

## Perché, tra pregi e difetti della riforma costituzionale, la bilancia pende a favore dei primi

di Antonino Spadaro\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Non è più tempo per proporre l'*optimum*: siamo chiamati a *decidere* su “questa” riforma. – 3. Concretezza e sguardo prospettico: viviamo una più generale stagione di riforme. – 4. I difetti “veri”, o *melius*: gli svantaggi della riforma... – 5. (*segue*): ... e i difetti “falsi”, ovvero le critiche strumentali, alla riforma. – 6. I pregi, o *melius*: i vantaggi della riforma.

### 1. Premessa

Innanzitutto ringrazio il Prof. Antonio Ruggeri per l’idea di questo scambio, libero e informale, di impressioni fra alcuni amici, seduti intorno a un tavolo, sulla riforma costituzionale.

Dico subito che ci sono evidenti implicazioni “politiche” legate alla scelta per il sì o per il no al *referendum* costituzionale. Per quanto essa dovrebbe essere ispirata a sole valutazioni “tecnico-giuridiche”, è difficile ignorare le conseguenze politiche, ma pure economiche, di tale scelta per il nostro Paese: basti pensare al riverbero sui mercati finanziari internazionali in genere del tema delle riforme e della stabilità dei governi. Sarebbe ipocrita fingere di non conoscere *anche* questi profili, insieme al potenziale rischio dell’avanzata dei populismi, alla crisi dell’Ue dopo la c.d. Brexit, ecc.

Né può dimenticarsi che, in fondo, il diritto costituzionale essenzialmente rappresenti il tentativo storico di razionalizzare *giuridicamente* proprio la *politica*, che a sua volta “dovrebbe” governare l’economia.

Tuttavia non possono essere considerazioni di ordine strettamente politico a determinare la decisione *pro* o *contro* la riforma.

E nemmeno dovrebbero ispirare la scelta aspetti di natura squisitamente psicologica, legati ai contesti accademici d’origine, o persino all’attitudine e al carattere dei singoli studiosi, benché certo tali fattori mi sembra siano presenti, anche in modo non trascurabile, in molti dei commenti alla riforma.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria.

Chi scrive, ovviamente, non è immune dagli stessi rischi, ma – proprio per cercare di sottrarsi all'accusa di faziosità preconcepita che tendenzialmente c'è sempre in ogni presa di posizione pubblica – ha scelto la scomoda posizione di non aderire ai comitati per il *sì*, né di sottoscrivere gli appelli per il *no*, rendendosi così forse antipatico agli uni e agli altri. Ma non posso aderire ai primi perché – per quanto io voterò «sì» al referendum – riconosco che la riforma presenta alcune imperfezioni, e ovviamente non posso aderire ai secondi perché ritengo comunque prevalenti i pregi sui difetti, come cercherò qui brevemente di spiegare.

Ad ogni modo, spero proprio che emerga che il mio orientamento di voto sia fondato solo sulla base di considerazioni squisitamente giuridiche.

## *2. Non è più tempo per proporre l'optimum: siamo chiamati a decidere su "questa" riforma*

Il tentativo di dar vita a una riforma costituzionale – intesa come macro-riforma, o riforma di settore, e non come semplice revisione della singola, isolata, disposizione del testo – è ricorrente nella storia della Repubblica, ma, salvo forse il caso della novella costituzionale sul Titolo V della Parte II del 2001, come sappiamo tutti benissimo non ha avuto alcun esito pratico, rivelandosi solo un costante e stucchevole *refrain* del dibattito politico nazionale.

Il fatto è che la nostra Carta, per quanto forse non sia la più bella del mondo (come un po' demagogicamente qualcuno dice), è comunque una buona Costituzione. Ma soprattutto, come tutte le umane cose, è sicuramente "migliorabile" e, con il trascorrere del tempo, chiaramente abbisogna di adeguati aggiornamenti. È vero che la Costituzione – in quanto *processo* storico, e non solo *atto* puntuale nel tempo – non può essere ridotta solo alla Carta del 1948, ma è anche vero che l'atto iniziale della Carta nemmeno può essere ritenuto un "vangelo laico" intoccabile.

Ora, poiché l'oggetto prevalente della Costituzione è la politica e l'arte della politica attiene al fattibile, quindi al reale, e poiché, come ci ha insegnato Salvatore Pugliatti, il diritto è una "scienza sociale pratica", a mio avviso la cosa peggiore che potremmo fare è sognare una *Carta ideale e perfetta*, che non esiste e non esisterà mai, rincorrendo e proponendo modifiche (giuridiche) utopistiche perché prive di necessario consenso (politico-parlamentare).

