nomine e revoca dei ministri, possibilità di scioglimento delle Camere in caso di sfiducia, dimissioni o impedimento permanente, introduzione di fatto del vincolo di mandato per i parlamentari, limiti alle prerogative del Presidente della Repubblica).

A ciò si aggiunga che il Parlamento, a maggioranza di centrodestra, aveva approvato, contemporaneamente, la riforma elettorale, abrogando il c.d. "*Mattarellum*" ed introducendo la pessima legge elettorale Calderoli, nota con il nome di "*Porcellum*" (candidati a lista bloccata designati dai segretari dei partiti, premio di maggioranza alla coalizione vincente senza alcuno sbarramento: ricordo che nelle elezioni del 2006 con 24 mila voti in più rispetto al centrodestra il centrosinistra (allargato) conquistò il premio di maggioranza ottenendo la maggioranza assoluta alla Camera, eleggendo subito dopo l'insediamento delle Camere a maggioranza il Presidente della Repubblica, ma nessuno eccepì un *vulnus* al sistema democratico della rappresentatività della sovranità popolare).

Ma durante la campagna referendaria del 2006 il comitato promotore del No e l'unanimità dei costituzionalisti basarono la propria contrarietà alla riforma solo ed esclusivamente sulle nuove norme di modifica della Costituzione, contestando nel merito il progetto di revisione e non ponendo in alcun modo, come era giusto che fosse, in rapporto la stessa riforma con la legge elettorale approvata nel dicembre 2005.

Oggi, invece, una delle obiezioni ricorrenti alla riforma attiene proprio al rapporto tra questa e la nuova legge elettorale.

In realtà tale collegamento è palesemente improprio. La legge elettorale è approvata con legge ordinaria e viaggia su un binario diverso dalla revisione costituzionale; nessuna riforma costituzionale può essere condizionata dalla vigenza o meno di una legge ordinaria, non avendo, se non nei limiti di una sua legittimità

fondata sui parametri normativi cogenti e/o di principio previsti dalla Costituzione, una garanzia di stabilità nel tempo, in quanto non soggetta ad un procedimento legislativo rafforzato (doppia lettura o referendum costitutivo o se si vuole oppositivo).

Che senso ha allora sostenere il Sì alla riforma costituzionale a condizione che si cambi la legge elettorale, se poi il Parlamento in qualsiasi momento potrebbe cambiarla di nuovo, senza alcun vincolo, se non il giudizio della Corte costituzionale al quale è peraltro soggetto oggi lo stesso *Italicum*?

La garanzia di un corretto equilibrio tra Parlamento e Governo nella democrazia rappresentativa, oltre a riservare al Parlamento il voto di fiducia al Governo e quindi consentire sempre legittimamente nuove maggioranze, è data proprio da questa riforma costituzionale che prevede il parere della Corte Costituzionale, su richiesta della minoranza, su ogni legge elettorale approvata.

Ora porre il problema della legge elettorale in relazione alla riforma costituzionale è solo una strumentalizzazione politica, un'arma per cercare di cambiare l'*Italicum*. Personalmente ho sempre guardato con favore al doppio turno di collegio, sia per una maggiore rappresentatività della maggioranza di governo che per la necessaria qualità della classe politica a ragione della competizione individuale, sostenere, però, che l'*Italicum*, sia una legge elettorale che contrasta con il principio della rappresentatività democratica e limiti conseguentemente la garanzia costituzionale della sovranità popolare è sicuramente una forzatura che rientra, purtroppo, solo nel gioco e nelle necessità contingenti tipiche della politica. La legge elettorale, come ho cercato di spiegare, non può condizionare il Sì o il No alla riforma costituzionale, e infatti nel 2006 pur essendo il *Porcellum* una pessima e incostituzionale legge elettorale, che ha di fatto negato il corretto esercizio della sovranità popolare, non entrò nel dibattito referendario.

Qui non è in discussione il diritto di critica di ciascuno di noi sulla riforma costituzionale approvata dal Parlamento, non è in discussione la ricerca di una riforma costituzionale che secondo i parametri di ognuno di noi sia la migliore possibile; in democrazia il singolo è chiamato con il referendum confermativo, come quello previsto in caso di revisione costituzionale, a esprimere un giudizio valutativo nel suo complesso sulle modifiche della Costituzione con il criterio, come è stato giustamente osservato da Cesare Pinelli, della "prevalenza delle ragioni a favore su quelle contrarie e viceversa".

