

Sana e Robusta Costituzione

Breve analisi comparativa della riforma costituzionale.

Autore: Slowhand

* * *

L'argomento non è dei più facili. Tra pochi giorni gli italiani saranno chiamati a pronunciarsi sulla più grande modifica mai apportata, in sessant'anni, al testo della Costituzione della Repubblica.

Fioccano le opinioni, i commenti, le valutazioni; osservo che, il più delle volte, più che da una attenta lettura del testo o da una corretta analisi della situazione pre e post riforma, tanti "saggi" o presunti tali, muovono più che altro da una logica di appartenenza al branco o da una sorta di feticismo costituzionale (come scrive l'amico [Eretico](#))¹. E, come al solito, talebani e tupamaros dell'una e dell'altra parte finiscono con l'imbastardire a mera polemica ideologica e faziosa quello che potrebbe, invece, essere un vero e proprio dibattito politico, di quelli cui non siamo più abituati, dove per "politica" si intende davvero la accezione più nobile del termine, e cioè l'arte di governare: stabilire come una società si autoregola e dove vuole andare. La triste realtà che la nostra classe politica (con l'eccezione di qualche raro superstite della "Prima Repubblica" e di isolate mosche bianche) non sia in grado di affrontare un simile tema dovrebbe essere fonte di preoccupazione per tutti, ma di questo, magari, parliamo un'altra volta. Vorrei cercare, oggi, di esaminare, nel modo più oggettivo possibile, la riforma elaborata dal precedente Parlamento, così da poter stilare poi un piccolo conto di costi/benefici da poter portare con me, nell'urna, al momento opportuno.

Si tratta, dicevamo, della riforma più vasta mai operata in sessant'anni di storia repubblicana. In verità, più che di riforma, sarebbe giusto parlare di vera e propria rivoluzione (senza dare al termine significato dispregiativo). I cambiamenti sono tanti e tali che certo non si può parlare di un "miglioramento" della attuale forma dello Stato, ma proprio della costruzione di una forma di Stato diversa: al punto che non sembra del tutto ingiustificata l'osservazione di chi obietta che, per quanto la forma (che in certi casi è sostanza) sia stata rispettata, il senso di opportunità avrebbe voluto che mutamenti così significativi fossero stati intrapresi per via diversa da quella della revisione

¹ <http://www.dallaltraparte.splinder.com/post/8259919#comment>

costituzionale "ordinaria".

Sfioriamo qui un argomento delicatissimo, che tanto nutre l'aspro confronto di questi giorni: ovvero, la mancata "partecipazione" delle forze politiche dell'allora opposizione alla stesura della riforma.

Tante osservazioni si possono fare in merito; ma esulano dallo scopo di questa analisi. Due cose, però, è opportuno sottolinearle.

La prima è che una Carta Costituzionale è strettamente legata alla società che la produce; e l'Italia di oggi è molto, molto diversa dall'Italia di sessant'anni fa. Fare finta che non sia accaduto nulla, e considerare "intoccabile" la Costituzione, al punto che invocare la "discussione", il "confronto" diventi un mero pretesto per impedire qualsiasi modifica dilazionandola all'infinito può essere buona tattica da politicante, ma certo non è un servizio alla nazione. Così come non è da considerare "bene della Patria" l'atteggiamento di chi ritiene che qualsiasi maggioranza parlamentare, solo perché ha i numeri per farlo, possa o voglia mettere mano alla Costituzione per soddisfare interessi settoriali senza tenere conto del delicato equilibrio che comunque i costituenti del 1948 seppero raggiungere, la cui alterazione potrebbe provocare persino la paralisi del sistema. Insomma, ci si muove in un campo minato; e certo l'attuale situazione politica, con i due schieramenti in campo che quasi rifiutano di legittimarsi, non è l'ambiente ideale per la nascita di un nuovo sistema politico-istituzionale.

