

Le istituzioni della democrazia in un mondo che cambia: ragioni (e limiti) di una riforma costituzionale¹

di Franco Bassanini

Quale democrazia nel XXI secolo? Nell'era della globalizzazione, della quarta rivoluzione industriale, del climate change, dell'ICT, delle grandi migrazioni, del terrorismo globale, della crisi della natalità e dell'invecchiamento della popolazione europea, dell'esplosione demografica del vicino Continente africano? Di quali strumenti istituzionali le democrazie hanno bisogno per affrontare questi problemi, per vincere queste sfide? Come attrezzarsi a coprire il gap tra democrazie nazionali e attori globali in un mondo che internet unifica in tempo reale? Come evitare che nuovi attori non democratici, non responsabili, non trasparenti e spesso apatridi, ma globali, potenti, rapidi nei loro processi di decisione, si sostituiscano ai popoli e alle loro istituzioni democraticamente elette nel governo delle crisi che si susseguono e si sovrappongono, e di fatto li espropriano dei loro poteri sovrani? Come i sistemi democratici possono e devono riorganizzarsi per esprimere una partecipazione efficace, per conto dei propri cittadini/elettori, negli organismi nei quali ancora si può cercare di conservare o di riprendere un controllo democratico delle decisioni sovrane, si chiamino ONU o Unione europea, G20 o FMI, FAO o WTO?

1. *La sfida della riforma (e del referendum): come attrezzare le istituzioni democratiche a governare le crisi del mondo di oggi.* Il referendum sulla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nella primavera del 2016 è in Italia, oggi, al centro del dibattito. Ma sui media l'attenzione prevalente è sulle conseguenze politiche a breve del voto referendario o sul suo impatto sull'economia del Paese. Qualche volta si discute di legge elettorale, del cosiddetto *Italicum*, che non è oggetto del referendum. Meno si discute del merito della riforma costituzionale. Raramente il dibattito riesce a prescindere da pregiudizi e posizioni di parte. E ancor meno a riflettere sul contesto, che ho cercato di evocare con gli interrogativi in epigrafe.

A un dibattito serio, rigoroso e costruttivo sui pregi e i difetti della riforma cerchiamo invece di dare un contributo con questo volume. Ne discutono alcuni dei più autorevoli costituzionalisti italiani. Quasi tutti soci di Astrid. Tutti abituati da anni a confrontarsi - senza pregiudizi e con totale onestà intellettuale - in una sede, come quella della nostra Fondazione, che da un quindicennio offre a studiosi ed esperti dei

¹ È – con modeste integrazioni - il testo della introduzione a: ASTRID, *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Maggioli, 2016 (in corso di stampa).

più vari orientamenti culturali e politici la possibilità di pensare insieme e insieme ricercare soluzioni innovative e condivise ai problemi del Paese.

Ben al di là delle sorti di un Governo e di un premier, le questioni su cui il referendum deciderà sono tra quelle cruciali per il futuro del Paese: se l'assetto costituzionale pensato dai Costituenti settanta anni fa sia o meno ancora adeguato a tutelare i diritti dei cittadini e gli interessi del Paese in un mondo che è, da allora, radicalmente cambiato; se la configurazione che allora fu data agli strumenti della nostra democrazia consenta o meno di mantenere nelle mani del popolo sovrano (e delle istituzioni rappresentative e di governo elette dal popolo e davanti ad esso responsabili) le decisioni fondamentali che incidono sulla vita, sul lavoro e sulle libertà degli italiani, sulla indipendenza del Paese, sulla crescita e competitività della sua economia; se queste istituzioni siano e restino ancora le più adeguate a difendere, anzi ad attuare, quei principi e valori che sono consacrati nella prima parte della Costituzione come fondamento della convivenza comune e della identità nazionale (è per quei principi e quei valori, non per altro, che molti tra noi continuano ad annoverare la Carta del 1948 tra le "Costituzioni più belle del mondo").

Che questi quesiti siano oggi legittimi, anzi ineludibili, non è difficile dimostrare. Troppo radicali sono stati infatti, in questi settanta anni, le trasformazioni che lo scenario globale, nel quale l'Italia è immersa, è venuto subendo. Gli interrogativi che ho riassunto all'inizio non erano neppure ipotizzabili quando la nostra Costituzione fu scritta e discussa. Negli anni nei quali i Padri costituenti si erano formati, globalizzazione e ICT erano parole sconosciute, del *climate change* non c'era sentore, le grandi migrazioni avvenivano per lo più dall'Europa verso i due sub continenti americani.

Mi limito a ricordare, per esempio, che la grande crisi economico-finanziaria americana del 1929 impiegò oltre un anno a produrre effetti sulle economie europee. Oggi, se fallisce a Wall Street una banca d'affari "sistemica"² o se due aerei guidati da kamikaze si schiantano contro le Twin Towers, l'impatto sui mercati finanziari globali e sulle economie di tutto il mondo è immediato, e Governi e Parlamenti di tutto il mondo debbono essere in grado di adottare contromisure nel giro di pochi giorni, quando non di ore. Nel 1929, la crisi poteva essere fronteggiata dalle istituzioni democratiche di qualunque Paese europeo con tutto il tempo necessario, e dunque poco importava se i processi di decisione democratica erano complessi e macchinosi; oggi, processi di decisione troppo complicati e lenti producono come inevitabile conseguenza lo spiazzamento delle istituzioni democratiche, espropriano

² "Banca sistemica": è un'altra espressione del tutto sconosciuta ai Costituenti, almeno nel significato che oggi le diamo

di fatto il popolo e le sue istituzioni rappresentative, li escludono da qualunque possibilità di adottare contromisure tempestive ed efficaci: altri decideranno in tal caso al posto del Parlamento e del Governo liberamente eletti.

E' un problema di tempi, di velocità dei processi di formazione delle decisioni, ma non solo. Di fronte alla complessità dei mercati economici e finanziari globali, alle dimensioni, alla potenza e non di rado alla opacità dei grandi player della finanza globalizzata, alla irrilevanza della collocazione territoriale dei loro quartieri generali nel mondo delle comunicazioni elettroniche, è elevatissimo il rischio di una migrazione incontrollabile dei poteri di decisione di ultima istanza, dalle istituzioni democratiche verso entità non democratiche non rappresentative e non responsabili.

La cessione di una quota della sovranità nazionale a favore di organizzazioni internazionali o sopranazionali, saggiamente prevista dall'art. 11 della Costituzione, ha rappresentato non di rado, negli ultimi decenni, lo strumento per evitare o contrastare questa espropriazione; per cercare (non sempre con successo) di riportare nelle mani di istituzioni democratiche condivise almeno una parte dei poteri sovrani di fatto espropriati dalle grandi banche d'affari, dalle agenzie di rating, dalle grandi industrie multinazionali, da altre istituzioni più o meno trasparenti. Lo si può dire per la regolazione delle attività economiche e finanziarie, ma lo si dovrebbe dire (e fare) anche per la prevenzione del terrorismo, per il governo delle grandi migrazioni o del cambiamento climatico e della transizione energetica.