Per far questo bisogna entrare nel merito della riforma ed evitare ogni strumentalizzazione politica sugli effetti dell'approvazione o meno di essa.

Il Parlamento ha approvato, dopo una lunga discussione, una riforma della Costituzione che viene oggi sottoposta al giudizio del corpo elettorale e ognuno di noi deve decidere se nulla deve cambiare o se è giunto il momento, dopo quasi settant'anni, di avere un nuovo e diverso ordinamento della Repubblica.

E' opinione diffusa che la nostra sia una delle migliori (direi la migliore) Costituzioni del mondo. Ciò è particolarmente vero con riferimento ai Principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini. E' una Costituzione frutto di una illuminata cultura giuridica, ma anche di un grande equilibrio tra i valori propri del Novecento, quelli del cattolicesimo, del liberalismo, del socialismo e del marxismo, rappresentati in sede di Assemblea Costituente da quelle donne e uomini che insieme, prima nella Resistenza e poi nel Comitato di Liberazione Nazionale, avevano avversato il fascismo e la brutalità del totalitarismo e che avevano ricreato un programma di legalità, giustizia e di rinnovamento democratico nel corretto rapporto tra persona e società. Insieme, se pur nella diversità della ideologia, hanno posto le basi di una grande democrazia, che ha retto saldamente, anche nei momenti più bui della prima Repubblica. Proprio la Prima parte della nostra Costituzione costituisce una solida garanzia ad ogni riforma delle disposizioni della Seconda parte sull'Ordinamento della Repubblica e ogni modifica della Seconda Parte e ogni legge che il Parlamento emanerà avrà sempre e comunque un limite inviolabile nei Principi fondamentali, che non possono essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto fondanti della forma repubblicana.

Anche la Seconda parte della Costituzione è figlia del riscatto morale e civile dalla dittatura fascista e della necessità di evitare la concentrazione in un unico soggetto dei poteri per scongiurare il ripetersi di spinte antidemocratiche.

Ciò, indubbiamente, ha comportato una resistenza a trovare, negli anni successivi all'adozione della nostra Costituzione, un nuovo e moderno equilibrio tra i poteri dello Stato che rispondesse alla necessità di assumere decisioni rapide, individuando precisi centri di responsabilità politica e di governo (in questo quadro addirittura la Costituzione del 1948 prevedeva una differenza di durata tra Camera e Senato proprio

per avere un Parlamento con una potenziale diversità di rappresentatività. Già con la riforma costituzionale del 1963, che ha ricondotto, cosa che avveniva con la prassi dello scioglimento anticipato del Senato, entrambe le Camere ad una durata di cinque anni, si era capito che ciò era un forte vincolo alla governabilità e non una garanzia.).

Molti illustri costituzionalisti e opinionisti hanno affrontato sia le ragioni del Sì che quelle del No.

In realtà a me sembra che ai sostenitori del No manchi una riflessione puntuale e complessiva sulla riforma e che alla fine tutto sia riconducibile, oltre che ad un fattore strettamente politico di contrasto tra maggioranza e opposizione e tra sostenitori del Governo Renzi e contrari al Governo Renzi, a poche affermazioni di principio: 1) la riforma ha aspetti antidemocratici in relazione alla legge elettorale; 2) è scritta male; 3) è articolata in modo lungo e complesso rispetto alle norme vigenti; 4) l'assetto del nuovo Senato e delle sue competenze è confusionario e non è un organo rappresentativo della Nazione in quanto non eletto direttamente; 5) le Regioni diventano meri enti amministrativi, ritornando allo Stato centralista; 6) ai cittadini non interessa la riforma costituzionale altre sono le priorità.

Mi si potrà obiettare che ho banalizzato le ragioni del No, e per questo mi sia consentito di rinviare a quanto scritto da Roberto Bin in "Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il No, in rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti".

