

8 GIUGNO 2016

Verso il referendum costituzionale:
stimolare la partecipazione,
risvegliare la democrazia
parlamentare

di Ida Angela Nicotra
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania



Verso il referendum costituzionale: stimolare la partecipazione, risvegliare la democrazia parlamentare^{*}

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

I tentativi di riformare la Costituzione si perdono nel tempo e sono stati tutti segnati dall'insuccesso: dalla Commissione Bozzi, istituita nel 1983, alla Bicamerale De Mita-Jotti del 1992, per arrivare alla Commissione Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema nel 1997. Stessa sorte toccò, durante la XIV legislatura, al disegno di legge costituzionale recante la modifica della seconda parte della Costituzione.

L'odierno testo di riforma riprende in larga misura le proposte contenute nella relazione finale presentata dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta nel 2013.

L'aggiornamento della Costituzione costituisce adesso un passaggio ineludibile per provare a superare definitivamente la delicata congiuntura economica ed istituzionale che il Paese attraversa.

Oggi a quasi settanta anni dalla nascita della Repubblica italiana siamo oramai lontanissimi dai pericoli che portarono i Padri Costituenti alla scelta di una debole razionalizzazione del modello parlamentare, proprio al fine di scongiurare il rischio di costruire un sistema che consentisse un eccessivo rafforzamento del potere Esecutivo. L'opzione per una forma di governo parlamentare con una debole razionalizzazione è frutto del complesso scenario politico . istituzionale dell'immediato dopoguerra, con il ventennio fascista appena concluso e la guerra fredda alle porte. Prevalse, infatti, in sede di lavori preparatori, il timore che si potesse nuovamente piombare in un regime di stampo autoritario, ma nello stesso tempo, si avvertì la preoccupazione di evitare le degenerazioni del parlamentarismo che, in un recente passato, avevano contribuito alla nascita del regime fascista. Così, i Costituenti raggiunsero l'intesa con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, circa la necessità di predisporre “*dispositivi idonei a tutelare le esigenze di*

* Intervento al Convegno “*Riformare la Costituzione: un confronto aperto*”, tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.



stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo". Tuttavia, l'Assemblea non riuscì ad adottare alcun meccanismo di razionalizzazione e si pervenne soltanto ad individuare i contorni fondamentali della struttura e dei rapporti che la compagine governativa avrebbe dovuto intrattenere con quella parlamentare. Oggi quelle condizioni storiche sono lontanissime e i tempi sembrano maturi per ripensare un Testo costituzionale che consenta la semplificazione dell'iter legislativo, eliminando il vetusto sistema di bicameralismo paritario e attribuendo soltanto alla Camera dei Deputati il potere di conferire e revocare la fiducia al Governo.

Ed è ben vero che la riforma costituzionale disegna un bicameralismo "asimmetrico". L'intento è di creare una seconda Camera rappresentativa dei territori e non collegata al Governo dal rapporto fiduciario.

La versione finale dell'art. 1 che riscrive l'art. 55 della Costituzione, frutto di aggiustamenti emendativi, prescrive una soluzione di compromesso, secondo la quale *«la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge (...)*». Legge chiamata a stabilire *«le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio»*.

L'odierna riforma stabilisce, appunto, la relazione fiduciaria tra il Governo e la sola Camera dei Deputati definendo, altresì, un diverso assetto delle relazioni tra i due rami del Parlamento all'interno del procedimento legislativo.

Gli interessi, per così dire, "unitari" emergono all'interno della Camera dei deputati, il nuovo Senato si caratterizza per talune peculiarità tecnico-organizzative incentrate sulla partecipazione all'attività legislativa, in sede centrale, dei rappresentanti degli enti regionali e locali. La presenza di consiglieri comunali e sindaci in Senato risulta funzionale alla edificazione di un luogo in cui possano trovare risposte le istanze che provengono dai territori. La Camera "alta" si "candida" così a costituire, sul versante del potere legislativo, lo spazio in cui gli interessi emergono e si compongono; momento di sintesi delle scelte politiche fondamentali che vanno ad incidere sulla vita degli enti decentrati.

