



« Se la riforma passa, avremo un fortissimo ritorno di fiducia verso quelle istituzioni politiche da tempo in crisi, e l'Italia dimostrerebbe di essere in grado finalmente di dare risposte ai problemi che sono sul tappeto da oltre trent'anni

Intervista a **FRANCESCO CLEMENTI**

costituzionalista / Università di Perugia

Ultima chiamata per cambiare l'Italia

Professor Clementi, il clima intorno a questa revisione costituzionale è rovente e l'opinione pubblica è estremamente divisa sul voto referendario. C'era davvero bisogno di questa riforma?

«Sì. Questa riforma è necessaria perché nasce da tre ragioni antiche e da tre ragioni più moderne. Per prima cosa, il bicameralismo italiano era stato costruito settant'anni fa sul principio della "diffidenza reciproca", creando quello che è stato definito un "inutile doppione" per impedire scientificamente che il Parlamento decidesse in tempi troppo rapidi: un bicameralismo dei veti, più che dei voti. Secondo, appena usciti dal ventennio fascista i costituenti avevano necessità di configurare un governo debole, mentre oggi quella di un governo forte è sempre più una necessità delle liberaldemocrazie moderne. Terzo, la necessità di una equiparazione tra legislatori nel rapporto fra Stato e autonomie locali (anche se questo punto della Costituzione poi si è realizzato con trent'anno di ritardo). La prima delle ragioni più contemporanee è la crisi economica, che ha reso cristallino il principio che istituzioni deboli fanno Paesi deboli, e l'Italia si è dimostrata molto più

fragile delle altre nazioni. La seconda è la crisi politica del 2013, a seguito delle elezioni parlamentari senza vincitori di febbraio, quando è emersa la grandissima difficoltà di trovare un accordo di governo tra le tre forze politiche in campo per poi tornare esattamente al punto di partenza, ovvero la grande coalizione tra centrosinistra e centrodestra che aveva sostenuto il governo Monti nei due anni precedenti. La terza è l'amplificazione di questa crisi politiche che si è venuta a creare con la coincidenza fra la paralisi nella formazione del nuovo governo e la scadenza del mandato del Capo dello Stato, che ha portato alla convocazione dei Grandi elettori quando si era ancora lontani dall'accordo politico: ricordiamo tutti il clima drammatico nel quale alla fine è maturata la rielezione del presidente

Napolitano, una prima volta assoluta nella storia del Paese. Proprio a partire da quell'elezione è nata la spinta al processo di revisione costituzionale».

«Quindi, secondo Lei, non un'anomalia ma la risposta a una situazione anomala.

«Esattamente, una situazione anomala ed eccezionale, in un momento in cui

«**I**l lavoro del Parlamento è stato metodologicamente ineccepibile: è stato rispettato rigo per rigo l'articolo 138, la discussione è rimasta in aula come chiede la Costituzione e la presentazione del testo è stata preceduta da una consultazione pubblica»

>>>

>>> problemi antichi e nuovi sono esplosi tutti insieme mettendo in crisi il sistema. E devo dire, per rispondere all'altra parte della domanda iniziale, che la risposta del Parlamento è stata metodologicamente ineccepibile: è stato rispettato riga per riga l'articolo 138 (ad esempio nel progetto di legge precedente, quello del governo Letta, si ipotizzava un percorso straordinario abbreviato); la discussione è rimasta in aula come chiede la Costituzione, senza commissioni bicamerali, senza comitati extraparlamentari di "saggi", senza leggi speciali ad hoc; la presentazione del testo è stata preceduta da una consultazione pubblica, nel marzo-aprile 2014, quando il governo pubblica le sue idee di riforma sul proprio sito internet, per poi modificare il progetto che viene presentato alle Camere sulla base delle critiche ricevute dall'opinione pubblica; ancora, il governo ha sostenuto fin dall'inizio che l'iter di riforma si sarebbe concluso con un referendum, anche se ci fosse stata una maggioranza qualificata tale da renderlo costituzionalmente non necessario; infine, la maggioranza che ha approvato il testo di riforma, pur non essendo stata quella dei due terzi, non coincide con la maggioranza che sostiene il governo. E poi mancano tutti quegli elementi che nella storia del dibattito delle riforme costituzionali hanno sistematicamente portato al fallimento: non cambia la forma di governo parlamentare, non cambiano i poteri né del governo, né del Capo dello Stato, né della magistratura, né della Corte costituzionale, che anzi "guadagna" il compito del controllo preventivo della legge elettorale».