Ma anche sotto quest'ultimo profilo si ripropone la questione istituzionale. La democraticità dei processi di decisione dipende infatti in tal caso dalla capacità delle istituzioni democratiche nazionali di rappresentare adeguatamente la volontà e gli interessi dei propri cittadini negli organismi decisionali internazionali o sopranazionali: occorrono istituzioni nazionali stabili, legittimate, capaci di decisioni rapide. Ciò vale perfino nell'Unione europea, dove il gap democratico delle istituzioni comunitarie resta rilevante e dove il ruolo degli organismi e dei processi decisionali intergovernativi continua a essere prevalente, o comunque ad affiancare con successo le istituzioni comunitarie. Anche in tal caso, mi limito a un esempio: quanto è mutato il ruolo del capo del Governo, in Italia il Presidente del Consiglio; all'epoca della Costituente si dedicava per il novanta per cento del suo tempo agli affari interni, delegando in gran parte ad altri (il Ministro degli esteri, il Ministro del Commercio estero) gli impegni internazionali; oggi, passa più tempo a Bruxelles e nelle altre capitali del mondo che non a Palazzo Chigi o in giro per il suo paese.

Dunque: la nostra Costituzione, ispirata, elevata e sempre attuale nella prima parte, nella enunciazione dei principi fondamentali e nella definizione e regolazione delle

libertà, dei diritti e dei doveri dei cittadini, risente invece, nella seconda parte, quella che descrive e regola l'organizzazione della Repubblica, del tempo e del contesto nei quali fu scritta, del tutto diverso da quelli in cui oggi viviamo. Allora non erano neppure intuibili quelle che oggi paiono essere le questioni essenziali, quando si deve ragionare sul miglior assetto di un sistema istituzionale e si debbono valutare le modifiche o gli aggiornamenti da apportare all'assetto esistente. Devo tornare inevitabilmente agli interrogativi iniziali: le modifiche da apportare agli assetti costituzionali esistenti vanno misurati sulla base di una riflessione di fondo sugli strumenti della democrazia nell'era della globalizzazione, delle ICT, della quarta rivoluzione industriale, del *climate change*, delle grandi migrazioni, della crisi demografica del vecchio continente. Quale assetto istituzionale permette di affrontare problemi e processi di questa complessità, di questa dimensione, di questa vastità geografica. Come governare democraticamente cambiamenti di tale velocità; come assicurare il controllo democratico su soggetti e istituzioni globali, multinazionali, apàtridi.

E ancora: se è vero che la cessione di pezzi di sovranità, di poteri sovrani a istituzioni politiche internazionali o sovranazionali, per poterne condividere democraticamente con altri l'esercizio è spesso l'unico strumento per evitare l'esproprio della sovranità a favore di soggetti non democratici, se è vero che per molti aspetti, Governo e Parlamento non sono più i decisori di ultima istanza, sono la componente italiana del Consiglio europeo, dell'Assemblea delle Nazioni Unite, del G20, come si ridefinisce un sistema istituzionale il cui vertice deve essere capace di codecidere con altri, nei tempi di decisione imposti da istituzioni condivise?

Insomma: è proprio l'esigenza di difendere la democrazia, di attuare i principi e i valori della prima parte della Costituzione, che impone di adeguare l'assetto istituzionale delineato nella seconda parte ai mutamenti di scenario e di contesto intervenuti.

2. *L'impegno di Astrid: difendere, attuare, aggiornare la Costituzione del 1948. Ammodernarne le istituzioni per attuarne i principi e i valori.* Proprio per quel che fin qui ho detto la questione (anzi, la necessità) della riforma costituzionale e dell'ammodernamento delle istituzioni italiane è fin dall'origine nel DNA di Astrid: fin dal suo atto di nascita, nel 2001, ancora sotto forma di Associazione. Ne dà conto perfino il nome che scegliemmo di darle, tutti insieme (da Leopoldo Elia a Giuliano Amato, da Valerio Onida a Enzo Cheli, da Alessandro Pajno a Sergio Mattarella): *Associazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla riforma delle Istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche.*

Il perimetro delle ricerche di Astrid si è allargato poi, più in generale, al complesso delle politiche pubbliche. Ma senza mai perdere di vista la necessità di aggiornare il nostro sistema istituzionale alle grandi trasformazioni intervenute nel mondo tra il 1948 e oggi. E senza mai tradire l'impegno alla coerenza tra le necessarie innovazioni organizzative e i principi e i valori della I parte della Costituzione, che restano il fondamento della comunità italiana e della sua identità nazionale.

Parlare di coerenza è anzi riduttivo: la convinzione che ci muoveva e ci muove è che l'ammodernamento della macchina pubblica è necessario perché il disegno di una società più libera, più giusta, più equa, più accogliente per tutti, che ispirava le disposizioni della prima parte, potesse e possa davvero inverarsi, garantendo a tutti non solo il pieno esercizio dei diritti di libertà, ma anche il godimento dei diritti sociali fondamentali (*in primis* i diritti al lavoro, all'istruzione, alla salute, a un'equa retribuzione); e, con ciò, pervenendo, prima o poi, alla rimozione di quegli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 4): obiettivo quant'altro mai sfidante, ma cruciale, in un mondo nel quale le disuguaglianze crescono ed alimentano nuove emarginazioni, nuove povertà, nuove discriminazioni (ed anche, inevitabilmente, nuove pulsioni populiste).

La coerenza con i principi e i valori, e con il progetto di una società più giusta e più libera, delineati nella prima parte della Costituzione, ci impone tuttavia alcune conseguenze precise ed esigenti: da un lato, nessuno di noi può sottrarsi al dovere di dare un contributo di riflessione e proposta all'opera di ammodernamento delle nostre istituzioni; dall'altro, una volta approvate proposte di riforma, nessuno di noi può rifiutarsi di darne una valutazione serena e oggettiva; e su questa base operare perché la riforma sia approvata o respinta. Riconoscere la necessità di ammodernare il nostro sistema istituzionale non equivale infatti a dire che ogni riforma sia da sostenere, ma neppure che una riforma buona o anche discreta possa essere combattuta in nome di una perfezione che non esiste nel mondo reale.

Valutata negativamente la riforma approvata dal Parlamento nel 2004-2005³, Astrid fu così una delle tre associazioni che diedero l'avvio alla raccolta di firme popolari per l'indizione del referendum inteso a bocciare; la raccolta delle firme, grazie anche al sostegno di alcune grandi organizzazioni del mondo del lavoro e della società civile, superò di molto il limite costituzionale; e nel successivo referendum una larga maggioranza dei votanti (63%) negò alla riforma la conferma popolare. Ma non negammo mai, neanche allora, l'esigenza di "aggiornare" a un mondo che cambia la

³ Cfr. ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata*, Passigli, Firenze, 2004.

Carta del 1948, senza comprometterne i valori fondanti, anzi per meglio – e finalmente – attuarli; esigenza non a caso evocata nello stesso nome del Comitato promotore di quel referendum (“*Difendiamo la Costituzione: aggiornarla non demolirla*”). Astrid promosse così, qualche anno dopo, il *paper*⁴ sottoscritto da quattordici fondazioni e think tank di diverso orientamento politico, che avanzava una serie di proposte per l’ammodernamento del nostro sistema istituzionale⁵, a ben vedere non molto diverse da quelle contenute, qualche anno dopo, nella riforma ora in discussione.

Oggi, in coerenza con quell’impegno, i costituzionalisti di Astrid si trovano, numerosi, tra i sostenitori e tra i critici della nuova riforma, tra i promotori del manifesto per il SI e tra i promotori del manifesto per il NO; molti sono tra noi quelli che pensano che la riforma renderà più forte e più efficace la nostra democrazia, ma molti sono anche quelli che ne vedono difetti, limiti e rischi. Nessuno pensa che rappresenti una risposta definitiva ai quesiti sulla democrazia nel XXI secolo (che peraltro non potrebbero trovare risposta solo a livello di istituzioni nazionali). Ma diversi tra noi pensano che essa costituisca un passo nella giusta direzione, altri invece ne dubitano.