La seconda, che sarebbe sciocco negare, è che da qualche anno è in vigore una procedura elettorale e istituzionale, riguardo la formazione del Governo e la sua eventuale crisi, che mal si adatta a un sistema pensato per funzionare in tutt'altra maniera, e non si può ignorare la discrepanza -grave- tra stato di fatto e principio di diritto; e alcune forme istituzionali previste dalla "vecchia" Costituzione mostrano, oggi, tutti i loro limiti.

Se andiamo a vedere, dunque, le novità introdotte dalla riforma sottoposta a referendum, scopriamo che sono tante, e riguardano aspetti davvero vitali delle istituzioni, e della vita del Paese, andando a interessare tutto il sistema della rappresentanza e delle garanzie su cui si regge l'assetto istituzionale dell'Italia: il Parlamento, il Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Cerchiamo, ora, di occuparci di ciascuno di questi ambiti, tenendo presente, però, che si tratta di figure e istituti strettamente connessi fra di loro, e che un giudizio sulla riforma può essere dato solo in senso "complessivo", essendo il delicato sistema dei contrappesi istituzionali affidato a un sistema complesso di norme derivanti da un "progetto unitario".

Il Parlamento

Attualmente, la Costituzione prevede un sistema organizzato su due assemblee rappresentative (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica), elette con criteri territoriali e di età leggermente differenti, con le medesime attribuzioni legislative (il cosiddetto bicameralismo perfetto). I Deputati sono 630, i senatori 315; esiste poi la figura dei "senatori a vita", membri permanenti del Senato: carica che spetta di diritto ai Presidenti della Repubblica che abbiano terminato il mandato e ad alcuni cittadini, in numero massimo di 5, che il Presidente della Repubblica nomina di sua iniziativa per meriti sociali, scientifici, artistici e letterari.

Questo sistema già da molti anni è sottoposto a dura critica da parte non solo di esponenti politici dell'una e dell'altra parte, ma anche di molti "tecnici", che ritengono obsoleto e improduttivo un numero così elevato di parlamentari per legiferare in fotocopia; i due criteri (territorio ed età) che avrebbero dovuto differenziare la composizione delle due assemblee in modo da consentire un effettivo doppio esame dei provvedimenti non sembrano essere stati sufficienti allo scopo; così che da molti anni, ormai, si auspica la riduzione del numero di deputati e senatori, e una riforma del "bicameralismo".

Numerose erano le proposte dottrinali in merito; la recente evoluzione in "federalismo" del "regionalismo" previsto dalla Costituzione del '48 ha dato modo di individuare nella "federalizzazione" di una delle due assemblee il criterio per una differenziazione non soltanto elettiva, ma anche (e soprattutto) riguardo i compiti e le finalità.

In questa direzione si muove la riforma: viene ridotto il numero dei parlamentari; vengono finalmente differenziati in modo netto i criteri di elezione dei parlamentari; e il Senato diviene, di fatto, permanente, venendosi a sostituire in esso soltanto i membri che di volta in volta decadano.

Alla Camera resta affidato il compito di legiferare sulle materie di competenza dello Stato e di interesse generale (come la politica estera, la sicurezza, la giustizia), al Senato (che diviene Senato Federale) viene affidato il compito di legiferare sulle materie in cui sopravvive la concorrenza di Stato e Regioni (il commercio con l'estero, la protezione civile, ecc. ecc.). Fin qui, questa parte della riforma sembra adempiere i voti di tutti i "riformisti", e anche i più "conservatori" difficilmente potrebbero ragionevolmente opporsi con qualche sensata obiezione, se non per nostalgia; purtroppo, però, cedendo al consueto bizantinismo, la riforma ha previsto anche una serie di "campi intermedi", in cui le due assemblee legiferano alla pari, disponendo la creazione, ad opera dei due presidenti, di una sorta di "supercamera" di sessanta membri nel caso in cui non si riuscisse a trovare l'accordo su un testo unitario. Come se non bastasse, è lasciata la possibilità a entrambe le assemblee di intervenire con "suggerimenti" nelle materie di competenza dell'altra. E' evidente che un siffatto "metodo operativo" rischia seriamente di condurre alla paralisi del sistema, soprattutto nel caso in cui nelle due assemblee venissero a formarsi maggioranze diversificate (rischio già presente nel sistema attuale, ma che diventa molto più concreto). Non si capisce, poi, perché far partecipare ai lavori del Senato Federale (già eletto su base locale, in modo collegato ai vari Consigli regionali) i rappresentanti delle