«Il nuovo Senato rappresenta con chiarezza i territori e la morfologia istituzionale del Paese. E poi ha una competenza importante, quella della valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche»

Dal metodo ai contenuti. Forse quello centrale è il nuovo Senato. Il compromesso finale non ha portato alla sua abolizione, come chiedeva qualcuno, ma a una netta riconfigurazione della sua struttura: niente fiducia, poteri ridotti, elezione di secondo livello. I critici parlano di un organo pieno di confusione e quasi inutile. Può funzionare?

«Non lo ritengo né inutile né confuso, parola che vuol dire tutto e niente. A me pare che il nuovo Senato rappresenti le istituzioni territoriali e con esse la morfologia istituzionale del Paese, in virtù dell'elezione di secondo grado e della presenza di consiglieri regionali e sindaci. E poi, tra le altre, ha una competenza importante, quella della valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, statali ed europee, sui territori. Questa novità rende il nuovo Senato un organo molto interessante, perché avrà una leva nuova come strumento ex post rispetto alla produzione normativa, un fatto rivoluzionario considerando che oggi in Italia questo avviene essenzialmente

ex ante. Mi pare che già questo possa essere un motivo decisivo per giustificare la permanenza in vita del Senato nel quadro del superamento del bicameralismo paritario. Nelle democrazie bicamerali, che sono minoranza nel mondo ma maggioranza nel G7, il Senato rappresenta le forme dell'identità del Paese e serve da strumento per governare meglio la complessità che circonda quel Paese. Ci stiamo allineando a questo. E a me non sembra poco, a maggior ragione se lei a ciò aggiunge che sparirà la doppia fiducia parlamentare al governo».



A proposito di rappresentanza dei territori, la riforma interviene in maniera significativa anche sul Titolo V, e lo fa in una direzione opposta alla riforma del 2001. È un ritorno alla centralizzazione?

«Vorrei precisare questo: la riforma del 2016 va in una direzione diversa rispetto a quella del 2001 ma va nella stessa direzione della giurisprudenza della Corte costituzionale che negli ultimi 15 anni ha segnalato numerosi punti di frattura nel Titolo V. Il nuovo articolato interviene puntualmente a sanare quelle fratture. Dunque è nel verso della nostra storia e tradizione costituzionale italiana, fatta di un regionalismo ragionevole non di un federalismo irrazionale».

Cioè costituzionalizza la giurisprudenza recente?

«Esattamente. E lo fa al punto tale che prende atto delle competenze che la Corte nei fatti ha già passato allo Stato, come grandi infrastrutture e comunicazione, e interviene su materie che chiedono uno spazio nuovo, come i mercati finanziari o la

promozione della concorrenza. Alla base del nuovo testo c'è un assunto estremamente condivisibile: la tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese e dei suoi diritti. Su quest'ultimo fronte una lettura eccessivamente federalistica aveva reso finora più deboli alcune istituzioni territoriali rispetto ad altre, come segnalato dalla stessa Consulta. La nuova clausola di supremazia serve a garantire unità e parità proprio su questo».

"Supremazia" è un termine che il fronte più ostile alla riforma affianca anche all'esecutivo, nel nuovo equilibrio che si viene a creare con il Parlamento, anche a partire dal combinato disposto tra legge costituzionale e nuova legge elettorale.

«Eppure non si tocca nulla della forma parlamentare. Sul governo c'è un doppio cambiamento. Da un lato si interviene sul tema delle fonti del diritto, e qui l'esecutivo subisce la fine dell'abuso della decretazione d'urgenza, una procedura che alla luce delle nuove norme verrebbe sterilizzata, mentre incassa il potere di chiedere al Parlamento

>>>

QUELLI CHE VOTANO SÌ • Due testi per spiegare i motivi di chi è favorevole

Il "sì" al referendum in 15 perché

Perché semplifica il procedimento legislativo, amplia le garanzie democratiche, potenzia la partecipazione popolare.

Sono 3 dei 15 "perché" elencati e spiegati da altrettanti giuristi favorevoli al ddl Renzi-Boschi in *Perché sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, pubblicato da Laterza (160 pagine, 10 euro) con la prefazione della ministra per le Riforme.

