

# Il valore della riforma costituzionale/2

## Roberto Bin

DOCENTE DI DIRITTO  
COSTITUZIONALE  
UNIVERSITÀ DI FERRARA



*Pubblichiamo la seconda parte della lettera di Roberto Bin ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile.*

**P**assando al merito delle critiche sollevate dal vostro Documento nei confronti della riforma, non posso non associarmi ai commenti negativi circa la composizione che viene data al "nuovo" Senato: io stesso l'ho definita «la peggiore delle soluzioni possibili». Purtroppo a questa soluzione è approdato il dibattito svoltosi in Senato, in cui sono prevalse opzioni corporative ed equivoci attorno alle forme della rappresentanza democratica dei territori. Tuttavia che i senatori abbiano alla fine votato l'estinzione del Senato come camera "politica" contitolare della funzione di indirizzo politico (merita a tale proposito rileggere le considerazioni di Vezio Crisafulli, a commento della sconfitta del fronte della sinistra nelle fasi d'esordio dei lavori della Costituente) a me appare un risultato eccezionalmente positivo. I modelli avrebbero potuto essere diversi, certo, ed anche la semplice soppressione della seconda Camera un risultato senz'altro apprezzabile: ma che si elimini la parificazione del Senato alla Camera mi sembra di per sé un risultato estremamente positivo, da tanto tempo auspicato quasi d tutti.

Ora si dovrebbe cercare di dare un volto più preciso al nuovo organo, che molto dipenderà da scelte future su cui un apporto tecnico dei costituzionalisti potrebbe risultare assai utile. Si tratta di scrivere la legge elettorale per il Senato, redigere il regolamento interno, disegnare i rapporti con le Conferenze e modellare le strutture di supporto di queste e del Senato: tutte scelte che potranno essere decisive per la funzionalità dell'organo come efficace rappresentanza dei territori. Insomma, troppo c'è ancora da fare per arroccarsi su un giudizio del tutto negativo: che sia stato «configurato un Senato estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero regionalismo cooperativo» potrà essere il deprimente punto di arrivo di un processo lungo e complesso di riforma, ma non necessariamente il suo punto di partenza. E bisogna aggiungere che se sventuratamente il referendum dovesse respingere la riforma, è quasi certo che il bicameralismo perfetto resterà un assetto immutabile per molto

tempo. Lo troverei un risultato davvero deprecabile.

Quanto poi alla critica per cui la «pluralità di procedimenti legislativi differenziati a seconda delle diverse modalità di intervento del nuovo Senato» rischierebbe di ingenerare «rischi di incertezze e conflitti», essa mi pare eccessiva ed anche poco sostenibile in base ai dati. Al contrario della riforma tentata (e bocciata dal referendum) nel 2006, il ruolo legislativo del Senato non è legato alla "materia" trattata dalla legge in discussione, ma a leggi "tipiche" specificamente individuate dal primo comma del nuovo art. 70. Si potrà discutere dell'opportunità dell'inserimento di questa o quella legge nell'elenco (frutto anche di qualche manovra tattica in fase di approvazione parlamentare), ma non vedo grandi rischi di incertezza o di conflitto. Vedo invece un notevole effetto benefico sul nostro disordinatissimo sistema delle fonti che può discendere dalla clausola che segue l'elencazione delle "leggi bicamerali", quella per cui «le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

Le altre ipotesi di partecipazione del Senato alla formazione delle leggi mi sembrano di interpretazione altrettanto lineare. Trovo molto promettente, anche se solo la prassi potrà confermare il mio ottimismo, che il Senato possa "richiamare" qualsiasi disegno di legge per esaminarlo e proporre modifiche: è il primo seme di una procedura di coinvolgimento delle autonomie territoriali nella attività legislativa, da tanto tempo auspicata da (quasi) tutti. E comunque la Camera ha sempre il potere di liberarsi rapidamente delle difficoltà che potrebbero essere create dalle obiezioni mosse dal Senato. Non vedo proprio dove possano sorgere conflitti che blocchino il procedimento legislativo e che non siano facilmente superabili dalla prassi.

Vorrei però porre all'attenzione un'altra previsione dell'art. 70, il quarto comma. Esso rende "tipica" la legge che, su proposta del Governo, intervenga in materie non "statali" in nome del prevalente "interesse nazionale." Era l'esigenza "sistemica" riconosciuta dalla sentenza 303/2003 della Corte costituzionale, che poi l'aveva strumentata attraverso l'uso "creativo" del principio di sussidiarietà. L'interesse nazionale ritorna ad essere un motivo di sovrapposizione delle scelte statali su quelle locali, ma solo attraverso un procedimento legislativo "speciale", che prevede l'esame da parte del Senato e un prevalere finale della volontà della Camera solo se espressa a maggioranza assoluta. Il che significa che nessun'altra disposizione di legge potrà essere difesa davanti alla Corte in nome dell'interesse nazionale: certo, la Corte potrà erodere la tassatività di questa previsione e

ammettere che in altri modi l'argomento dell'interesse "unitario" o "non frazionabile" possa essere fatto valere a difesa di disposizioni legislative statali *ultra vires*. Ma così ragionando nessuna disciplina costituzionale del concorso tra le fonti può salvarsi e dovremmo rassegnarci a un'irrimediabile perdita di efficacia della Costituzione stessa, che non può essere preservata continuando a negare i problemi solo perché difficili.