autonomie locali, e ancora meno si capisce la disposizione secondo la quale questi, pur partecipando, non hanno diritto di voto. Insomma, le buone intenzioni, ben focalizzate nella prima parte di questo settore della riforma, qui sembrano aver lasciato il posto a equilibrismi di difficile comprensione e giustificazione, e di portata tale da vanificare gli effetti benefici delle altre disposizioni. Il rischio è elevatissimo, e porterebbe a concludere per una bocciatura tout court della proposta.

C'è un però, e non è di quelli da poco.

Attualmente -e ci torneremo- la competenza legislativa di Stato e Regioni è delineata in modo piuttosto infelice, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione operata nel 2001. La Corte Costituzionale è ormai ingolfata dalle richieste di risoluzione dei conflitti sorti tra Stato e Regioni, e l'incertezza regna sovrana. Insomma, la situazione attuale è, comunque, insostenibile. Per cui la vittoria dei "sì" o dei "no" agli effetti politici potrà avere conseguenze rilevanti, ma, per il bene del Paese, è assolutamente necessario che questa parte della Costituzione attualmente vigente sia modificata nel senso perseguito da questa riforma. A questo punto, la scelta tra due opzioni che necessitano entrambe di radicali modifiche appare davvero dettata solo dalla convenienza politica. C'è solo da sperare in una prova di maturità delle forze politiche, perché la vittoria dell'una o dell'altra opzione non venga interpretata come "espressione della volontà popolare" di rendere intoccabile e immodificabile il testo risultato vincitore, perché le conseguenze sarebbero rovinose per tutti. Incrociamo le dita...

Il Presidente della Repubblica.

Cambiano (di poco) le modalità dell'elezione, nella quale vengono a pesare un po' di più le componenti regionalistiche. Cambiano invece, e parecchio, le sue attribuzioni (oltre che la definizione: il Presidente diventa "garante dell'unità federale").

Nell'ordinamento attuale, i principali poteri del Presidente della Repubblica consistono nella nomina del Presidente del Consiglio (che, per chiarezza e brevità, d'ora in poi chiameremo Premier) e dei Ministri da questo proposti; nella facoltà di sciogliere il Parlamento e indire nuove elezioni. Pur in assenza di vincoli formali, si tratta, a ben vedere, di poteri certamente non esercitabili *de imperio*, ma condizionati da una serie di circostanze e valutazioni che non sono di competenza esclusiva del Presidente. Anche il comando delle Forze Armate è affidato al Presidente in via poco più che formale, per attribuire nominalmente a una figura di garanzia (non legata, quindi, ai mutamenti elettorali) il legame tra le Forze Armate e la Nazione, oltre che per un residuo di "regalità" nel tratteggio della figura (come, ad

esempio, evidente per il potere di grazia e per la nomina dei Senatori a vita). Il Presidente, inoltre, è capo del Consiglio Superiore della Magistratura.

Con la riforma, al Presidente vengono attribuiti ulteriori poteri quali la nomina dei presidenti delle Authorities e del vicepresidente del CSM (ma solo tra i membri eletti dalle camere...). Tuttavia, viene profondamente riformato il potere di scioglimento della Camera (il Senato non si scioglie più): il Presidente, infatti, può procedere solo su richiesta del Premier, o per le dimissioni o la morte dello stesso Premier; nonché, ovviamente (nello spirito della riforma), in caso di sfiducia. Tuttavia, salvo che per il caso di sfiducia, la Camera può approvare a maggioranza qualificata una mozione "per l'attuazione del programma" che inibisce al Presidente il potere di scioglimento, e indicare il nome di un nuovo Premier.