Ci siamo confrontati, gli uni e gli altri, con pacatezza e rigore, in alcuni seminari a porte chiuse. E abbiamo deciso di mettere per iscritto le relazioni e gli interventi tenuti in questi seminari; e di metterli a disposizione dei cittadini che dovranno, con la loro testa e con senso di responsabilità, decidere sul merito della riforma. Lo facciamo con questo volume.

* * *

⁴ Vedilo in: ASTRID, *Per una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Passigli, Firenze, 2009.

⁵ Non si trattò di un cambiamento di orientamento politico-culturale: le proposte presentate nel 2009, molte delle quali rinvenibili nella riforma oggi sottoposta a referendum, erano infatti ispirate a principi assai diversi da quelli sottesi alla riforma del 2005, su questioni cruciali. E così, per esempio: mentre il rafforzamento della stabilità dell’esecutivo era perseguito nel testo approvato dal Parlamento nel 2005 mediante una forte concentrazione di poteri in capo al premier (il c.d. premierato forte), questa era invece assente nelle nostre proposte del 2009 ed è assente nella riforma oggi in discussione (che non prevede neppure l’introduzione dell’istituto della sfiducia costruttiva o l’attribuzione al premier del potere di richiedere lo scioglimento della Camera). E ancora, guardando invece alla forma dello Stato: quella ricerca di un bilanciamento tra rappresentanza delle autonomie in Parlamento e rafforzamento delle regole unificanti (che costituisce l’elemento centrale sia della proposta delle Fondazioni del 2009 sia dell’attuale riforma del titolo V) mancava invece del tutto nella *devolution* del 2006, la quale eludeva tanto l’esigenza di rappresentare le istituzioni territoriali nel Senato, quanto quella di riequilibrare il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Fin qui quel che dovevo scrivere, in quanto Presidente di Astrid. Mi sia consentito di aggiungere tuttavia qualche considerazione personale, che ovviamente non impegna la Fondazione, né la rappresenta.

3. *La riforma del 2016, conclusione coerente (e provvisoria) di un lungo processo riformatore.* Molti dei rilievi critici che ho letto o ascoltato, e che sono sottolineati anche in queste pagine, mi sembrano fondati. Ma attengono – pare a me – più ai particolari, ai dettagli della riforma, che non alle sue scelte di fondo. Le scelte di fondo vanno nella giusta direzione, quella dell’adeguamento del nostro assetto istituzionale ai mutamenti avvenuti nella realtà politica, economica e sociale del mondo: adeguamento necessario, come or ora ho cercato di dimostrare.

Si tratta, peraltro, di scelte sulle quali da tempo si era registrato un largo consenso, tra le forze politiche come nell’accademia. La recente riforma elettorale (dell’Italicum) rappresenta in qualche modo una rottura, o almeno una forte innovazione. La riforma costituzionale nasce invece nel segno della continuità, porta a termine un lungo processo riformatore. Dopo trent’anni di discussioni, tre diverse Commissioni bicamerali (Bozzi, De Mita-Iotti e D’Alema) e una larga maggioranza favorevole al testo della riforma nella sua prima lettura al Senato, pare difficile negare che sia venuto il momento di fissare un punto fermo, acquisendo o consolidando per intanto alcune innovazioni nella sostanza largamente condivise. Far questo non significherà por termine al processo riformatore (molto altro resta da pensare e da fare per rispondere agli interrogativi iniziali), ma significa sancirne la possibilità e la produttività: l’Italia non è irrimediabile.

In altri termini: l’approvazione della riforma consente di avviare l’ammodernamento del nostro sistema costituzionale, di sperimentare pregi e difetti delle innovazioni approvate dal Parlamento, di procedere poi alle correzioni e agli aggiustamenti che emergessero come indispensabili o utili, e di cominciare a discutere delle altre riforme necessarie.

Un voto negativo nel referendum, viceversa, produrrebbe l’aborto di un processo di rinnovamento istituzionale durato alcuni decenni, sancirebbe l’incapacità delle nostre istituzioni di fare i conti con la realtà del mondo che cambia, e ne aggraverebbe la crisi di credibilità internazionale e di legittimazione democratica interna.

Bocciata la riforma, sarebbe per molti anni difficile rimettere in moto il processo di ammodernamento del sistema istituzionale (a partire dalla difficoltà di costringere il Senato e i senatori a una radicale ridefinizione delle loro prerogative e dei loro poteri). La recente riconquista dell’immagine di un Paese dotato di visione lunga,

capace di concepire, approvare e attuare riforme strutturali coraggiose, ne verrebbe compromessa.

* * *

4. *Le scelte di fondo della riforma.* Quali siano le scelte di fondo, dalle quali muove la riforma, è noto agli studiosi. Ma non rinuncio a riassumerle anche qui, per evitare ogni fraintendimento.

Innanzitutto, la riforma del Parlamento e del suo anomalo modello di bicameralismo paritario.

In connessione, la razionalizzazione della ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni, e la strutturazione del Senato come strumento per una ordinata interlocuzione fra Stato e istituzioni territoriali nella definizione delle politiche pubbliche.

Poi, una prima riorganizzazione dei rapporti fra Parlamento e Governo, intesa a rafforzare la stabilità dei Governi, a ridare al Parlamento un ruolo nella formazione delle decisioni legislative e a rafforzare le garanzie delle opposizioni.

Infine, un rafforzamento e arricchimento degli strumenti di democrazia diretta.

So bene che nel dibattito politico vengono evidenziate come fondamentali anche altre innovazioni, *in primis* un significativo taglio dei costi della politica (riduzione del numero dei parlamentari, tetto alle indennità dei consiglieri regionali, soppressione del Cnel). Tendo tuttavia ad annoverare le relative disposizioni tra quelle di contorno o di dettaglio; delle quali sarà bene, come per diverse altre innovazioni consimili, verificare nel tempo l'efficacia e la stessa opportunità, alla luce dell'obiettivo fondamentale del rafforzamento della nostra democrazia e della sua capacità di far fronte alle sfide e alle complessità del mondo di oggi.

E' vero infatti che queste disposizioni, e in ispecie quelle che producono significative riduzioni dei costi della politica, rispondono certamente ad una diffusa domanda di sobrietà nel funzionamento delle istituzioni; ma è anche vero che la democrazia costa, e che i benefici di una democrazia governante ben temperata sono sempre molto superiori ai suoi costi.

* * *

5. *La riforma del Parlamento e la scelta del bicameralismo asimmetrico.* Per affrontare le sfide e i problemi del XXI secolo, c'è bisogno di processi decisionali rapidi e c'è bisogno di governi stabili e di maggioranze parlamentari sufficientemente coese. La prima esigenza è tanto evidente e pressante da aver spinto tutti i Governi

italiani degli ultimi lustri a far ricorso, a Costituzione invariata, a rimedi e scorciatoie che, senza davvero risolvere il problema della tempestività delle decisioni, hanno tuttavia prodotto l'effetto perverso di deformare di fatto il funzionamento delle istituzioni, distorcendo i meccanismi costituzionali e alterando gravemente gli equilibri della forma di governo: mi riferisco al sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza al di fuori dei suoi presupposti costituzionali, e all'altrettanto sistematico ricorso ai maxiemendamenti e alla fiducia per la conversione dei decreti-legge: il loro impiego congiunto ha di fatto vanificato il concorso del Parlamento alla formazione delle scelte legislative. Un esempio che mostra bene – mi pare – come il rifiuto o il ritardo nell'aggiornamento della Costituzione formale possano costare molto; finiscano con l'essere pagati, alla fine, col prezzo pesante di uno stravolgimento degli equilibri istituzionali previsti dal Costituente.

