



EDITORIALE – 23 SETTEMBRE 2020

I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Alla fine è arrivato, dopo una campagna elettorale iniziata, poi interrotta, poi riiniziata, il voto popolare. E, come sempre succede, ha messo qualche punto fermo. Il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari è andato così come si poteva ragionevolmente immaginare: circa il 53 per cento di partecipazione (sul territorio nazionale), quasi il settanta per cento dei voti favorevoli alla riduzione. Tutto sommato, anche il voto per le elezioni regionali è andato come ragionevolmente poteva attendersi, pur se con qualche sorpresa non tanto sul risultato, quanto sulla struttura del voto, sorprese che comunque sono di grande importanza anche rispetto alle indicazioni di prospettive istituzionali. Pur nella difficoltà di lettura, il risultato delle elezioni comunali sembra aver confermato la permanente validità di un modello bipolare e le difficoltà di chi nel secondo decennio di questo secolo aveva rappresentato, giocando sul disagio popolare e su qualche simpatia intellettuale, la sorpresa tripolare.

2. Per quanto riguarda il referendum, le critiche più acute e più incisive rivolte dai sostenitori del NO riguardavano la potenziale carica eversiva della riduzione del numero dei parlamentari, così come originariamente proposta e ipotizzata dal Movimento Cinque Stelle: il progetto originario, invero, prevedeva anche il rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta e l'abolizione del divieto di vincolo di mandato imperativo e dirompente ne sarebbe stato l'impatto sulle strutture fondamentali dell'assetto costituzionale italiano. Viene qui in considerazione la vecchia, tradizionale distinzione tra testo e contesto: un testo, di per sé anodino - giacché la riduzione del numero non implica di per sé nessun problema di assetto democratico - si colloca oggi in un contesto totalmente diverso. Oggi ci troviamo infatti ad operare in una situazione in cui, da un lato, la forza politica dei Cinque Stelle appare indebolita (e la loro carica eversiva assorbita dagli impegni e dalle lusinghe del governo), dall'altra le due ulteriori proposte si sono - fortunatamente! - arenate e sembrano destinate all'oblio. Sotto questo profilo, in un dibattito non sempre lineare, aver segnalato il pericolo proveniente dal complesso delle proposte istituzionali del Movimento è uno dei meriti significativi che vanno riconosciuti agli intellettuali e ai colleghi costituzionalisti che hanno sollecitato il voto per il NO. Sono state mosse naturalmente anche

altre critiche al taglio del numero dei parlamentari: ma, attenendo esse a profili relativi al funzionamento interno delle due Camere, alle leggi elettorali da adottare, alla selezione dei parlamentari, se ne potrà parlare ormai in sede di progettazione dei possibili ulteriori interventi.

Adesso si può ben sperare che operi, rispetto alle originarie intenzioni dei promotori della riforma, il tradizionale fenomeno della eterogenesi dei fini. Se il Paese (e i suoi intellettuali) non perderà la testa nei prossimi mesi inseguendo - non produttive - strategie di *politique politicienne* e di arroccamento pregiudiziale a difesa delle posizioni assunte in questi mesi, la riduzione del numero dei parlamentari, approvata in via parlamentare e sancita ora in via popolare, può diventare l'occasione per affrontare e risolvere il tema tradizionale del nostro assetto parlamentare, quello del bicameralismo cd. paritario e perfetto, i cui difetti sono unanimemente riconosciuti.

3. A fronte di due Camere ridotte nel numero e che, *de iure condito*, fanno le stesse identiche cose, sarà necessario aprire una seria, serena e approfondita riflessione se andare verso il monocameralismo ovvero se finalmente differenziare il nostro - atipico - bicameralismo. Chi scrive non crede che il monocameralismo sia la soluzione adeguata: al di là di qualsiasi valutazione di diritto comparato, che dimostra come il monocameralismo non sia la soluzione adottata nelle democrazie medio-grandi, in un paese caratterizzato da una fortissima volatilità del consenso e da una grande volubilità degli elettori (basti pensare all'andamento delle tornate elettorali degli ultimi sei anni che hanno visto tre partiti avvicinarsi al 40% dei voti per poi precipitare rapidamente verso livelli molto più bassi), avere un luogo istituzionale che permetta di riconsiderare decisioni assunte sull'onda dell'emotività può essere di cruciale importanza ed evitare decisioni erranee, emotive, intempestive.