Cambiamento radicale anche riguardo il potere di nomina del Premier. Questo potere, nella prassi, non è mai stato esercitato in forma libera e autoritativa, ma è stato interpretato da tutti i Presidenti come un potere condizionato, oltre che dal risultato delle elezioni, dall'opinione di esponenti istituzionali e politici di alto livello. Negli ultimi quindici anni, però, l'indicazione pre elettorale da parte degli schieramenti di un "candidato ufficiale" ha di fatto azzerato la già scarsa discrezionalità del Presidente nel processo di nomina (ma un esempio di come questo potere potesse "dilatarsi" si è avuto durante la presidenza Scalfaro, in occasione della crisi del primo governo Berlusconi, quando fu esercitato in maniera formalmente corretta ma più "autoritaria"). D'altronde, si tratta di un cambiamento inevitabile: le modifiche introdotte dalla riforma nella figura del Premier, che prevedono un'elezione diretta, non potevano che trasformare il potere di nomina del Presidente in una semplice operazione di ratifica della volontà popolare. E lo stesso avviene per il potere di nomina dei ministri (nell'esercizio del quale in più occasioni è stata esercitato un "veto morale"), che viene del tutto soppresso per essere affidato interamente al Premier.

Compare invece un "nuovo" potere specifico (ed effettivo), ovvero quello di verificare la compatibilità costituzionale della richiesta del Premier di modificare una legge promulgata dal Senato Federale.

Viene poi ridotto il numero dei Senatori a vita (che diventano Deputati a vita) di nomina presidenziale, che passa da cinque a tre: data la riduzione generale del numero dei parlamentari, la riduzione appare giustificata, anche se il numero di tre risulta, in fondo, esiguo.

Si può dire che con la riforma la figura del Presidente della Repubblica subisce mutamenti sostanziali, legati al nuovo ruolo del Premier, mantenendo però -almeno nelle intenzioni- la funzione "di garanzia" che la Costituzione ha sempre previsto. L'evidente (e comprensibile) intento di dare una base normativa alla prassi invalsa negli ultimi quindici anni ha comportato una sensibile riduzione del già scarso spazio "politico" riservato al Presidente della Repubblica, senza però -a ben vedere- incidere nelle sue prerogative sostanziali. C'è però da fare un'osservazione: l'obbligo di scegliere il Vicepresidente del CSM tra i membri nominati dalle camere comporta che il Presidente si assuma l'onere di una scelta "politica", a rischio di perdere il ruolo *super partes* che la riforma nel suo complesso continua a riservargli.

Il Presidente del Consiglio (Premier)

E' certamente la figura attorno alla quale ruota tutto il nuovo impianto istituzionale, e quella cui la riforma riserva le maggiori novità.

Premessa: molto più che il ruolo del Presidente della Repubblica, quello di Presidente del Consiglio è stato interpretato in maniera molto diversa da chi lo ha ricoperto, anche sulla base del "peso politico" e della personalità dell'incaricato, del partito di riferimento e della compattezza della maggioranza che lo sosteneva. Negli ultimi anni però, come abbiamo già detto, il mutamento del sistema elettorale e la prassi di indicare agli elettori un "capo della coalizione" ha di fatto mutato profondamente il rapporto tra il Premier e la sua maggioranza, oltre che con tutti gli altri soggetti istituzionali (Presidente della Repubblica, Ministri, Parlamento, Magistratura, altri organi dello Stato). Pur non potendosi configurare formalmente come "elezione diretta", il capo della coalizione vittoriosa alle elezioni ha goduto di una innegabile "investitura popolare" che ne ha rafforzato la figura e le possibilità di manovra.

La riforma ha l'innegabile merito di prendere atto dei mutamenti intervenuti, e di volerli formalizzare in un "atto" costituzionale, che superi la attuale, contraddittoria, situazione di una norma che tratteggia una figura non più corrispondente alle necessità e alla realtà italiana, e in fondo non più proponibile (come sarebbe possibile, oggi, tornare al balletto delle consultazioni con candidati finti e maggioranze variabili?).