Ma non meno cruciale della rapidità delle decisioni è la stabilità dei governi e delle maggioranze parlamentari. La stessa partecipazione di ciascun Paese nelle organizzazioni internazionali e sopranazionali (che rappresenta spesso, come pure si è visto, l'unico rimedio alla fuga dei poteri sovrani verso organizzazioni e attori non democratici) richiede stabilità: se i Capi di governo e i ministri degli Esteri e dell'Economia cambiano ogni anno, sarà difficile farsi ascoltare e farsi rispettare là dove la sovranità può essere condivisa e, ancora, esercitata⁶.

Il bicameralismo paritario rende ardua la formazione di governi stabili e di maggioranze coese. E rende difficile assicurare tempi sufficientemente rapidi nella adozione delle decisioni legislative e politiche necessarie per far fronte alle crisi del XXI secolo.

Qualche esempio di bicameralismo paritario o quasi – è vero - sopravvive nel mondo, *in primis* negli Stati Uniti. Ma non se ne trova traccia in sistemi a forma di governo parlamentare, salvo che in Italia. Poiché nei sistemi parlamentari la vita del Governo dipende dalla fiducia della maggioranza parlamentare, è innegabile che vi è un più forte rischio di instabilità dell'esecutivo se il potere di negare o revocare la fiducia, costringendo il Governo alle dimissioni, è attribuito non a una sola Camera, ma in parallelo a due, nelle quali potrebbero formarsi maggioranze diverse.

Anche per ciò, i sistemi parlamentari adottano di solito soluzioni monocamerali o forme di bicameralismo asimmetrico. In queste ultime, ad una sola Camera è attribuito il potere di dare o revocare la fiducia al Governo; e alla stessa è assegnata anche l'ultima parola nella formazione delle leggi (che il Governo può indirizzare

⁶ Vedi da ultimo, efficacemente, S. CASSESE, *Cinque domande sulla riforma della Costituzione*, Note e Studi Assonime, n. 10/2016, anche in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/serv/servletdocallegati.pdf>.

impegnando la sua responsabilità con la questione di fiducia), con poche eccezioni connesse all'esigenza di elevare il livello delle garanzie nei confronti della maggioranza *pro tempore* (è il caso, segnatamente, delle modifiche della Costituzione e delle altre leggi costituzionali).

Non varrebbe invocare il modello USA. Sia perché non si tratta di un modello parlamentare ma presidenziale. Ma anche per i rilevanti poteri di decisione riconosciuti, soprattutto nelle situazioni di crisi, al Presidente e all'Amministrazione federale; e perché, ciononostante, anche in quel Paese da tempo la dottrina denuncia l'evidente impatto negativo che le varie forme di *divided government* hanno sulla capacità del sistema di far fronte alle crisi; e diffusa è l'idea che occorra porvi rimedio con una incisiva revisione della forma di governo, pur senza mettere in discussione il modello presidenziale.

Quanto alla funzione di garanzia storicamente assegnata al bicameralismo paritario, essa viene ancor oggi non di rado invocata da chi vorrebbe conservare il potere di interdizione o di correzione del Senato sulle decisioni legislative della Camera. Ma è facile osservare che oggi vi sono diversi altri presidi contro gli abusi delle maggioranze e diversi altri strumenti di garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini (e dunque delle minoranze), tutti o quasi sconosciuti all'epoca delle Costituzioni ottocentesche (in Italia dello Statuto albertino). Infatti, l'onnipotenza dei governi e delle maggioranze *pro tempore* incontra oggi molteplici limiti: nella rigidità della Costituzione; nei poteri della Corte costituzionale, giudice della costituzionalità delle leggi; nell'indipendenza della magistratura; nei poteri delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo; nell'obbligo di rispettare i Trattati, le direttive e i regolamenti dell'Unione europea. Anche sotto questo profilo, lo scenario è cambiato, e disponiamo di strumenti di garanzia più efficaci del bicameralismo paritario; e meno suscettibili di produrre effetti paralizzanti sulla formazione delle scelte di politica pubblica.

Difficile sarebbe dunque motivare in modo convincente una difesa del bicameralismo paritario. Che infatti quasi nessuno si prova a fare. Molto più facile è invece criticare la soluzione prescelta: quella di sostituirlo con un bicameralismo asimmetrico, ancorché sia questo il modello adottato da tutti i grandi Paesi europei a forma di governo parlamentare. Sono critiche che attengono ai dettagli o alla scelta di fondo? Atterrebbero alla scelta di fondo, se davvero in Italia ci fosse una maggioranza favorevole alla opzione monocamerale, che alla Costituente aveva avuto in partenza molti sostenitori, soprattutto a sinistra. Ma dal 1948 ad oggi, non c'è e non c'è mai stata in Parlamento una maggioranza favorevole a una riforma monocamerale. Ostacolo insormontabile visto che, a norma dell'articolo 138 della Costituzione, la

riforma della Costituzione non si fa per referendum popolare, ma innanzitutto col voto della maggioranza (almeno) assoluta dei componenti le due Camere, senza la quale non si dà neanche luogo alla conferma referendaria.

Quella che oggi è sul tavolo non è dunque la scelta tra modello monocamerale e modello bicamerale asimmetrico, ma solo la configurazione di quest'ultimo concretamente adottata. I punti principali sui quali si concentra il dibattito attengono alla funzione del Senato, alla sua composizione, alla ripartizione dei poteri e delle competenze fra le due Camere e alla disciplina dei procedimenti legislativi.

6. *Il ruolo del nuovo Senato.* Attribuire al Senato la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali è da un lato una scelta che ha solide radici nei lavori della Costituente e, sia pur nell'ambito del modello bicamerale paritario, nello stesso testo costituzionale del 1948, tuttora vigente, per il quale il Senato è eletto a base regionale. Ma è una scelta che trova nuova e forte motivazione nella necessità di rivedere in misura rilevante (per le ragioni che dirò più avanti) la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni stabilita dalla riforma del 2001, bilanciando la riconduzione al centro della potestà di legiferare su materie e questioni strategiche con l'attribuzione alle istituzioni territoriali di uno strumento di ordinata e strutturata partecipazione alle decisioni legislative centrali.

Per quanto concerne la composizione del Senato, essa non poteva ovviamente non essere coerente con la funzione ad esso attribuita di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Chi scrive avrebbe preferito un Senato composto da rappresentanze dei governi regionali, sia pure bilanciate o "mitigate" dalla partecipazione dei sindaci delle città metropolitane e da una rappresentanza dei Comuni non metropolitani. Ma la composizione adottata è l'unica sulla quale alla fine si è coagulata, dopo lunghe discussioni, una maggioranza parlamentare. Ed è, a ben vedere, una scelta "a formazione progressiva" che si definirà concretamente solo con la legge bicamerale prevista dall'ultimo comma del nuovo articolo 57. La genericità o ambiguità della disposizione consegna al legislatore, sul punto, un'ampia discrezionalità, con la possibilità di scegliere tra varie soluzioni. Dunque, più che criticare, vale la pena di impegnarsi nella ricerca della soluzione migliore, sfruttando gli ampi margini di elasticità del testo costituzionale.