Un testo che si propone di parlare "non agli addetti ai lavori ma a tutti i cittadini" per argomentare "le ragioni storiche e giuridiche per

dire sì" il 4 dicembre prossimo, senza esprimere - queste le intenzioni - "nessuna valutazione politica, solo valutazioni di merito".

Tra gli autori del volume c'è anche il costituzionalista Carlo Fusaro, autore di una *Guida ragionata alla riforma*, 100 pagine articolate in 20 risposte sintetiche ad altrettante domande con un'appendice di 6 tabelle sull'eventuale futuro assetto istituzionale che scaturirebbe dalla vittoria del "sì".

Il testo è scaricabile gratuitamente in formato pdf dal sito www.carlofusaro.it.



>>> un voto a data certa su alcuni provvedimenti. Questo non ingessa il dibattito parlamentare: il contingentamento dei tempi è ordinato, dà spazio all'opposizione (per la quale la Costituzione riformata introduce uno statuto) e ha tempi più larghi degli attuali sessanta giorni per la conversione dei decreti».

E l'altro cambiamento qual è?

«È il potere di giudizio preventivo della legge elettorale che la riforma Costituzionale assegna alla Consulta. Se il referendum approva la riforma, la Corte costituzionale potrà valutare anche la legge elettorale da poco vigente. Poi è chiaro che questa entri in gioco, dato che porta con sé l'attribuzione al voto elettorale del potere di assegnare con chiarezza l'indirizzo politico al fine della costituzione di un governo. Per la prima volta si rafforza il mandato elettorale rispetto al potere di trattativa dei partiti».

Quindi è vero che l'Italicum debba essere tenuto in considerazione nella valutazione complessiva della riforma.

«Le leggi elettorali passano, e in questo Paese ne sono passate tante. Questa riforma nasce distinta, anche in termini temporali, dalla nuova legge elettorale, che è stata approvata per prima. Vale la pena ricordare, tra l'altro, che la riforma della legge elettorale nasce da un'esigenza autonoma, ovvero l'intervento della Corte costituzionale sulla legge precedente. E poi mi pare ci sia troppa dietrologia. In tanti hanno criticato il partito di maggioranza relativa sostenendo di essersi disegnato una legge elettorale su misura. Oggi l'analisi degli scenari suggerisce che il nuovo meccanismo favorirebbe un'altra for-

za politica. Questo dimostra la natura autonoma di ciascuna riforma rispetto all'altra e la natura variabile degli effetti».

I comitati del sì parlano di "ultima spiaggia": o si cambia la Costituzione adesso o non ci saranno più le condizioni per modificarla. Il fronte del no chiede invece di rigettare la riforma aprendo a un nuovo processo di revisione. Lei come la vede?

«Io dico questo: se la riforma passa, avremo un fortissimo ritorno di fiducia: interno, verso quelle istituzioni politiche da tempo in crisi, ed esterno, specialmente in uno scenario internazionale di grande instabilità: l'Italia dimostrerebbe di essere

in grado finalmente di dare risposte ai problemi che sono da oltre trent'anni sul tappeto. E la fiducia avrebbe un valore politico e sociale, ma anche economico, specie sul fronte degli investimenti. Se invece a prevalere sarà il no, lo scenario mi sembra chiaro: per la giovane classe politica che ha scommesso tutto sulla riforma sarebbe la fine, e dubito fortemente che dopo a qualcuno tor-

nerrebbe la voglia di imbarcarsi subito in un lungo e rischioso processo di revisione. Per tre decenni in Italia si è parlato di riforme senza farle mai. Ci si è riusciti stavolta per i motivi straordinari che dicevo all'inizio. Perdere questa occasione sarebbe davvero un danno per il nostro Paese ed ecco perché credo che questa sia l'ultima chiamata. Stavolta, da un contesto difficile, possiamo uscirne fuori con un testo che rafforza la nostra posizione nel mondo. E non è poco, a maggior ragione se si tratta di un testo di riforma che attendiamo da decenni». ✓

Simone Esposito

«Per tre decenni in Italia si è parlato di riforme senza farle mai. Ci si è riusciti stavolta a causa dell'eccezionalità della crisi politica del 2013. Ecco perché credo che questa sia l'ultima chiamata»