Così, novità sostanziale della riforma è appunto la formalizzazione dell'elezione diretta del Premier da parte dei cittadini. Il che comporta, ovviamente, una serie di profonde revisioni nei rapporti tra la figura del Premier e gli altri soggetti istituzionali.

Così, per la nomina il Presidente della Repubblica si limita a ratificare la volontà popolare; e al Premier è demandata direttamente la nomina dei Ministri (in precedenza spettava al Presidente, sia pure in via soltanto formale), che direttamente a lui rispondono. La caduta del Premier, salvo il caso già descritto della "sfiducia costruttiva", provoca lo scioglimento della Camera dei Deputati (non del Senato Federale); viene abolito il voto di fiducia "preliminare" da parte delle camere, sostituito da un "voto sul programma" della sola Camera dei Deputati (non è chiaro cosa succeda nel caso -sia pure improbabile- di bocciatura). In modo abbastanza confuso, si impedisce però che il Premier possa ottenere la fiducia da una maggioranza "diversa" da quella con la quale si è proposto alle elezioni (sostanzialmente, una norma anti-ribaltone). Torna poi un potere cancellato dalla riforma del 2001, ovvero quello di ricorrere al Parlamento contro una legge regionale che "pregiudichi l'interesse nazionale". La norma, di per sé, è oggettivamente giustificata; viene però il dubbio che in un sistema come quello delineato dalla riforma, che sostanzialmente svincola il Premier da qualsiasi forma di controllo, possa essere usata per interferire nell'attività delle Regioni governate da maggioranze diverse da quella parlamentare. Magari, qualche "paletto" in più non ci sarebbe stato male, tanto più che in una norma evidentemente dettata dalla stessa esigenza, che prevede la possibilità per il premier di chiedere la

modifica di una legge promulgata dal Senato (e, in caso di rifiuto, di ricorrere alla Camera), è stato previsto un controllo "preventivo" ed effettivo da parte del Presidente della Repubblica.

La riforma delinea quindi una forma di governo molto forte, strettamente legata alla persona del Premier; e, almeno per quanto riguarda questa parte, appare coerente e funzionale (anche se migliorabile). Si tratta di un'esperienza nuova per la tradizione politica italiana, appena delineatasi negli ultimi anni e certamente non in queste forme così nette (salvo l'ultimo, tutti i precedenti Premier eletti "dal popolo" sono stati sostituiti in corso di legislatura). D'altronde, si tratta di una forma di governo diffusa in molte democrazie mature, e, come dire?, se "premierato" deve essere, è bene che lo sia davvero, evitando mezze misure che altro non sarebbero che un freno all'attività politico-amministrativa e un impedimento all'attribuzione della responsabilità di governo. Il problema di fondo è quindi una scelta "politica": si vuole introdurre il premierato in Italia? Anche qui, prima di rispondere nettamente "sì" o "no", bisogna tenere conto che la situazione attuale, che vede uno scollamento tra le norme costituzionali e la prassi, non può essere ulteriormente tollerata; insomma, la figura del Premier così come è attualmente delineata dalla Costituzione (analogamente a quanto abbiamo visto per le Assemblee Parlamentari) dovrà in ogni caso essere modificata.

La Corte Costituzionale.

Nelle attribuzioni, nel ruolo dei giudici, nella loro permanenza e riguardo la presidenza, di fatto nulla cambia. Viene invece riformata la composizione: resta inalterato il numero dei giudici, 15, ma sale (da 5 a 7: 4 eletti dal Senato Federale, 3 dalla Camera dei Deputati) il numero dei giudici di nomina politica, mentre diminuiscono di un'unità (da 5 a 4) quelli di nomina Presidenziale e quelli eletti da i magistrati.