La ripartizione delle competenze fra Senato e Camera riflette la più volte rammentata esigenza di garantire stabilità politica e coerenza e tempestività nelle scelte di governo. Attribuire al Senato un potere di interdizione o di codecisione dove prevalgono esigenze di garanzia (come nella approvazione di leggi di revisione costituzionale) e assicurare alla Camera l'ultima parola nelle decisioni sulle politiche

pubbliche, e in ispecie in quelle che concretizzano e attuano il programma di governo, pare a me soluzione ovvia e scontata. Anche qui, se ne possono discutere, e in futuro correggere, i dettagli. Ma non è dettaglio, per esempio, l'attribuzione alla Camera dei poteri di decisore di ultima istanza per quanto concerne le leggi finanziarie (o di stabilità) e di bilancio, e più in generale delle leggi sulle quali il Governo deve poter far ricorso alla questione di fiducia al fine di garantire la coerenza dell'attuazione del suo programma. Scelta obbligata, se si considera che il Governo non disporrà più della questione di fiducia nei confronti del Senato.

Della disciplina del procedimento legislativo molto si discute, sottolineandone la macchinosità, rispetto alla semplicità e linearità del testo vigente. Che la disciplina costituzionale di un procedimento legislativo paritario, nel quadro di un bicameralismo simmetrico, sia più semplice di quella necessaria a disciplinare la formazione delle leggi in un modello di bicameralismo asimmetrico, non può sorprendere. Che la riforma moltiplichi esponenzialmente il numero dei procedimenti legislativi, mi pare invece critica non fondata. Fondamentalmente i procedimenti legislativi previsti sono due: un procedimento ordinario, che riguarda la grande maggioranza dei provvedimenti legislativi, nel quale la Camera ha sempre l'ultima parola, e il Senato ha poteri di interlocuzione e proposta con modalità e tempi correlati all'urgenza e alla complessità dei diversi tipi di provvedimenti legislativi; e uno bicamerale paritario, riservato alle riforme costituzionali e alle leggi che, per varie ma sempre ben comprensibili ragioni, si è ritenuto consigliabile sottrarre al dominio della maggioranza pro tempore (leggi sui referendum, sulla elezione del Senato, sull'ordinamento, le elezioni, le funzioni fondamentali e i poteri degli enti locali, sull'attribuzione di forme particolari di autonomia a singole Regioni, sui principi, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione degli atti e delle politiche europee, ecc.).

L'attribuzione dei vari tipi di leggi all'uno o all'altro procedimento, così come la graduazione dell'efficacia dei poteri di interlocuzione e proposta del Senato (rinforzati, per esempio, in caso di interventi legislativi statali in materie di competenza legislativa regionale adottati sulla base della c.d. clausola di supremazia), fanno parte dei dettagli, che potranno essere corretti alla luce dell'esperienza applicativa. O che addirittura, sfruttando i margini di flessibilità delle norme costituzionali, potranno essere aggiustati in anticipo, mediante un attento e intelligente utilizzo degli strumenti di regolazione sub-costituzionale già disponibili, quali i regolamenti parlamentari, la legge elettorale per il Senato, la riforma delle Conferenze Stato-Regioni e unificata, la riforma della legge sui rapporti UE-Stato-Regioni.

* * *

7. *La riforma della riforma del titolo V e le sue ragioni.* Largo, anzi quasi generale consenso, vi era anche, da diversi anni, sulla necessità di rimettere mani alla riforma del titolo V, approvata nel 2000/2001 da una maggioranza parlamentare risicata, e al termine di un iter parlamentare nel quale, di fatto, non era stato consentito al Senato di emendare il testo approvato in prima lettura dalla Camera⁷.

Rammentiamo anche qui lo scenario nel quale si inserì quella riforma e si inseriscono oggi le correzioni che la legge costituzionale sottoposta a referendum confermativo intende apportarvi. E' uno scenario molto più complesso di quello che i Costituenti avevano davanti ai loro occhi, e ancor più di quello che avevano conosciuto negli anni della formazione della loro cultura istituzionale.

Enormemente maggiore di allora è oggi la complessità dei fenomeni sociali, economici e culturali che le istituzioni debbono fronteggiare e governare; enormemente cresciuti sono anche i compiti affidati alle istituzioni stesse (solo per fare qualche esempio: cent'anni fa, smaltimento dei rifiuti, inquinamento ambientale, traffico urbano, non erano tra i problemi che le istituzioni sono tenute ad affrontare predisponendo adeguate misure di politica pubblica: oggi sono cruccio quotidiano dei sindaci metropolitani e non). Nel corso del Novecento è venuta così diffondendosi la convinzione che solo sistemi istituzionali fortemente articolati, di tipo federale o regionale, potessero assicurare un buon governo di questa complessità, evitando l'ingolfamento delle domande al centro del sistema: perché i sistemi federali o regionali possono far leva su una razionale divisione del lavoro (dei poteri e compiti pubblici) tra diversi livelli istituzionali, sulla base del principio di sussidiarietà (verticale, ma, in connessione, anche orizzontale). Anche sistemi tradizionalmente centralisti (come la Francia o il Regno Unito) si sono così evoluti verso modelli, se non federali, almeno con forte valorizzazione delle autonomie territoriali.

Mossa dalle stesse esigenze di governo della complessità (ma anche dalla spinta della Lega Nord e dal proposito delle altre forze politiche di ...tagliarle l'erba sotto i piedi), fece lo stesso anche l'Italia. Dapprima con la riforma amministrativa del 1997 (c.d. riforma Bassanini), che – a Costituzione invariata, ma riscoprendo e utilizzando inesplorati margini di flessibilità consentiti dalla Carta del 1948 - introdusse quello che, con espressione tecnicamente scorretta ma efficace, fu definito il “federalismo amministrativo”. Si trattava, come è noto, di una consistente devoluzione di poteri amministrativi e di governo dal Governo e dalle amministrazioni centrali alle Regioni

⁷ V. per esempio, F. Bassanini, *La “manutenzione straordinaria” del “nuovo” titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007.

e agli Enti locali, senza pur tuttavia modificare la ripartizione costituzionale delle competenze legislative (ma abbandonando, fra l'altro, il principio del parallelismo fra funzioni legislative e amministrative).

La riforma del titolo V, nel 2001, andò oltre. Molto si è discusso se debba considerarsi un necessario prolungamento del federalismo amministrativo a Costituzione invariata o, viceversa, un suo sostanziale stravolgimento. Ne derivò, certamente, una significativa torsione della forma di Stato italiana (unitaria, sia pur con forte valorizzazione delle autonomie regionali e locali, nella Carta del 1948), verso il modello federale. L'approvazione della riforma ad opera di una maggioranza risicata e in tempi compressi per concludere entro il termine della legislatura, contribuì poi, cambiata la maggioranza e il governo, a accentuare i limiti e le criticità di quella riforma, aggravandoli con il peso di ritardi, contraddizioni e ostruzionismi nella fase di attuazione. La nuova configurazione della ripartizione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni si è rivelata foriera di incertezze e conflitti (non solo, e forse non tanto, per la estensione delle materie di competenza concorrente); e ha spesso prodotto, richiedendo faticose intese fra Stato e Regioni, una dilatazione dei processi decisionali incompatibile con le esigenze del mondo della globalizzazione (per es. in materia di infrastrutture strategiche, come dimostra l'applicazione della c.d. legge obiettivo, in specie dopo la nota sentenza Mezzanotte 303/2003 della Corte costituzionale). L'assenza di quella clausola di supremazia che è presente invece in tutti gli ordinamenti federali (per esplicita previsione costituzionale o per consolidata giurisprudenza costituzionale) aggravò l'inopinata attribuzione alla competenza concorrente di materie di rilevanza strategica nazionale (come le grandi infrastrutture di trasporto, la produzione e il trasporto nazionale di energia, le telecomunicazioni), sicuramente inopportuna in specie in un Paese dove le Regioni non hanno le dimensioni geografiche del Texas o della California; e finì anche, paradossalmente, per frenare, in assenza di uno strumento generale di garanzia degli interessi unitari nazionali, l'applicazione di quel principio di regionalismo a geometria variabile (art.116, u.c.), che poteva rispondere alla varietà di interessi e di tradizioni e alle non uniformi capacità di governo delle diverse regioni.