Infatti, anche a prescindere dal fatto che ognuno immagina la “sua” Carta ideale, e che probabilmente ci sono tante Carte ideali quanti sono i costituzionalisti, l’utopismo, come il perfezionismo, sono malattie adolescenziali degli intellettuali, in particolare accademici. Non esistono Carte perfette o comunque perfettamente funzionanti, semplicemente perché – senza necessariamente scomodare Jürgen Habermas e la sua ricerca su *Fatticità e validità* – è il diritto che insegue il fatto, e non viceversa: *ex facto oritur ius*. E i fatti che hanno cambiato il mondo e l’Italia, in questi 70 anni di Repubblica, sono davvero tanti. Il diritto, non solo costituzionale, “arranca” dietro le novità e le continue accelerazioni della storia.

Il fatto che il diritto faccia fatica a star dietro all’evoluzione, o involuzione, sociale da un lato conferma che urgono riforme, anche del diritto costituzionale, e, da un altro lato, paradossalmente la dice lunga sui limiti intrinseci dello stesso diritto e delle connesse riforme.

Le riforme, tutte le riforme, sono espressione di un *compromesso politico* che, per quanto si auspichi sia inteso in senso alto, è comunque imperfetto: se siamo onesti, dobbiamo riconoscere che *nessuna riforma è mai stata perfetta*.

Insomma, non è più tempo per proporre l’*optimum*, ammesso che esista un *optimum* e che i giuristi concordino davvero su cosa esso sia.

Siamo invece chiamati a *decidere* su “questa” riforma e ben poco serve immaginare di spezzettarla, salvando solo quelle parti che – per ciascuno di noi – sono salvabili. Piaccia o no, infatti, la riforma va accettata, o rigettata, *per intero*. A mio parere sarebbe metodologicamente riduttivo e discutibile, quindi, “fissarsi” solo su alcune parti, ritenute le uniche importanti (per esempio, il nuovo Senato), trascurando tutte le altre, considerate, invece, secondarie e irrilevanti. Un’analisi onesta, a mio sommesso avviso, deve tener conto di “tutto” il pacchetto delle riforme in ballo, affinché sia possibile una *ponderazione* corretta, organica e completa.

Altrimenti detto: siamo chiamati, *laicamente*, all’ardua e difficile attività del “bilanciamento”, per valutare se – n.b.: *complessivamente*, ossia in tutta la riforma – i *pregi* siano maggiori o minori dei *difetti*. E questo bilanciamento, naturalmente, deve essere svolto sia in senso quantitativo che qualitativo: cosa difficile, ma non impossibile. Il voto verrà di conseguenza e le opinioni naturalmente potranno divergere, con l’avvertenza, per usare un’espressione che era cara a Temistocle Martines, che «il meglio è peggio del bene».

Siamo chiamati, quindi, a scelte coraggiose (che io auspico per il «sì») e non a comode titubanze (forse sì, forse no, sarebbe meglio...).

### 3. Concretezza e sguardo prospettico: viviamo una più generale stagione di riforme

S'è detto che la politica spicciola non dovrebbe influenzarci, ma questo non significa che viviamo nel mondo dell'iperuranio e che, chiusi nella tradizionale *turris eburnea* accademica, ci possiamo rifiutare di vedere la realtà. La realtà, certo problematica ma incontrovertibile, è che la riforma costituzionale (d.d.l. “Renzi-Boschi”) si colloca nel quadro di una più ampia *stagione delle riforme*, nazionali e non solo, destinate a cambiare il volto del nostro Paese.

In particolare, segnalo la riforma:

- degli EE.LL. (Comuni, Province e Città Metropolitane), la c.d. Delrio: l. n. 56/2014;
- del mercato del lavoro, il c.d. Jobs Act: l. n. 183/2014;
- del sistema elettorale, il c.d. *italicum*: l. n. 52/2015;
- della Pubblica Amministrazione, la c.d. Madia: l. n. 124/2015;

cui si aggiunge, ora, appunto

- la riforma della Costituzione, il c.d. d.d.l. cost. “Renzi-Boschi”: (A.C., 2613-DG.U. 15 aprile 2016)

Tutto ciò, per tacere di altre, importanti (e discusse) riforme: per esempio della scuola e, se vogliamo uscir fuori d'Italia, dell'ordinamento dell'Unione Europea dopo la c.d. *Brexit*.