Ora, con tutta la più buona volontà, non si può non vedere in questa modifica -piccola, ma sostanziale- un riflesso dei travagliati rapporti intercorsi nella legislatura appena ultimata tra la maggioranza parlamentare e la Corte Costituzionale (malignamente, si potrebbe dire con la Costituzione in genere...). L'evidente intento di aumentare in modo decisivo il peso della componente "politica" della Corte risponde alla volontà di condizionare la Corte stessa così che non si "opponga" in modo troppo netto alle deliberazioni del Parlamento.

Principio discutibile, e per tanti versi inaccettabile.

Se è vero che nel Parlamento (o nel Premier, secondo la riforma) risiede la “volontà popolare”, e che questa è la sola fonte di legittimazione delle leggi (cosa non altrettanto vera quanto la prima, ma concediamola pure come tale), è però altrettanto vero che secondo la Costituzione anche la volontà popolare deve essere soggetta ai principi sanciti nella Carta; compito della Corte Costituzionale è appunto quello di garantire che la legislazione ordinaria segua i principi generali cui è ispirato tutto l’ordinamento, mantenendo la coerenza del sistema. Se la volontà popolare intende modificare la Costituzione, non può farlo *de plano* mediante una semplice delibera parlamentare, ma deve seguire l’apposita procedura. Mai come in certi casi è opportuno ribadire che nel diritto spesso forma e sostanza sono inscindibili.

Il possibile controllo di una maggioranza “politica” sulle decisioni della Corte, oltre a stravolgere il delicato equilibrio dei contrappesi istituzionali (il parlamento è sovrano, ma non è monarca assoluto), oltre a essere inaccettabile in linea di principio in un sistema basato sul primato della Costituzione rispetto alla legge ordinaria, delinea preoccupanti scenari di “strapotere” della maggioranza parlamentare rispetto agli organi di garanzia, soprattutto se legato a un premierato forte quale quello previsto dalla riforma. E c’è da rilevare che il Parlamento non ha certo brillato, in tutti e sessanta gli anni della Repubblica, per la velocità con la quale ha provveduto a nominare i giudici costituzionali di sua competenza; così che aumentare il numero dei giudici di nomina Parlamentare, anche se con la riforma cambiano le modalità dell’elezione, non è certo garanzia per il corretto funzionamento di un organo fondamentale nell’equilibrio istituzionale. Insomma, per quanto limitatissima, questa parte della riforma si presenta, a differenza delle altre, connotata in maniera fortemente negativa.

Il Consiglio Superiore della Magistratura

Nulla cambia riguardo compiti e composizione di quest’organo. La sola differenza riguarda la suddivisione tra Senato Federale e Camera dei Deputati delle nomine prima spettanti al Parlamento in seduta comune, il cui numero totale (1/3) rimane invariato. Spicca però l’attribuzione della Vicepresidenza a un membro “politico”; poiché, di fatto, è il Vicepresidente a delineare l’indirizzo e le attività del CSM (essendo la presidenza del Presidente della Repubblica poco più che una attribuzione onorifica) anche in questo caso, seppure con minore incisività (la nomina è di competenza del Presidente), valgono le osservazioni negative già svolte a proposito della Corte Costituzionale.

Competenza delle Regioni (Devolution)

E' l'altro punto forte della riforma, che si concentra in una ulteriore modifica del famoso (famigerato?) Art. 117 e di altri punti minori.

La Costituzione del 1948 prevedeva la divisione del territorio nazionale in regioni, organi amministrativi locali che avrebbero dovuto godere di non meglio precisata "autonomia". Per avere una legge che istituisse formalmente le Regioni (ordinarie) e delineasse i loro ambiti di operatività fu necessario attendere trent'anni; la competenza legislativa degli organi locali, però, fu limitata a ben poche materie, così che la tanto decantata "autonomia regionale" è rimasta a lungo poco più che un principio teorico. Soltanto con la riforma del 2001 alla regioni è stato attribuito un portafoglio di competenze oggettivamente rilevante; ma è noto che la infelice formulazione delle norme (dovuta in tutta evidenza a una certa superficialità nella stesura, nonché, soprattutto, alla mancanza di un progetto definito e univoco e all'attribuzione delle necessarie risorse economiche) ha provocato un gran numero di conflitti fra le Regioni e lo Stato riguardo la titolarità della competenza e la portata degli interventi nelle materie previste dall'art. 117 quale "competenza concorrente", così che una rapida riforma si palesava ogni giorno di più oggettivamente necessaria; tanto più che il cosiddetto "centralismo verticale" ha fatto sì che lo Stato, anziché decentrare alle Regioni, abbia finito coll'avocare a sé ogni decisione.