Nel moto del pendolo che caratterizza spesso le tendenze delle opinioni pubbliche, il generale favore per l'autonomia regionale e locale e per il decentramento, e perfino per modelli federali, che aveva caratterizzato gli anni ottanta e novanta, ha fatto luogo oggi alla convinzione che occorra invece recuperare un maggiore spazio per una regolazione unitaria e per politiche pubbliche nazionali (spingendo verso l'altro polo del modello federale, quello ben indicato dal motto originale degli USA "*E pluribus unum*"). Vi hanno concorso anche la modesta qualità del ceto politico regionale e i

mediocri risultati ottenuti, o almeno percepiti, in termini di qualità delle politiche e dei servizi regionali: anche se, per vero, indagini più approfondite e rigorose, come quella condotta da alcune importanti ricerche di Astrid⁸, hanno consentito di dimostrare che si tratta di percezioni giustificate solo con riferimento ad alcune realtà territoriali, ma non scientificamente fondate e dunque non corrette se generalizzate a tutte le Regioni. Ma vi hanno concorso anche alcuni dei cambiamenti di scenario ricordati all'inizio. Ne vorrei sottolineare in particolare tre:

- la globalizzazione, che ha ampliato a dismisura gli spazi territoriali nei quali collocare investimenti e iniziative imprenditoriali; e gli investitori e gli imprenditori globali considerano tra i fattori positivi, ai fini delle loro scelte, l'esistenza di sistemi regolatori e amministrativi uniformi e standardizzati⁹, e di procedimenti amministrativi semplici e rapidi;
- la deriva intergovernativa seguita negli ultimi anni dalla Costituzione materiale dell'Unione europea: spostando il fulcro delle decisioni sulle politiche pubbliche europee dalla Commissione al Consiglio europeo (sia pure con un crescente protagonismo del Parlamento europeo), essa ha comportato quasi inevitabilmente l'assunzione da parte del Governo nazionale e di chi lo rappresenta in quella sede da una parte del potere di rappresentare gli interessi di tutto il Paese, dall'altra del potere di impegnarne i comportamenti e le scelte politiche (indipendentemente dalla ripartizione costituzionale dalle competenze);
- infine la crisi della finanza pubblica e la necessità, imposta da vincoli europei e dalla pressione dei mercati finanziari, di pesanti manovre di contenimento del fabbisogno e di riduzione del debito delle Pubbliche amministrazioni, che ha di fatto spinto allo svuotamento dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni e agli enti locali dal nuovo titolo V e un inevitabile un riaccentramento di competenze e di poteri, entrambi convalidati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in mancanza di strumenti alternativi di *fiscal consolidation*.

* * *

8. *Un nuovo equilibrio fra uniformità e differenziazione, fra Stato e autonomie.* Non vengono meno tuttavia le ragioni del decentramento e delle autonomie. La stessa

⁸ Cfr. ASTRID, *Il Federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 2011; ASTRID-CRANEC, *Territori e autonomie*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2016

⁹ Per spiegarmi con un esempio: se una catena di supermercati o di ristoranti (Ikea, McDonald) considera l'opportunità di aprire punti-vendita in diversi Comuni italiani, la necessità di dovere tener conto di regole e procedimenti diversi da regione a regione e da città a città rappresenta certamente un fattore negativo ai fini della decisione finale.

economia della globalizzazione porta a considerare cruciale la capacità dei territori di creare le condizioni “ambientali” più favorevoli per l’attrazione di capitali e di finanziamenti, dunque per gli investimenti produttivi. La “produttività totale dei fattori” è in buona misura il prodotto della dotazione di infrastrutture, di servizi, di capitale umano, di sicurezza, di qualità della vita, che il territorio riesce ad assicurare agli insediamenti produttivi e a chi vi lavora. Non si tratta dunque di mettere la barra in direzione di un ritorno alla centralizzazione, dopo averla messa, con qualche incertezza e qualche incongruenza, verso il decentramento, l’autonomia dei territori e il modello federale, ma di trovare il giusto equilibrio fra uniformità e differenziazione, fra Stato e autonomie, come accade in tutti gli Stati moderni ben performanti, compresi gli Stati federali.

L’equilibrio delineato dalla riforma oggi in discussione è marcatamente diverso da quello delineato dalla riforma del 2001, ma non è un ritorno alla Costituzione del 1948, né tanto meno al centralismo ottocentesco dello Statuto albertino. Della riforma del 2001 non mette in discussione parti importanti, come l’introduzione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale nell’articolazione del sistema amministrativo (art.118), come il radicale alleggerimento dei controlli preventivi sulle leggi e sugli atti amministrativi, come l’apertura a un regionalismo differenziato o a “geometria variabile” (art. 116 terzo comma), come i principi-chiave del c.d. federalismo fiscale (interpretato in modo abbastanza corretto dalla legge-delega n.42/2009, ma rimasto sostanzialmente inattuato).

Quanto a quest’ultimo, le modeste correzioni intervenute nel testo dell’art. 119, non ne alterano il disegno: esso resta imperniato sull’autonomia/responsabilità di entrata e di spesa delle istituzioni territoriali, sul finanziamento “integrale” delle funzioni pubbliche loro attribuite mediante tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali (integrati da trasferimenti perequativi a favore degli enti di minore capacità fiscale), e su una valutazione oggettiva dei fabbisogni sulla base di costi standard riferiti a un esercizio efficiente delle funzioni e servizi regionali o locali, come viene opportunamente esplicitato nel nuovo testo dell’art. 119¹⁰.

Le innovazioni sostanziali principali concernono la ripartizione delle competenze legislative. Sul ritorno alla potestà legislativa esclusiva del Parlamento di alcune materie di evidente rilevanza strategica nazionale vi era da tempo un pressoché

¹⁰ E’ vero che l’esercizio dell’autonomia regionale e locale in materia di istituzioni e applicazione di tributi propri e compartecipazioni dovrà adeguarsi a “quanto disposto dalla legge dello Stato” e non solo _ come nel vigente testo del titolo V - rispettarne i principi. Ma la modifica è più apparente che reale; perché lo spazio di esercizio di questa autonomia è già oggi, in fatto, per ragioni tecniche ben note, assai limitato; e perché le disposizioni statali sono comunque vincolate teleologicamente al fine del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

generale consenso nella dottrina, tra le forze politiche, nel mondo delle imprese e del lavoro; così come vi era un quasi generale consenso sull'introduzione della clausola di supremazia (art. 117, quarto comma), correttamente sottoposta – come in molte Costituzioni federali a partire dalla Grundgesetz tedesca - al vaglio del Senato delle autonomie (che dispone nel caso di un potere rinforzato di proposta o di emendamento, superabile dalla Camera solo con voto a maggioranza assoluta).