Se, per la ragione appena indicata, il bicameralismo deve rimanere e se, per evitare ripetitività istituzionali ovvero quello che è stato chiamato monocameralismo casuale (per cui la seconda Camera investita della questione si limita - per ragioni di tempo - ad approvare ciò che ha fatto la prima), occorre differenziare il ruolo delle due Camere, le soluzioni non devono essere pasticciate, contenendo un po' di monocameralismo, un po' di differenziazione. In questo senso non appaiono ancora chiare le soluzioni indicate dal Pd, che fanno riferimento sia all'ipotesi di affidare il voto di fiducia (e di sfiducia, compresa una possibile sfiducia costruttiva) e alcune aree attinenti all'indirizzo politico al Parlamento in seduta comune, sia contemporaneamente all'ipotesi di introdurre differenziazioni tra le due Camere. A giudizio di chi scrive, le due cose non possono stare insieme: di fronte ai testi, si potrà essere più precisi, ma sarebbe la prima volta che in una forma di governo parlamentare le due Camere partecipano paritariamente al rapporto di fiducia, rimanendo differenziate in ordine alla potestà legislativa.

4. La strada, invece, che appare immediatamente - ma direi anche necessariamente - praticabile è quella della trasformazione di un Senato ridotto a 200 componenti in Camera delle Regioni e delle autonomie. In questa direzione spinge di nuovo il contesto, quello già esistente sin dalla legge cost. 1 del 1999, ma ulteriormente rafforzato dai lunghi e tragici mesi dell'emergenza Covid e dalle appena effettuate elezioni regionali. Al di ogni commento sulla vittoria dell'uno o dell'altro schieramento (è finita tre a tre, avendo il centro-sinistra perso le Marche a vantaggio del centro-destra e non avendo conquistato il Movimento Cinque Stelle alcuna regione), queste elezioni regionali si sono caratterizzate per il successo di leadership personali. Questo vale per le vittorie schiaccianti di Zaia in Veneto, di De Luca in Campania e di Toti in Liguria, per la grande vittoria personale di Emiliano in Puglia (che ha vinto contro tutti: contro il centrodestra, contro i 5S, contro Italia Viva, con il solo appoggio del Pd); un'attenta analisi del voto dimostrerà anche la forza personale della posizione di Giani in Toscana, pur ritenuto fino a lunedì mattina un candidato a rischio (da sondaggi, provenienti da tutti i settori, che si sono rivelati clamorosamente sbagliati).

Se si tiene poi conto che le presidenze delle Regioni Lazio e Emilia-Romagna sono in mano al segretario del Pd e ad un autorevolissimo esponente dello stesso partito, che le presidenze di Piemonte e Lombardia sono - per forza intrinseca della Regione, a prescindere da chi ricopre temporaneamente la carica - sempre fortemente incisive e che le presidenze delle Regioni e delle Province speciali sono di per sé di significativo impatto nazionale, appare evidente che - per evitare distonie, discrasie, continui scontri extra-istituzionali, un continuo ricorso alla Corte costituzionale o ai giudici comuni - alla dimensione territoriale va dato un autonomo luogo di espressione politica a livello nazionale. Siamo chiamati a dare attuazione al Recovery Fund e a spendere bene e produttivamente le somme ingenti che arriveranno dall'Europa; sarà difficile evitare che riprenda il dibattito e la discussione sul cd. regionalismo differenziato. Nei prossimi mesi e anni dobbiamo evitare lo scontro continuo tra esecutivi regionali e esecutivo nazionale, costruendo un luogo di dialogo politico e chiamando gli esponenti politici dei territori a confrontarsi in una sede politica e non giudiziaria o nei mass-media: quale migliore occasione di quella che si presenta adesso, con un Senato ridotto nel numero dei componenti e tre anni di legislatura di fronte (visto che difficilmente i 945 parlamentari in carica vorranno abbandonare prima del tempo la loro posizione)?

5. Per andare nella direzione della differenziazione, occorre però evitare alcuni errori, qualcuno già presente sullo scenario politico. In primo luogo, va sottolineato - direi con forza - che il tema della omogeneizzazione delle due Camere è secondario, se non fuorviante (questo vale a maggior ragione per le riforme regolamentari, le quali, ai sensi dell'art. 64 Cost., non necessariamente devono essere uniformi nelle due Camere). Inoltre, fermo rimanendo che elettorato attivo e passivo - ma solo se si adotta il