Si fa strada la visione secondo cui il Senato possa costituire l'espressione matura del principio di "leale collaborazione" tra centro e periferia, essendo preordinato ad agevolare il dialogo fra vari livelli esponenziali di collettività. Il progetto di riforma costituzionale descrive un bicameralismo



quale declinazione dell'assetto territoriale della Repubblica, del policentrismo istituzionale sancito negli art. 5 e 114 della Costituzione, laddove i Comuni costituiscono una preziosa eredità dell'età pre-repubblicana, mentre le Regioni sono la vera novità dell'articolazione territoriale disegnata dalla Costituzione del 1948.

L'eliminazione della competenza concorrente costituisce una modifica che mira a valorizzare la dimensione legislativa "centrale", anche per una ragione non secondaria, riconducibile alla necessità di rispondere alle richieste dell'Unione europea con decisioni normative rapide e uniformi. La potestà concorrente "all'italiana" ha, in realtà, sempre mostrato difetti di funzionamento: da una parte, la difficoltà di distinguere tra norme di principio e norme di attuazione e, dall'altro, la qualificazione come norme di principio di disposizioni minuziose e puntuali. Entrambi i fattori, infatti, hanno finito per riportare al centro la potestà concorrente. Di tal che il superamento della dialettica principio-dettaglio è funzionale ad un alleggerimento del pesante contenzioso pendente dinanzi alla Corte Costituzionale. Quanto alla formula utilizzata nel nuovo Testo «disposizioni generali e comuni» va, in primo luogo, precisato che essa riguarda le sole materie della "salute", "politiche sociali", "sicurezza alimentare", "attività culturali", "turismo" e "governo del territorio". In secondo luogo, l'espressione preferita nella versione odierna dell'art. 117, co. 2, lett. m), sembra introdurre un limite ancor più penetrante rispetto alla formula dei "principi fondamentali", nel senso che l'intervento del legislatore statale potrebbe anche espandersi sino ai confini della quasi completa omogeneità della disciplina delle materie di cui si tratta, piuttosto della loro devoluzione, seppur parziale, ai legislatori regionali.

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». Il significato della norma contenuta nel novellato art. 117, 4° co. va compreso alla luce di un principio generale accolto nella maggioranza degli ordinamenti complessi, secondo cui il riparto costituzionale delle competenze non opera in modo rigido. Lo Stato centrale, infatti, sin dalle Carte fondamentali che hanno visto la luce agli inizi del secolo scorso, dispone di poteri impliciti, in virtù dei quali, al fine di assicurare la tutela del principio unitario, può legiferare anche nelle materie che l'ordinamento non gli attribuite espressamente.

Il legislatore della revisione fa rivivere in maniera esplicita l'interesse nazionale. La formula nuovamente utilizzata nel Testo costituzionale lungi dall'esprimere solo gli «obiettivi fissati dall'indirizzo politico della maggioranza parlamentare», evoca, piuttosto, l'esigenza di ritrovare l'unità nel nome di valori costituzionali e derogare alla ripartizione delle competenze legislative fissate in Costituzione, giustificando il principio di flessibilità delle competenze normative sulla



base del criterio del livello degli interessi coinvolti, in vista della tutela di esigenze di carattere unitario e come tali insuscettibili di frazionamento territoriale. All'interno della formula definitoria "interesse nazionale" vanno ricompresi i presupposti per far posto al meccanismo sostitutivo della c.d. "clausola di salvaguardia", affidando alla responsabilità finale dello Stato il perseguimento di funzioni fondamentali e di interessi essenziali. Così, il potere sostitutivo di cui al 4° co. dell'art. 117 Cost. riesce a declinare l'esigenza di ricucire il *fil rouge* che tiene insieme il principio autonomistico che informa il nuovo titolo V e segnatamente gli enunciati contenuti nell'art.114 con gli interessi unitari della Nazione.