Più controversa è la scelta di eliminare la competenza concorrente, riconducendo le relative materie nell'ambito della competenza legislativa regionale “piena” (o “esclusiva”, salva l'applicazione della clausola di supremazia), o riservando allo Stato la potestà di dettare “disposizioni generali e comuni”. Vi è chi ha visto in quest'ultima innovazione una riedizione della legislazione concorrente in forma più confusa e ancor più suscettibile di controversie interpretative. A me pare invece che essa abbia l'effetto di rimettere al Parlamento (alla Camera dei deputati col concorso del Senato delle autonomie) la valutazione circa il punto di equilibrio tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione. Dunque, salvo eventualmente ipotesi di evidente irragionevolezza, non sarà sindacabile l'esercizio del potere discrezionale del Parlamento nella definizione del perimetro della “disposizioni generali e comuni”.

Credo che si debba onestamente riconoscere che, ciononostante, resta significativo e non esiguo l'oggetto della potestà legislativa piena o esclusiva delle Regioni, ma che, altrettanto onestamente, si debba riconoscere che vi è tuttavia un ridimensionamento sostanziale dell'ampia autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni dalla riforma del 2001 (ridimensionamento per altro largamente anticipato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale). *Quod erat in votis*, si potrebbe anche dire, alla luce dei mutamenti intervenuti, non solo nello scenario economico e politico internazionale ed europeo, di cui si è discusso sopra, ma anche tenendo conto dei pur già accennati mutamenti di indirizzo a livello di opinione pubblica e di ceto politico.

* * *

9. *Verso un federalismo “ben temperato”?* Ma sarebbe, a mio avviso, quella ora accennata, una interpretazione asfittica e miope. Penso che la nuova riforma debba essere interpretata, e attuata, in modo più coraggioso, più dinamico, più costruttivo. Per vincere le sfide della nostra epoca, all'inizio sommariamente riassunte, occorre una nuova, più razionale, più performante divisione del lavoro tra le diverse istituzioni che “costituiscono la Repubblica”, ai sensi dell'invariato art. 114. E occorre una nuova, più efficace, più costruttiva collaborazione, nella distinzione dei rispettivi ruoli, fra le stesse istituzioni. Così, la ridefinizione del perimetro della competenza legislativa delle Regioni è bilanciato dal riconoscimento

alle istituzioni regionali del potere di concorrere, tramite i consiglieri regionali designati a far parte del Senato, alle scelte politiche e legislative nazionali. E l'introduzione della clausola di supremazia dovrà togliere ogni alibi alla effettiva attuazione del regionalismo differenziato, che consentirà di ampliare gli ambiti della competenza legislativa regionale piena o esclusiva in relazione alle specifiche esigenze e vocazioni e alla diversa capacità di governo di ciascuna regione.

Le condizioni perché ciò si avveri sono abbastanza ovvie, ma non è male ricordarle. Le principali sono, a mio avviso, quattro:

- occorre che il Senato svolga fino in fondo la missione costituzionale che gli è assegnata (art. 55 ultimo comma) di rappresentare autorevolmente le istituzioni territoriali e di garantire il raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, influenzando efficacemente sui processi legislativi per conseguire nuovi ben congegnati equilibri tra il nucleo delle regole unificanti e le esigenze di differenziazione nelle varie realtà territoriali";
- occorre che, per ciò, i senatori eletti in seno al Consiglio regionale considerino il loro duplice cappello come la legittimazione, ma anche come l'impegno ad operare assiduamente come componenti di entrambi i collegi costituzionali (Senato e Consiglio regionale) e per ciò attori e protagonisti del quotidiano esercizio della funzione di raccordo appena ricordata;
- occorre che del regionalismo a geometria variabile previsto dall'art. 116 si dia, finalmente, una applicazione convinta, non residuale, non diffidente;
- occorre una altrettanto convinta applicazione dei principi del cosiddetto federalismo fiscale, confermati dal nuovo testo del titolo V.

Se queste condizioni saranno rispettate (e cioè implementate, in sede di attuazione) il nuovo titolo V condurrà, a mio avviso, a un equilibrio tra esigenze di uniformità e coordinamento e esigenze di differenziazione e di autonomia molto più razionale, meno conflittuale e più efficace di quello oggi in atto: quel federalismo, o regionalismo, *ben temperato*, di cui c'è bisogno per affrontare con successo i nuovi problemi e le nuove sfide del XXI secolo.

* * *

10. *I limiti alla decretazione d'urgenza e il rilancio del ruolo del Parlamento nella formazione delle leggi.* Molta minore attenzione, forse perché meno controverse, anzi largamente condivise, hanno invece avuto le innovazioni in tema di rapporti fra

Parlamento e Governo, di diritti delle opposizioni e di democrazia diretta, apportate dalla riforma. Io penso invece che siano di notevole portata.

Sotto il primo profilo, si affronta e si risolve, nel senso da tempo quasi unanimemente sostenuto dalla dottrina costituzionalistica, il problema del sostanziale svuotamento del ruolo del Parlamento nella formazione delle leggi, derivante dall'abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo e dalla frequenza della richiesta di conversione in blocco dei decreti-legge mediante il ricorso alla questione di fiducia su maxiemendamenti: l'uno e l'altra non di rado, ma non sempre, motivati da un obiettivo stato di necessità, generato dalle conseguenze negative di una mancata tempestiva decisione su provvedimenti di straordinaria necessità e urgenza.

Da un lato, e salvo ragionevoli eccezioni (leggi costituzionali, altre leggi bicamerali, leggi elettorali, ratifiche di trattati internazionali, leggi di stabilità e di bilancio, amnistia e indulto), è riconosciuta una corsia privilegiata per l'approvazione dei disegni di legge indicati dal Governo come "essenziali per l'attuazione" del suo programma, con garanzia della pronuncia definitiva (approvazione o rigetto) entro il termine massimo di 70 giorni dalla sua presentazione (prolungabili a 85 in alcuni casi).

D'altro lato, ciò consente di ricondurre il ricorso alla decretazione d'urgenza nei limiti originariamente pensati dai Costituenti e poi invano ribaditi dall'art. 15 della legge 400 del 1988: è quindi prescritto che i decreti-legge rechino (solo) "misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo", che non possano riguardare materia costituzionale o la disciplina dei sistemi elettorali, né disporre deleghe legislative, approvare bilanci e consuntivi, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, convertire decreti-legge o reiterare decreti-legge non convertiti o regolarne gli effetti, ripristinare l'efficace di norme primarie dichiarate incostituzionali per vizi non attinenti al procedimenti. Vengono anche costituzionalizzate le norme dei regolamenti parlamentari che vietano l'introduzione nei decreti-legge (o nelle leggi di conversione) di disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Si è obiettato che tutti questi limiti erano già stati introdotti, con scarso successo, dalla legge sull'attività del Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio del 1988 o dai regolamenti parlamentari. E' facile rispondere che la loro costituzionalizzazione renderà la loro osservanza sindacabile da parte della Corte costituzionale. E che, peraltro, il riconoscimento al Governo di una corsia privilegiata per i disegni di legge essenziali all'attuazione del suo programma eliminerà quello stato di necessità, vero o presunto, finora invocato a giustificazione degli sconfinamenti del ricorso alla decretazione d'urgenza dai limiti ad essa imposti.

In questi termini, a me pare un'innovazione cruciale per ridare voce al Parlamento nella formazione delle scelte legislative, sia pur senza privare il Governo degli strumenti necessari per attuare il suo programma e far fronte tempestivamente alle emergenze.