La riforma attuale ha riscritto ulteriormente l'art. 117, stabilendo che le regioni sono competenti per tutto quanto non specificamente riservato allo Stato, e soprattutto individuando, per la prima volta, una "competenza esclusiva" delle Regioni in alcune materie (sanità, organizzazione scolastica, polizia amministrativa). Tuttavia, come abbiamo già notato a proposito del Parlamento, viene mantenuta (ancorché ridisegnata) l'infelice categoria delle materie a "competenza concorrente". Ovvero, il punctum dolens che più di ogni altro richiedeva un intervento profondamente innovativo e dirimente non viene modificato.

I motivi di questa scelta possono essere variamente individuati; certo, è davvero stupefacente che proprio il punto di maggiore debolezza della riforma del 2001, che tante critiche aveva suscitato (e a ragione), non sia stato toccato. Insomma, i problemi che c'erano, rimangono.

Dobbiamo, per onestà, chiarire un punto controverso: diversamente da quanto si sente dire in giro (anche da autorevoli personaggi), in campo scolastico la riforma affida alle regioni la "organizzazione" del servizio, non la possibilità di definire programmi e contenuti dell'istruzione (che restano di competenza statale). Insomma, il paventato pericolo di un'istruzione mutevole da regione a regione è poco più che una leggenda metropolitana. Anche l'istituzione della "polizia amministrativa" non sembra doversi interpretare quale creazione di un "nuovo" corpo di polizia che si sovrapporrebbe alla Polizia di Stato, ma come introduzione del coordinamento regionale, da realizzarsi anche mediante l'istituzione di un corpo unico, dei vari servizi locali di polizia (tutto questo, però, nella riforma è

contenuto in modo assai confuso, tanto che non sarebbe impossibile un'interpretazione "estensiva").

Importantissima è la previsione contenuta nell'ultima delle disposizioni transitorie; si tratta del cosiddetto "federalismo fiscale", ovvero dell'attuazione di quanto già previsto nel 2001 e rimasto lettera morta: l'autonomia finanziaria, in entrata e in uscita, degli enti locali. Ma la disposizione, anziché fornire modi e/o contenuti, si limita a prevedere che il Parlamento "provvederà": può essere tutto, può essere niente... Di difficile comprensione, poi, la prescrizione che l'istituzione di tasse regionali debba avvenire senza incremento della pressione fiscale complessiva: questo comporterebbe che lo Stato rinunciasse a quella parte di imposte che vengono "incamerate" sotto il nuovo titolo regionale, ma chi o cosa potrebbe impedire allo Stato un successivo aumento di quanto rimasto di sua competenza? Francamente, il dubbio che questa disposizione possa trasformarsi in un "buco nero" è più che legittimo. Del resto, è evidente che, senza autonomia fiscale (senza, cioè, la possibilità di reperire risorse finanziarie in modo autonomo), il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni non può che restare lettera morta, o tradursi in inefficienza dei servizi.

Curiosa è anche la norma che riguarda Roma: alla capitale viene riconosciuto uno "status" particolare, una sorta di autonomia legislativa pari a quella regionale nelle materie di competenza, ma "nei limiti e con le modalità stabilite dallo Statuto della Regione Lazio". Nonostante il valore simbolico del riconoscimento, appare difficile non attribuire a mere considerazioni di interesse politico (legate alla particolare divisione dell'elettorato tra Roma e il resto della regione) questa subordinazione a un organo in fondo "ordinario" dell'autonomia "straordinaria" della Capitale, nel momento in cui le si attribuisce un'importanza costituzionalmente rilevante. Insomma, una norma interessante, lodevole nelle intenzioni ma, purtroppo, dal contenuto contraddittorio e censurabile.