Per nulla condivisibile mi pare l'affermazione per cui "l'assetto regionale della Repubblica uscirebbe da questa riforma fortemente indebolito attraverso un riparto di competenze che alle Regioni toglierebbe quasi ogni spazio di competenza legislativa, facendone organismi privi di reale autonomia." Dell'interesse nazionale ho appena detto; a causa della scomparsa della potestà concorrente penso che nessuno possa vestirsi in gramaglie; che una serie di materie che la riforma del 2001 aveva sconsideratamente collocato tra quelle concorrenti (mi riferisco ovviamente a porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ecc.) fossero necessariamente da riassegnare allo Stato nessuno ha mai dubitato. Del resto non sembra che le Regioni abbiano saputo cosa farsene di queste competenze legislative (casomai hanno difeso funzioni amministrative connesse) e la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo riposizionato la loro attribuzione e ridimensionato la portata innovativa della riforma del 2001.

Non ha molto senso ragionare sulle etichette delle materie del 117, dimenticando quanto ha inciso sul riparto delle funzioni una giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente abbandonato la difesa del "testo" sviluppando soluzioni creative (le «materie non materie», le materie trasversali, la chiamata in sussidiarietà e, più recentemente e con conseguenze molto pesanti per le regioni, il «criterio della prevalenza»). Sono cose che noi tutti conosciamo molto bene: dopo una giurisprudenza molto "alta" nell'applicazione del Titolo V negli anni immediatamente successivi al 2001 (quando alcuni di voi hanno concorso a dare pregio argomentativo alla ricostruzione teorica di una riforma assai avventata), negli anni più recenti, specie a seguito della crisi finanziaria, gli spazi dell'autonomia legislativa regionale sono stati in larga parte chiusi dalle decisioni che hanno risolto i troppi casi portati davanti alla Corte. Avete tutte le ragioni per sostenere che le radici del folle contenzioso tra Stato e Regioni «non si trovano nei criteri di ripartizione delle competenze per materia che non possono mai essere separate con un taglio netto - ma

piuttosto nella mancanza di una coerente legislazione statale di attuazione»: ma è proprio per questo che mi sembra si debba apprezzare l'introduzione nel procedimento legislativo statale della voce delle autonomie territoriali. Sarà criticabile la soluzione adottata per la formazione del Senato, sembreranno deboli i poteri ad esso attribuiti, ma non si può negare che almeno un passo, un primo passo si è compiuto. Altri si dovranno compiere, attraverso leggi, regolamenti, prassi virtuose e forse persino altre leggi costituzionali. Ma la bocciatura di questo primo passo non è ragionevole e - temo - sarebbe esiziale.

Per carità di patria non commento l'accento finale alla «possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati». Questa strizzatina d'occhio a urta delle ipotesi più balzane che si affacciano nello sconquassato dibattito politico italiano mi sembra davvero sorprendente: chi, se non il legislatore, potrebbe decidere come frazionare il testo della riforma? L'Ufficio centrale della Cassazione? La Corte costituzionale? Un po' di saggi nominati da qualcuno? I promotori del referendum? Si potrebbe decidere di sopprimere la potestà concorrente, ma di non riformare il Senato? Si potrebbe introdurre la legge richiesta dalla tutela dell'interesse nazionale ma non la procedura che ne lega l'approvazione al voto del Senato? All'Italia manca solo questa, una costituzione Billy ordinabile sul catalogo dell'Ikea!

Lo riconosco, non amo gli appelli. Per quanto si propongano di essere pacati e cerchino di mostrarsi riflessivi, finiscono con tracciare scorciatoie eccessivamente semplificanti verso un risultato che è precostituito. Ognuno è libero di scegliere se essere a favore o contro, ma impegnare la propria etichetta di "costituzionalista" significa rivestire la propria scelta del peso della veste

professionale che si indossa. Talvolta è giusto farlo, quando si avverta il rischio di scelte davvero pregiudizievoli per la vita costituzionale del Paese della cui gravità magari i "non tecnici" non avvertono tutto il peso. Ma devono essere questioni gravi e specifiche, chiaramente argomentate sul fondamento della violazione dei principi costituzionali. Altrimenti si rischia di fare come quel giudice della Corte suprema, ritratto in una vecchia vignetta americana, che avvicinandosi all'orecchio del collega gli chiede sottovoce: «Non ti capita mai uno di quei giorni in cui tutto ti appare incostituzionale?».

*Fine - la I parte della Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016 è stata pubblicata mercoledì 11 maggio). (da astrid-online.it)*