Minore impatto, ma qualche importanza ha anche la novità introdotta con l'ultimo comma dell'art. 55 che attribuisce al Senato (sia pure, ritengo, in via non esclusiva) il compito (e il potere) di valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Compito e potere che già erano, beninteso, implicitamente attribuiti al Parlamento. Ma che vengono per la prima volta esplicitati in Costituzione (analogamente a quanto fatto alcuni anni fa con la riforma della Costituzione della Quinta Repubblica francese voluta da Nicolas Sarkozy); e soprattutto che potrebbero offrire al nuovo Senato e alle sue strutture serventi, inevitabilmente meno impegnate di quelle attuali nella formazione delle leggi, un utile terreno di impegno e di lavoro, con la possibilità che finalmente queste attività di monitoraggio e valutazione, essenziali in una democrazia moderna, vengano in concreto svolte.

* * *

11. *Il rafforzamento delle garanzie dei diritti delle minoranze.* Come da tempo gran parte degli studiosi avevano proposto e richiesto, la riforma bilancia il rafforzamento della stabilità del Governo (rafforzamento che meriterebbe peraltro qualche ulteriore innovazione, come l'introduzione del meccanismo della sfiducia costruttiva) con il riconoscimento dei diritti delle minoranze parlamentari e l'introduzione dello statuto delle opposizioni (opportunamente declinato al plurale), la cui disciplina è rimessa ai regolamenti parlamentari. Anche in tal caso, dunque, la riforma è a "formazione progressiva": molto dipenderà, in questo caso, dalle conseguenti necessarie riforme dei regolamenti delle Camere; come è inevitabile, non potendo il testo costituzionale scendere nei dettagli. Ma la direzione di marcia è giusta, e la costituzionalizzazione del principio vincola comunque parlamentari e interpreti.

Applicazione immediata (a partire dall'inizio della prossima legislatura) avrà invece, se la riforma passerà, la nuova disposizione dell'art. 73, che risolve, nel senso proposto anche in tal caso da molto tempo dalla migliore dottrina, il problema del controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali, attribuendo a una minoranza qualificata dei membri delle due Camere (un quarto dei deputati o un terzo dei senatori) la legittimazione a promuovere un giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi sulla elezione della Camera o del Senato, prima della loro

promulgazione (legittimazione estesa alle leggi approvate durante la legislatura in corso, *Italicum* incluso, ancorché già promulgate e in vigore). Si tratta, come è evidente, di uno strumento di grande efficacia ai fini della tutela dei diritti delle minoranze e delle opposizioni contro i rischi di dittatura della maggioranza parlamentare, che, come la storia insegna, muove spesso dalla manipolazione delle leggi elettorali.

Altrettanto deve dirsi, a mio avviso, del nuovo ultimo comma dell'art. 83, che, ai fini della elezione del Presidente della Repubblica, eleva, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta ora richiesta, ai tre quinti degli aventi diritto e, dopo il sesto scrutinio, ai tre quinti dei votanti. Considerati i poteri di garanzia riconosciuti al Capo dello Stato, l'intento è palesemente quello di rafforzare la tutela dei diritti delle opposizioni, a condizione che le stesse siano interessate a farlo partecipando alle votazioni (cosa peraltro ormai "doverosa", ai sensi del nuovo ultimo comma dell'art. 64).

Lo strumento è certamente efficace, tanto da essere stato criticato da chi teme che possa essere utilizzato dalle opposizioni per bloccare *sine die* la rielezione del Presidente o per ricattare la maggioranza.

* * *

12. *I nuovi strumenti di democrazia diretta.* La riforma contiene anche innovazioni importanti in tema di strumenti di partecipazione dei cittadini alla formazione delle politiche pubbliche e delle decisioni legislative. Il nuovo art. 71 introduce l'istituto dei referendum popolari propositivi e di indirizzo (nonché "altre forme di consultazione"), sia pure rinviando alla legge costituzionale il compito di disciplinarne condizioni ed effetti e alla legge bicamerale di definirne le modalità di attuazione.

A fronte di un ragionevole incremento (da 50 a 150.000) del numero dei cittadini proponenti, lo stesso articolo 71, stabilisce che la discussione e la deliberazione conclusiva delle proposte di legge di iniziativa popolare sono "garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari".

Il nuovo art. 75 raccogliendo anche qui una proposta da tempo avanzata anche da Astrid, abbassa il quorum per la validità dei referendum popolari, quando siano stati proposti da almeno 800.000 elettori, limitandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni per la Camera precedenti il referendum.

C'è chi avrebbe voluto passi ancora più coraggiosi in direzione della democrazia diretta. Io penso invece che quelli fatti siano sufficienti. La complessità delle decisioni di politica pubblica nel mondo di oggi, sottolineata nelle prime pagine di

questo scritto, suggerisce di non allargare troppo l'ambito delle decisioni che possono essere direttamente prese dall'elettorato. Al contrario: proprio questa complessità, e insieme l'accelerazione dei tempi a disposizione per fronteggiare le emergenze con provvedimenti adeguati, suggeriscono di avviare una riflessione più approfondita sul rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa negli anni della globalizzazione e delle grandi trasformazioni. Brexit ne ha sottolineata l'urgenza. Non sempre più democrazia diretta equivale a più democrazia, né, soprattutto, a una democrazia più capace di risolvere i problemi dei cittadini.

* * *

13. *La riduzione dei costi della politica.* Come ho già notato, diverse disposizioni della riforma danno risposte alla diffusa richiesta della opinione pubblica per una riduzione dei costi delle istituzioni e della politica. La riduzione del numero dei senatori da 315 a 100, la previsione che i senatori non godranno di indennità aggiuntive a quelle percepite in quanto consiglieri regionali o sindaci, la imposizione di tetti agli emolumenti dei membri delle Giunte e dei Consigli regionali (parametrati agli emolumenti del sindaco del capoluogo di regione), la soppressione del CNEL vanno in questa direzione.

A chi sostiene che si sarebbe potuto fare ancora di più rispondo che la sobrietà è una virtù, ma che non si può rischiare che la politica diventi un'attività riservata a chi è ricco di famiglia. E che la democrazia comporta dei costi, largamente superati dai suoi benefici, se non manca l'attenzione a contenere gli sprechi. Attenzione che – sembra a me – la riforma dimostra.

* * *

14. *Per concludere (ma non per finire: ce n'est qu'un début).* Bastano le innovazioni previste dalla riforma per risolvere i problemi riassunti nella pagina iniziale di questo scritto? Bastano ad attrezzare la nostra democrazia a vincere le sfide e a fronteggiare le crisi del XXI secolo? Bastano a far sì che la nostra Costituzione, tra le più belle del mondo quando è nata, continui ad esserlo in un mondo che cambia a velocità vertiginosa?

Certamente no. Il lavoro di riforma dovrà continuare. Occorrerà anche una riflessione più approfondita, e più condivisa, sulla democrazia nel mondo di oggi, sulle sue forme, sui suoi problemi, sui suoi strumenti.

Ma i passi che la riforma fa, vanno, nel loro complesso, nella direzione giusta. Anche per potere proseguire, era ed è giusto acquisirli e consolidarli nel testo della Costituzione, in modo da potere continuare il processo riformatore da un punto di

partenza più avanzato. E in modo da evitare, viceversa, che un ennesimo fallimento o un ennesimo rinvio della riforma diffondano, tra gli italiani e nel mondo, la sindrome di un Paese incapace di ammodernare le sue istituzioni.

Quanto ai punti critici, che nella riforma non mancano, essi attengono, come ho cercato di dimostrare, ai dettagli più che alle scelte di fondo. E sui dettagli si potrà e dovrà ritornare, per fare gli aggiustamenti necessari.