Tornando in Italia, è riprovevole – come ho avuto modo di sottolineare altrove – che parte di queste riforme siano state fatte *troppo presto*, ossia a *Costituzione invariata*, quindi esplicitamente “in attesa” della riforma costituzionale, ma certo è innegabile che – se cadesse la riforma costituzionale – crollerebbe non dico tutto, ma certo una parte non trascurabile del castello delle riforme, buone o cattive che siano: mi riferisco, in particolare, alla legge elettorale (è improbabile avere due sistemi elettorali diversi per le due Camere) e, almeno parzialmente, alla legge c.d. Delrio. È bene prenderne atto.

Ma, paradossalmente, proprio questo più che probabile “effetto domino”, o a cascata, della mancata approvazione della riforma costituzionale costituisce spesso uno dei fattori che influenzano la scelta dei fautori del «no», a conferma del carattere pregiudiziale, politico e viscerale di molti oppositori della riforma. Parimenti proprio la connessione con le “altre” riforme (e l’alta posta “politica” in gioco: la continuità di governo) genera in molti, talvolta, eccessi ciechi e irrazionali nella difesa del d.d.l. “Renzi-Boschi”.

Inoltre va precisato che la riforma costituzionale, prevedendo molte riserve di legge (anche bicamerali e costituzionali) – per essere valutata pienamente – andrà vista alla prova dei fatti, ossia in pratica, attraverso l’applicazione di tutti gli strumenti di attuazione, che al momento mancano. In questo senso, è vero che le future norme di attuazione potrebbero rivelarsi *peggiorative*, ma non vedo perché escludere che invece possano essere *migliorative*, anzi che plausibilmente saranno tali, visto anche il ruolo di pungolo della dottrina. La questione dell’attuazione/implementazione della riforma, dunque, resta tutta aperta....

Anche per questo conviene, almeno ad avviso di chi scrive, essere concreti e cercare di guardare lontano, sorvolando sulle presumibili conseguenze *immediate* dell’esito del referendum. In particolare non ha senso, a mio avviso, essere pregiudizialmente pessimisti, ipotizzando il “disastro” quale effetto inevitabile della riforma costituzionale e, parimenti, nemmeno pare corretto profetizzare un “disastro” nel caso di prevalenza dei “no” alla riforma.

Ciò detto, chi scrive vede *il bicchiere mezzo pieno*, consapevole che non andrebbe dimenticata la lezione gramsciana per cui – accanto al pessimismo dell’intelligenza – serve l’ottimismo della volontà. Del resto, l’“evoluzione” del pensiero di buona parte dei fautori del «no» è indicativa di un percorso per diversi aspetti più emotivo che razionale: si è passati dal *cupio dissolvi* della originaria, pesantissima accusa del carattere «eversivo» del d.d.l. “Renzi-Boschi” al più ragionevole dissenso sull’opportunità tecnica di alcuni punti qualificanti del testo. Effettivamente, frasi come «torsione autoritaria» e «minaccia alla democrazia» confermano che non sempre c’è stato un uso controllato del linguaggio.

Le critiche veramente costruttive alla riforma riconoscono, invece – accanto a evidenti manchevolezze – la presenza di importanti aspetti positivi nel ricordato d.d.l. di revisione

costituzionale. La verità è che *non ci sono riforme che non possono essere migliorate*. Anzi, la storia del nostro Paese è ricca di *riforme riformande*.

Ma bisogna pur “cominciare” le riforme e “decidere” sulle stesse...

Un tempo si diceva che l’Italia è la terra dei “gattopardi”, quelli che dicono di voler cambiare tutto per non cambiare niente. È vero, ma ora questo mi sembra un assunto superato dalla storia. A me pare che, oggi, molti – nonostante i passi indietro fatti dal nostro Paese, specialmente dal 2008 (anno d’inizio della grande crisi) fino ai nostri giorni – seccamente *non vogliono cambiare* e non pochi semplicemente *abbiano paura di cambiare*, anche perché non hanno capito cosa cambierà davvero. La cosa più grave è che moltissimi, poi, non capiscono che, se non ci “riformiamo” noi, da soli, saranno gli altri a farlo per noi. Sarà il mondo globalizzato – che corre e va avanti anche senza di noi – a farci subire una pseudo-riforma, costringendoci a un cambiamento che non necessariamente sarà quel che vogliamo.