Nel rinnovato quadro costituzionale il binomio "unità-autonomia" trova svolgimento in un sistema di garanzia dei diritti riconosciuti come basilari, la cui espressione avviene su quella porzione del territorio che costituisce l'ambito spaziale di riferimento dell'ordinamento italiano. A ben vedere, si delinea la chiara dimensione del riconoscimento del principio della flessibilità delle funzioni legislative sulla base della stratificazione degli interessi coinvolti che deve operare nel rispetto della leale collaborazione e di una valutazione ragionevole della necessità e proporzionalità dell'intervento statale, in vista del perseguimento di interessi unitari. Allora, la rinnovata vocazione pluralista del modello costituzionale finisce per comporsi armonicamente all'interno di un assetto che ispira i rapporti tra Stato e Regioni e spinge i vari enti a cooperare per il perseguimento dell'interesse pubblico.

In tale prospettiva anche le Regioni speciali sono chiamate a partecipare dell'impianto saldamente solidaristico tipico della forma di stato italiana, insieme al principio di responsabilità che dovrebbe sempre orientare i comportamenti della classe politica locale. Ed invero, quasi a voler confermare tale tendenza, in terza lettura al Senato è stata estesa anche alle Regioni speciali la disposizione sul cd. regionalismo differenziato, prevista nell'art. 116, co. 3°: ciò potrà gettare le basi per un ulteriore ampliamento delle competenze delle autonomie speciali, sempre che le stesse siano «in condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio».

Il trattamento da riservare alle Regioni ad autonomia differenziata nel nuovo impianto costituzionale costituisce un tema fra i più delicati nella complessiva trama dei rapporti ordinamentali. Il rilievo appare, vieppiù, sottolineato alla luce della conferma, nel progetto di riforma costituzionale, del mantenimento della specialità, in un quadro di generale ridimensionamento delle competenze delle altre Regioni. Le Regioni speciali sono, infatti, escluse dall'applicazione della nuova disciplina del titolo V, che, per altro verso, si caratterizza per aver aumentato le materie di competenza esclusiva dello Stato e la soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni. La storia delle Regioni c.d. speciali ha dimostrato che, una volta



superate le fonti di tensione che portarono all'adozione di statuti dotati di particolare autonomia, nessuna delle cinque Regioni, ad eccezione, forse del Trentino-Alto Adige sembra essere riuscita a mantenere vive le ragioni della propria specialità. La riforma del titolo V impone, invero, una riflessione su ruolo e prospettive delle cinque Regioni.

Affinché si possa giungere ad un percorso di riscrittura degli Statuti speciali – fermo restando il principio pattizio, ribadito e risaldato, nell'art. 39, co. XIII, del disegno di revisione che conferisce “rango” costituzionale ad una legge rinforzata che necessita della previa intesa tra Stato e Regione speciale – si dovrebbe, quantomeno, porre un termine per la loro revisione, scaduto il quale la nuova disciplina costituzionale dovrebbe trovare applicazione per tutte le Regioni ordinarie e speciali.

Sul versante degli istituti di democrazia diretta la riforma prevede un potenziamento dell'iniziativa popolare delle leggi e del referendum abrogativo. In particolare, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche si introducono nel Testo costituzionale gli istituti del referendum propositivo e di indirizzo, nonché altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Viene inoltre modificato il quorum di validità per quello abrogativo che diventa, per così dire, “mobile” dovendo tener conto della *“maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati”*.

Altra fondamentale novità riguarda l'inserimento in Costituzione del principio di trasparenza. Infatti con la novella dell'art. 97, 2° comma si prescrive che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati oltre il buon andamento e l'imparzialità, ora anche la trasparenza. La trasparenza, quale strumento di contrasto privilegiato alla corruzione, viene considerata, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, a tutela degli interessi generali e dei interessi privati coinvolti nei procedimenti amministrativi. Analogamente, il principio di trasparenza viene introdotto nell'art. 118 della Costituzione nella parte in cui si afferma che le funzioni amministrative ivi considerate siano esercitate *“in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo i criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”*. La trasparenza assurge, così, a principio di rango super primario; la moderna democrazia partecipativa in cui i cittadini interagiscono con le istituzioni in maniera consapevole e responsabile si edifica con l'accesso universale e gli open data che, per la prima volta, trovano cittadinanza in Costituzione.