meccanismo dell'elezione diretta del Senato – devono essere omogeneizzati a 18 e 25 anni, non è necessario eliminare la base regionale per l'elezione del Senato, secondo proposte recentemente avanzate, ed è discutibile - anzi contraddittoria con le linee di tendenze presenti nell'ordinamento - la riduzione dei componenti di nomina regionale nel collegio elettorale del Presidente della Repubblica (se rimangono 58 delegati a fronte di 600 parlamentari, si esalta il ruolo delle Regioni nella individuazione del Presidente, che non è solo il Capo dello Stato, ma anche e soprattutto il rappresentante dell'unità nazionale: casomai, se si va verso un Senato di rappresentanza dei territori, tale quota potrà successivamente essere eliminata). Per evitare di cadere nella scrittura di un complicato articolo sul riparto delle competenze legislative delle due Camere (disposizione che hanno tutti i modelli federali e regionali), può essere opportuno limitarsi a prevedere un generale potere di richiamo da parte del Senato, superabile in ogni caso da parte della Camera dei deputati. La Camera dei deputati rimarrebbe così *dominus* del procedimento legislativo, oltre che titolare unica del rapporto di fiducia col Governo (e se il tabù della riforma organica è superato, si potrebbe pensare di introdurre la sfiducia costruttiva). Naturalmente, queste modifiche richiedono interventi di rango costituzionale, ma i tre anni di probabile durata della legislatura rendono questi interventi, se prevarrà la ragionevolezza dei comportamenti politici, non impossibili.

6. Nei tempi brevi, comunque della durata della legislatura, occorre intervenire sui regolamenti parlamentari, per adeguarli al numero ridotto dei parlamentari. Emerge in particolare il tema dei gruppi e delle commissioni, che al Senato può essere eccessivo per permetterne il funzionamento. Abbiamo vissuto per settant'anni con regolamenti differenti tra Camera e Senato, senza che ciò ridondasse in incostituzionalità, come più volte affermato dalla Corte costituzionale: non sarà il differente numero di commissioni tra le due Camere a provocare *vulnera* al buon funzionamento istituzionale!

7. Nei tempi brevissimi, entro fine anno, al fine di avere una legge elettorale applicabile nel caso si dovesse andare ad uno scioglimento anticipato, occorrerà intervenire, sulla base della legge 51/2019, sui collegi elettorali della vigente legge elettorale (il Rosatellum). Sempre nei tempi brevi, comunque nell'arco della legislatura, occorrerà reintervenire sulle leggi elettorali. E qui la partita sarà difficile. Fermo rimanendo che se si va verso la differenziazione (vera e sostanziale) delle due Camere, le leggi elettorali potrebbero (e dovrebbero) essere diverse, il tema è che le linee di tendenza del nostro sistema politico non appaiono chiare. Le elezioni regionali e comunali confermano una tendenza alla bipolarizzazione, con una sostanziale marginalità politica del MoVimento 5Stelle, che non è competitivo a livello regionale, non elegge nessun sindaco, se non in qualche raro caso in cui è alleato del Pd e non arriva quasi mai al ballottaggio, rimanendo lo scontro quello tipico tra un tradizionale centro-destra e un centro-sinistra



intorno al Pd. Ma il sistema politico nazionale sembra avere ancora oggi logiche diverse: tripolari, se non multipolari. E, allora, la nuova legge elettorale a quale logica deve ispirarsi? E, soprattutto, come si schiereranno, dopo queste elezioni, i partiti? Mentre è presumibile che i 5Stelle rimangano (per il momento) legati all'adozione di sistemi elettorali proporzionali, potrà il centro-destra accettare una logica che può portare alla sua dissoluzione o spingerà per sistemi maggioritari? Che atteggiamento assumeranno, alla luce dei risultati elettorali, i partiti di Renzi e di Calenda, che sembrano lontani dalle percentuali di una possibile, e astrattamente condivisa da tutti, soglia di sbarramento (che per essere efficace non può scendere sotto il 3%)? E quale anima prevarrà dentro il Pd, che rischia di spaccarsi anche su questo tema? Quella dei fautori del proporzionale (che rafforzerebbe i sostenitori dell'attuale alleanza) o quella dei fautori del maggioritario (che costringerebbe ad assumere un'attitudine diversa verso le posizioni centrali dello schieramento politico)? La partita della nuova legge elettorale rischia di essere lunga e confusa.

8. Mentre la politica commenterà per giorni e settimane questi risultati elettorali, bisognerà governare, affrontando - con il massimo di unità possibile - le questioni che mesi di chiusura hanno posto sul tappeto: come gestire il rischio di una ripresa dell'epidemia, come utilizzare le risorse provenienti dall'Unione europea, evitando che una spesa inefficiente produca nuovo debito. Al di là delle questioni istituzionali, è questo che chiedono, anche con questo voto, i cittadini italiani.