Credo che pressoché tutti i cittadini italiani desiderino mantenere i principi di fondo liberaldemocratici della Repubblica e, con essi, lo Stato sociale, almeno quel po’ di Stato sociale funzionante che abbiamo costruito. Bene: questa riforma non tocca la I Parte della Costituzione *et pour cause*. Rivede invece, significativamente, solo la parte organizzativa che, per decenni, proprio i costituzionalisti si sono affannati a criticare, invocando revisioni e miglioramenti. *Valutiamo*, dunque, e *ponderiamo* serenamente questo d.d.l., prendendo in considerazione cosa di buono possiamo trarne, non limitandoci solo a «*criticare*, che è facile, mentre capire è difficile...» (direbbe Hegel).

Dunque, almeno sotto quest’aspetto, mi sono fatto l’idea che – in Italia – i veri “progressisti” sono i riformatori (anche della Costituzione), non i conservatori (dell’intoccabile Carta del 1948). So bene che quasi tutti i fautori del “no” diranno che non considerano la Carta intoccabile, ma poiché “questa” (come altre) riforme non aggrada loro – ormai parliamo di riforme costituzionali da decenni! – *di fatto* il risultato è che, alla fine, la Carta del 1948, tranne alcune minori revisioni, non si tocca.

#### 4. I difetti “veri”, o melius: gli svantaggi della riforma...

Dei difetti della riforma dirò pochissimo e non perché ci sia poco da dire, ma perché non si fa altro che evidenziarli, in continuazione, oltre che da parte di tecnici, soprattutto da parte di politici e opinionisti, che invero rovesciano anche innumerevoli critiche “a tappeto”, coinvolgendo pure parti del d.d.l. invece ragionevoli e pienamente condivisibili.

Ma quest’atteggiamento – di rifiuto alla fine “generalizzato” di un testo perché “in una sua parte” è fatto male o addirittura ripugna – appare molto emotivo, poco razionale e scientificamente discutibile: è come quando di una persona si vede soltanto un difetto, da cui si è così ossessionati al punto da non cogliere i tantissimi pregi della stessa. Succede, ma la cosa non è indicativa di un approccio sufficientemente razionale, equilibrato e meditato.

Fuor di metafora, la riforma ha alcuni gravi difetti e molte minori manchevolezze ed incertezze di natura tecnica, su cui qui è inutile soffermarsi (altri avendoli esposti minuziosamente: spec., con molto equilibrio, Emanuele Rossi), ma – n.b.: nell’insieme – certo migliora la macchina organizzativa dello Stato, tanto più quanto più sarà “ben” attuata e applicata (nonché, ove possibile e laddove occorre, persino corretta).

Molto in breve: essenzialmente la parte più “discutibile” della riforma attiene al nuovo Senato, pasticciato, indebolito e rappresentativo in modo ibrido delle forze politiche e (*et o aut?*) degli enti territoriali. È inutile spendere ancora troppe parole sul punto: le critiche generali già svolte da Roberto Bin, e le preoccupazioni espresse da Alessio Rauti in questa sede di dibattito, sono – se non tutte, quasi tutte – condivisibili. Dunque, non vi ritorno. È chiaro che sarebbe stato migliore l’originario progetto del Governo, anche se non condivido l’idea semplicistica che forse sarebbe stata preferibile addirittura l’abolizione *tout court* del Senato.

Il riconoscimento dell’imperfezione del progetto non significa, comunque, che “questo” Senato sia – come pure è stato detto in modo *tranchant* – inutile. Men che meno che esso sia inutile perché, a differenza della Camera, non dà la fiducia al Governo, cosa invece, più che comprensibile e ragionevole nella nuova forma di governo, che si delinea più agile e netta e del tutto conforme ad altri ordinamenti. Il Senato non è affatto inutile, da esso passando l’approvazione di importantissimi atti: anche senza contare le funzioni di raccordo fra Stato, Regioni, Enti Locali ed Unione Europea

(in fase ascendente e discendente) e di valutazione/verifica delle politiche pubbliche, dell'attività delle P.A. e dell'attuazione delle leggi dello Stato, l'organo esprime pareri sulle nomine di competenza del Governo (art. 55) e soprattutto approva numerose leggi bicamerali in materia di revisione costituzionale, minoranze linguistiche, referendum, normativa elettorale e organi di governo degli EE.LL., partecipazione agli atti UE, trattati internazionali, Roma capitale, ecc. (per il lungo elenco, cfr. non solo l'art. 70, ma gli artt.: 57, VI c.; 80; 114, III c.; 116, III c.; 117, IX c.; 119, VI c.; 120, II c.; 122, I c.; 132, II c.).