Ultima cosa, a titolo di curiosità: viene modificato proprio l'art. 138, che riguarda i referendum costituzionali: viene abrogato il vincolo che condizionava al mancato raggiungimento della maggioranza qualificata l'effettuazione del referendum, per cui ogni modifica costituzionale, in caso di richiesta effettuata secondo le consuete modalità, potrà essere sottoposta a referendum. Proprio nulla cambia invece nell'istituto del referendum ordinario, per il quale, soprattutto di recente, erano fioccate le proposte di modifica.

At the end of the fair

Sia pure senza scendere nei particolari, abbiamo cercato di delineare premesse e conseguenze della riforma costituzionale sottoposta all'approvazione dei cittadini.

Il giudizio sulla riforma, data la sua vastità, non può che essere dato in modo complessivo. E questo giudizio, a mio personalissimo e contestabilissimo parere, non può che essere, alla fine, negativo.

Si badi bene, non per "questioni di principio" che sono spesso riconducibili a ideologia, appartenenza o interessi di chi le sbandiera con tanta foga.

Vi è, nella riforma, un sensibile cambiamento della forma istituzionale del nostro Paese. Un cambiamento che trasforma la democrazia parlamentare che abbiamo avuto finora in una democrazia governativa. Diversamente dalle lamentazioni di più o meno illustri cassandre, non credo che questo significhi, tout court, un "pericolo per la democrazia". Nazioni che ben prima di noi hanno adottato metodi e istituzioni democratiche fanno uso da decenni di questo sistema senza che la loro vitalità democratica ne risenta; e, anzi, spesso si pongono come pietra di paragone delle inefficienze del nostro sistema.

Insomma, si può non essere d'accordo sull'opportunità, ma questo non significa che nella riforma sia contenuto il germe della dittatura, come pure si sente ripetere in giro.

Dall'altra parte, però, non si può non tenere conto dei difetti e delle contraddizioni che deriverebbero dall'applicazione del testo riformato. In tre parole: non funzionerà mai. Il Senato Federale è macchinoso, oscura è la suddivisione delle competenze con la Camera dei Deputati, irrisolti i nodi di contrasto con le regioni. Fortemente indebolito il ruolo di "garanzia" della Corte Costituzionale, impraticabile la devolution così come delineata. Insomma, prima ancora che questione di scelte politiche, a mio parere è un problema di efficienza. Uno Stato inceppato non serve a nessuno ed è dannoso per tutti.

L'ingegneria costituzionale è materia delicata, nella quale non ci si improvvisa. Non sembra che la riforma sia nata sotto una buona stella: tante buone idee, tanti obiettivi giusti da perseguire, che purtroppo hanno fatto naufragio sugli scogli di una sostanziale incapacità a concepire il sistema come un tutt'uno, nel quale ogni parte ha un ruolo che non può essere vanificato pena la perdita di efficienza di tutto l'insieme. Una Costituzione un po' usurata ma funzionante è sempre meglio di una Costituzione nuova che non può funzionare. Per cui: No.

A pensarci bene, però, tante sono le perplessità che nascono dalla proposta di bocciare la riforma. E' noto che nell'attuale maggioranza parlamentare sono presenti componenti politiche che non intendono mutare di una virgola la Costituzione del 1948, anche lì dove un intervento, più che suggerito dall'opportunità, è reso obbligatorio dalla contingenza reale; per cui la bocciatura della riforma finirebbe coll'ingessare sine die un testo che mostra preoccupanti limiti. Così che forse converrebbe quasi quasi votare "sì", di modo che, costretti dalle circostanze, tutti

dovrebbero procedere rapidamente a una nuova riforma, che -auspicabilmente- potrebbe produrre qualcosa di meglio del papocchio attuale. Per cui: Sì.

In conclusione: boh...