A questo punto vorrei evidenziare, brevemente e schematicamente, le mie ragioni a favore del Sì, utilizzando il criterio della prevalenza, prima citato, delle modifiche costituzionali che condivido, e a mio avviso costituiscono un miglioramento dell'assetto ordinamentale della Repubblica:

Corpo elettorale:

- a. la sovranità popolare è garantita con l'elezione diretta della Camera dei deputati, la forza e la debolezza della sovranità popolare non è inversamente proporzionale al numero di assemblee parlamentari previste. Nessuno ha mai sostenuto che le due Camere e il Bicameralismo perfetto trovino legittimazione nei principi fondamentali della Costituzione, ed in particolare nell'art. 1.
- b. proposta legislativa popolare: i regolamenti parlamentari devono prevedere la discussione conclusiva della proposta in tempi certi. (oggi non esiste alcun obbligo per l'esame)
- c. previsione del referendum propositivo e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione
- d. oltre ai requisiti già previsti per il referendum abrogativo si aggiunge, se vengono raccolte 800 mila firme, un diverso quorum (più vantaggioso per i proponenti) calcolato sulla metà più uno dei votanti nelle ultime elezioni della Camera.

Parlamento

- a. introduzione dello Statuto delle opposizioni, a garanzia delle minoranze
- b. non è modificato l'art. 67 sul divieto del vincolo di mandato
- c. la fiducia al governo è attribuita solo dalla Camera
- d. parere preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali se richiesto da una parte dei Deputati o dei Senatori
- e. superamento del bicameralismo perfetto. Il Senato concorre alla funzione legislativa solo nei casi previsti dalla Costituzione (Bicameralismo sul criterio della materia)
- f. attribuzione al Senato della competenza alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività della pubblica amministrazione, nonché sull'impatto delle politiche dell'UE sui territori
- g. regioni ed enti locali acquisiscono con il Senato delle autonomie un ruolo di partecipazione, anche se su specifiche materie, al potere legislativo, limitato oggi esclusivamente ad un potere consultivo (amministrativo) in sede di conferenze
- h. introduzione di vincoli alla decretazione d'urgenza del governo e di vincoli di omogeneità e finalità nella fase di conversione del decreto legge. Ciò comporta un maggiore controllo da parte del Presidente della Repubblica nella fase dell'emanazione e della Corte Costituzionale in fase di contenzioso.

Presidente della Repubblica

- a. restano immutate le prerogative oggi attribuite al Presidente tra le quali il conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio, la nomina e la revoca dei ministri, lo scioglimento della Camera.
- b. aumento del quorum oggi previsto per garantire l'elezione con una maggioranza più ampia di quella che ha vinto le elezioni; e comunque dal settimo scrutinio sono necessari i tre quinti dei votanti (se le opposizioni si assentano dall'Aula nel momento della votazione non è un problema di democrazia ma di serietà degli stessi parlamentari).

Pubblica amministrazione e cittadini

- a. introduzione nell'art. 97 del principio di trasparenza per le pubbliche amministrazioni, che si aggiunge a quelli di imparzialità e buon andamento.

Regioni- Titolo V

- a. si supera il conflittuale disegno delle competenze tra lo Stato e le Regioni, introdotto nel 2001 con la riforma del Titolo V, riconducendo ad una unicità delle regole in determinate materie e superando l'attuale legislazione concorrente
- b. si introduce il principio di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica e di tutela dell'interesse nazionale, consentendo alla legge ordinaria di intervenire sulla legislazione regionale
- c. il Parlamento può attribuire con legge forme particolari di autonomia in determinate materie alle Regioni a statuto ordinario.

In conclusione, oggi, noi non possiamo perdere questa occasione di avere un nuovo e moderno assetto costituzionale tra Parlamento, Governo e Regioni; perché abbiamo bisogno di celerità nelle decisioni, di rispondere con immediatezza al rapido mutare delle condizioni e delle esigenze nazionali ed internazionali, abbiamo bisogno di superare il modello del Bicameralismo perfetto, di avere certezza di quali siano i soggetti che possono legiferare su una determinata materia se lo Stato o le Regioni, di non avere diversità di disciplina sul territorio dando certezza delle regole ai cittadini e alle imprese, di avere minori costi degli apparati pubblici e di riconoscere, per mezzo del nuovo Senato, un ruolo al sistema delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione delle scelte di politica Nazionale.

Se prevarranno i Sì avremo un nuovo e più funzionale assetto organizzativo della nostra Repubblica, passando finalmente alla Seconda Repubblica e ponendo fine alla transizione infinita che logora il nostro Paese. Così nel tempo avremo anche la possibilità di correggere ed adattare al meglio le novità introdotte.

Se prevarranno i No, se prevarrà la resistenza al cambiamento, se vincerà la paura del nuovo allora tutto rimarrà immutato ed avremo rinunciato, con questa scelta, a scrivere una parte del nostro futuro.