In particolare, sarà la legge bicamerale (art. 57, VI c.) a stabilire “come” saranno eletti in concreto i senatori (74 consiglieri regionali e 21 sindaci): speriamo dunque che venga rispettata l'idea – il c.d. emendamento Finocchiaro – che gli elettori possano in qualche modo “scegliere” i consiglieri-senatori. Per quanto oscura, la previsione è presente nel testo (art. 57, V c.) e qualcuno (Raffaele Bifulco) persino dubita che si possa correttamente parlare di “elezione indiretta” dei senatori. Ciò non toglie che 8 Regioni e 2 Province autonome eleggeranno solo 2 senatori e non potranno applicare, alla lettera, il principio proporzionale (per non parlare della figura dei sindaci-senatori).

Nemmeno mi piace la prevista immunità dei consiglieri-senatori, ma francamente mi pare eccessivo e solo polemico “prevedere” che, *proprio per l'esistenza dell'immunità*, le Regioni manderanno al Senato la “feccia” della classe politica italiana. Al solito, come si diceva, è proprio quest'approccio, aprioristicamente pessimista, quindi pregiudiziale, che indebolisce le pur giuste critiche sulla seconda Camera: ferma restando l'inopportunità della previsione dell'immunità per i consiglieri-senatori, nessuno (almeno non gli scienziati sociali, che – direbbe Max Weber – non sono profeti) può sapere, *ora*, l'uso che davvero si farà di quest'immunità. Purtroppo, basta un *dettaglio* negativo del genere – irritante ed impopolare, su cui demagogicamente decine di commentatori hanno avuto buon gioco a sprecare fiumi di parole – per indurre tanta gente a rigettare *per intero* la riforma... buttando così il bambino insieme all'acqua sporca.

Un altro, questo a mio avviso più grave, difetto della riforma – di cui invece si parla molto meno – è la *mancata, reale, tutela delle minoranze parlamentari*. È chiaro che il modello generale di forma di governo derivante dal d.d.l. “Renzi-Boschi”, anche in accoppiata con la legge elettorale, rafforza soprattutto maggioranza ed esecutivo. N.b.: dico subito che – a differenza di tanti colleghi



conservatori, fermi all'iper-parlamentarismo classico del 1948, estrema reazione a vent'anni di dittatura – non mi straccio le vesti per questo effetto, che permette a chi governa di farlo senza eccessivi lacci e laccioli, assumendosi la responsabilità delle sue azioni, praticamente per tutta la legislatura, ed è in sintonia con la larga maggioranza degli ordinamenti costituzionali d'Europa e del mondo.

Quel che mi lascia perplesso, invece, è la mancata introduzione – quale “contrappeso” a questo punto necessario, a mio avviso anzi indispensabile – di un *ricorso preventivo della minoranza parlamentare* alla Corte costituzionale, come previsto ormai in moltissimi ordinamenti anche europei. Insisto, ormai da più di vent'anni, sulla necessità di un'introduzione generalizzata – accanto al sindacato successivo di costituzionalità – del *ricorso preventivo* alla Corte quale garanzia costituzionale per tutti, in primo luogo delle minoranze/opposizioni parlamentari.

Ma invano, fino a questo momento, che *almeno* vede l'insufficiente, ma positiva, previsione del ricorso preventivo per le sole leggi elettorali.

##### 5. (segue): ... e i difetti “falsi”, ovvero le critiche strumentali, alla riforma

Accanto ai ricordati difetti “reali” della riforma, essenzialmente legati alle incertezze sulle funzioni del nuovo Senato, spesso i fautori del «no» al referendum elencano una panoplia di difetti “finti”, o almeno tali a chi scrive paiono. Provo a ricordarne alcuni.

Dopo quella sulla composizione (non sulle funzioni) del Senato, la critica più forte e pregnante è quella sulla riduzione dei poteri delle Regioni. È senz'altro vero che – se passa la riforma – le Regioni subiranno una *deminutio* delle loro competenze. Si tratta però di stabilire se tale riduzione sia un bene e, ove fosse un bene, se è stata ben congegnata.

Per rispondere correttamente a questo interrogativo, bisogna tener conto del fatto che le nostre Regioni, com'è noto, hanno ricevuto – ormai 15 anni or sono, con la novella costituzionale di riforma del Titolo V della Parte II Cost., approvata nel 2001 per contenere le tendenze secessioniste della Lega Nord – una straordinaria quantità di funzioni, che in larga parte nemmeno hanno esercitato o comunque nemmeno hanno saputo esercitare. Insomma, non avrei dubbi sul fatto che il

bilancio delle funzioni di gran parte delle Regioni italiane, non solo di quelle meridionali – con le solite eccezioni (Toscana, Emilia Romagna, Trentino...) – sia stato largamente deficitario e caratterizzato da molti sprechi. La classe politica di questi importantissimi enti locali raramente si è rivelata all'altezza dell'immane compito ricevuto. La riprova di quanto si afferma è nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, in questi ultimi 15 anni, nelle controversie fra Stato e Regioni, molto spesso ha dato torto a queste ultime, *riducendo/contenendo* per via pretoria le straripanti competenze regionali.

In fondo, la riforma – abolendo, in teoria, la potestà concorrente – non fa altro che “fotografare” lo stato dell'arte dei poteri regionali siccome ora delineato dal Giudice delle leggi. Anzi forse, per certi versi, lo fa in modo meno severo di quanto non abbia operato la Corte costituzionale in questi anni. Se teniamo conto di tale aspetto, al contrario di quanto è stato detto:

- non è vero che ci sarebbero, più che in passato, incroci e sovrapposizioni di materie fra Stato e Regioni: ovviamente i contrasti ci saranno sempre, soprattutto nel caso eccezionale di applicazione della c.d. clausola di supremazia statale, ma plausibilmente in via ordinaria ci saranno meno conflitti per incroci e sovrapposizioni;
- non è vero che potrebbero sorgere problemi almeno per le leggi bicamerali di interesse regionale, visto che il Senato non dà più la fiducia. Al contrario, ciò per un verso rafforza la funzione di prevalente rappresentanza territoriale del Senato e, per l'altro, rafforza il Governo;
- non è vero che si possano ipotizzare controversie insanabili sulle competenze fra le due Camere: il penultimo comma dell'art. 70 prevede che i due Presidenti delle Camere risolvano tali conflitti «d'intesa fra loro» ed in ogni caso esiste sempre la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale, quale *extrema ratio*;
- non è del tutto vero che «in varie materie ora di competenza esclusiva statale il legislatore dovrebbe delimitare (peraltro in sostanza senza limiti) alcune aree di competenza delle Regioni» (Ugo De Siervo). Sarà invece sempre la Corte a “decidere”, *alla fine*, i “confini” dell'autonomia regionale e lo Stato non avrà dunque un potere assoluto;

- non è vero che l'introduzione della c.d. clausola di supremazia, di prevalenza o di salvaguardia («la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»: art. 117, IV c.) cancella l'autonomia regionale, anche perché Presidente della Repubblica e Corte costituzionale avrebbero «difficoltà» ad intervenire in questi casi (per tutti: Emanuele Rossi). Al contrario, sia il Presidente che la Corte possono – anzi debbono – intervenire per evitare abusi, soprattutto quest'ultima in via definitiva, quale garante finale della Costituzione e, quindi, anche dell'equilibrio fra Stato e Regioni. Inoltre, non va dimenticato che esiste un equilibrio complessivo di pesi e contrappesi: alla “clausola di salvaguardia”, infatti, corrisponde un'importante “norma di chiusura *pro Regioni*” (spetta alla Regione la potestà legislativa «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»: art. 117, III c.).
- non è vero che la riduzione dei poteri nelle 15 Regioni di diritto comune si rivelerebbe dannosa per le 5 Regioni a Statuto speciale: al contrario, in tal modo, si giustifica razionalmente la specialità. Mentre la precedente riforma del Titolo V incrementava spropositatamente le competenze delle Regioni comuni, rendendo praticamente inutile la specialità – che dunque a ragione avrebbe dovuto cancellarsi vista la tendenziale omogeneità di poteri fra Regioni – la riduzione delle competenze per le Regioni di diritto comune, con la riforma “Renzi-Boschi”, esalta le motivazioni della specialità e la legittima, riconoscendo che appunto solo la *specialità* di tali Regioni giustifica il fatto che abbiano più poteri;
- non è vero che, se passa la riforma, le Regioni si ridurranno a semplici, «grossi enti amministrativi» (Ugo De Siervo). Al contrario disporranno di un'ampia potestà legislativa “esclusiva” su un significativo campo di materie, sui cui potranno finalmente esercitare in modo tendenzialmente pieno le proprie competenze.

Un altro difetto, a mio avviso falso, segnalato dalla dottrina è l'ipotesi che l'elezione di 2 giudici costituzionali da parte del Senato introduca «una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni» alla Corte. Francamente non vedo perché: tale elezione

rafforza il ruolo del Senato e, con esso, le autonomie regionali, ma ciò non toglie che i giudici costituzionali restino *indipendenti* e non siano, quindi, rappresentativi delle realtà locali.

Parimenti, almeno a parere di chi scrive, falso difetto è pure il paventato rischio di *politicizzazione* della Corte per l'attribuzione ad essa del sindacato preventivo sulla legge elettorale, che a mio avviso, invece è solo un timido riconoscimento dei più ampi poteri di controllo *preventivo* che – già lo ricordavo prima (cfr. § 4) – in genere ad essa dovrebbero spettare a tutela della minoranza/opposizione, a maggior ragione in un sistema che rafforza governo e maggioranza.

Infine, pure falsi difetti mi sembrano quelli, più volte segnalati, di un presunto indebolimento degli strumenti e degli organi di garanzia: al contrario, la Corte costituzionale non subisce alcuna *deminutio* (anzi viene rafforzata dal potere di sindacato preventivo sulle leggi elettorali) e il Capo dello Stato sarà ancora più *super partes* e rappresentativo dell'unità nazionale: per la sua elezione, infatti, occorrerà una maggioranza più ampia di quella attualmente prevista.

E potrei continuare nell'elenco dei difetti che, a mio personalissimo avviso, paiono falsi...

#### 6. *I pregi, o melius: i vantaggi della riforma*

Senza certo negare alcuni svantaggi e imperfezioni (§ 4), ma anche senza dimenticare che molte critiche sono “preconcette” o “pregiudiziali”, e quindi, molti difetti sono solo presunti (§ 5), è difficile non riconoscere alcune cose buone, talvolta anche piccole, che la riforma costituzionale porta con sé. Con questo spirito, non rassegnato ma costruttivo, provo ad elencarle:

- eliminazione di un inutile CNEL, che certo non ha dato buona prova nella storia repubblicana: si tratta di un piccolo risparmio, ma costituisce soprattutto la cancellazione del “simbolo” degli enti inutili che pullulano in Italia;
- eliminazione di un bicameralismo perfetto e paritario per farraginosità unico al mondo. Da decenni si auspica questo risultato, giustificato *ex post* sulla base di un'ipotetica maggiore *ponderazione* della produzione legislativa, ma in realtà causa di inutili riti, che rallentano e danneggiano la funzionalità dei lavori parlamentari;

- riduzione, pur minima, delle spese e del numero dei membri della c.d. “casta politica”. La riduzione dei senatori da 315 a 100 non è molto, ma è già qualcosa. Certo sarebbe stato preferibile anche ridurre il numero dei deputati, ma – come ho ricordato – l’ottimo è nemico del bene;
- eliminazione dei cinque senatori “a vita” di nomina presidenziale (art. 59, II c.): adesso la carica è solo settennale e – fatti salvi gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59, I c.) – sparisce l’idea di incarichi «a vita», poco conforme alla tradizione costituzionale italiana e al principio democratico;
- eliminazione delle Province e riduzione “ragionata” dei poteri delle Regioni. Si è posto così rimedio alla follia della precedente, caotica, riforma cripto-federalista del titolo V, fonte di innumerevoli contrasti fra Stato e Regioni. A ben vedere, ora si propone alla fine un discreto equilibrio fra Stato (clausola di salvaguardia) e Regioni (norma di chiusura *pro* Regioni), che però naturalmente solo i fatti ci diranno se e come funziona. In ogni caso, una riduzione razionalizzata delle competenze regionali non significa affatto cancellazione dell’autonomia regionale;
- la creazione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo «essenziali per l’attuazione del programma»: il c.d. “voto a data certa”. È una novità importante, che avvicina il nostro ordinamento ad altri europei, ed è prevista dall’art. 72, VII c., per buona parte dei procedimenti monocamerale. In tal modo si razionalizzano i rapporti fra Governo e Parlamento e il secondo non rischia più di diventare una “palude” per il primo;
- una corposa limitazione dei decreti-legge. Per decenni tutti i costituzionalisti hanno lamentato dell’abuso della decretazione d’urgenza, criticando il carattere meramente persuasivo e non vincolante dei limiti posti con la legge n. 400 del 1988. Oggi finalmente, nel nuovo art. 77, quei limiti vengono elevati al rango di parametro costituzionale. Mi pare una disposizione che, limitando opportunamente i poteri del Governo, fa da *pendant* equilibrato a quella che prevede, invece, il c.d. “voto a data certa”;
- la proroga dell’efficacia dei decreti-legge, di trenta giorni, nel caso di “rinvio” del Presidente della Repubblica, su cui da tempo la dottrina opportunamente insisteva;

- la possibilità di un giudizio preventivo sulla legge elettorale. Ancora troppo poco, dal mio punto di vista, ma meglio di niente: si tratta, comunque, di una previsione certo non filo-maggioritaria;
- l'introduzione del referendum popolare propositivo e di indirizzo (art. 71, IV c.) e la nuova disciplina del referendum abrogativo. Nel primo caso non v'è dubbio che si rafforzi la democrazia partecipativa; nel secondo, più controverso, è certo che comunque, almeno quando si raccolgono più di 800.000 firme, il *quorum* ora richiesto – essendo calcolato sul numero «dei votanti alle ultime elezioni» – si abbassa parecchio a tutto vantaggio degli elettori-cittadini;
- l'introduzione di un'espressa tutela delle minoranze/opposizioni (art. 64, II c.), anche se per ora piuttosto vaga e teorica, rinviandosi ai regolamenti delle Camere;
- l'incremento della «tutela di genere» nelle leggi elettorali per le Camere e per le Regioni (artt. 55 e 122), anche se nulla in merito espressamente dice la normativa transitoria.

Naturalmente anche gli aspetti della riforma ora ricordati presentano – ad un'analisi svolta *funditus*, in questa sede impossibile – alcune imprecisioni, talune sviste tecniche e qualche incertezza, ma ad avviso di chi scrive sono sicuramente *positivi*: con questo spirito andrebbero valutati ed implementati attraverso il (presumibilmente lungo) processo di attuazione.

Se, come s'è detto all'inizio (cfr. § 2), non è più il tempo di immaginare la “migliore” riforma costituzionale possibile, ma di decidere ora su “questa” riforma, presa per intero – ossia nel bene e nel male – occorre valutare laicamente, quindi razionalmente e non pregiudizialmente, i *pro* e i *contra*. Dei “veri” difetti si è detto. Della cortina fumogena dei “falsi” difetti pure. I pregi sono appena stati elencati. Si tratta perciò di ponderare gli uni e gli altri e di valutare secondo il principio non tanto del *miglio astratto*, quanto del *bene parziale possibile* (o del minor male).

Almeno per chi scrive, questa ardua e difficile attività del *bilanciamento*, porta a ritenere che, votando «sì» il cittadino porterebbe all'incasso, accanto ad alcuni problemi, un mucchio di vantaggi e l'ordinamento ne trarrebbe non pochi benefici. Insomma, mi pare che, “alla fine” – n.b.: complessivamente – la bilancia penda più per i vantaggi e che, dunque, i *pregi* siano maggiori dei *difetti*. Insomma: meglio la riforma costituzionale, pur imperfetta, che la Costituzione invariata, con tutti i suoi evidenti e pluridecennali limiti.

Ma questa è, ovviamente, solo la mia opinione, molto schietta (e appena argomentata, vista la sede).

Molti giuristi invece, forse la maggioranza, sono soggetti alla nota sindrome della “conservazione dell’esistente” di fronte ad ogni “cambiamento”, per una discutibile *forma mentis*, che porta S. Cassese, nel suo diario sull’esperienza alla Corte, a dire che talvolta il diritto «è una prigioniera, perché è un mondo incatenato alla tradizione e ai precedenti, anche dove non ce n’è bisogno». E a ragione il giudice costituzionale emerito cita una frase di un anestesiolego di Harvard chiamato a definire la morte celebrale: «i giuristi sono quelli che ritengono che non si possa mai fare qualcosa per la prima volta». Ecco, molti costituzionalisti – forse inconsapevolmente (trattandosi di *forma mentis* diffusa) – hanno paura del nuovo, quale che sia: figuriamoci di una riforma di queste proporzioni!

Nel momento in cui mi esprimo, l’esito del referendum è assai incerto e la recente esperienza inglese della *Brexit* conferma, ove ve ne fosse bisogno, l’assoluta imprevedibilità dei sondaggi e della stessa volontà popolare. È plausibile che vinceranno i «no», non tanto perché il corpo elettorale si sarà formato un’opinione matura fondata su argomentate ragioni tecnico-giuridiche, quanto per le più svariate motivazioni possibili, non ultime legate al contesto politico.

Temo, dunque, che – ben al di là delle diatribe tecniche fra costituzionalisti – il voto referendario sarà un voto “di pancia” più che “di testa”.