



*La revisione è piena di incognite e di potenziali conflitti da sbrogliare. L'impressione è che la vittoria del sì più che risolvere i problemi ci complicherebbe la vita aggravando l'attuale situazione, in una singolare eterogenesi dei fini*

Intervista a **STEFANO AGOSTA**

costituzionalista / Università di Messina

## Una riforma che non semplifica

**P**rofessor Agosta, nel dibattito sulla riforma costituzionale e sul voto referendario del 4 dicembre si mescolano considerazioni tecniche, valutazioni istituzionali e strategie politiche. Secondo Lei quali sono i valori in gioco?

«Essenzialmente, anche a giudicare dall'analisi del dibattito e dei lavori parlamentari, con il referendum sono in gioco due principi fondamentali della Costituzione: il principio democratico e il principio autonomistico, l'articolo 1 e l'articolo 5 della Carta».

*Ma la prima parte della Costituzione non è toccata dalla riforma.*

«Vero, ma la riforma tenta di individuare un nuovo equilibrio, noi costituzionalisti diremmo un nuovo "bilanciamento", tra questi due principi. E questo era già negli intendimenti della maggioranza, fin dalla presentazione del disegno di legge: basta andarsi a rileggere la relazione di accompagnamento con cui il progetto di revisione costituzionale è stato trasmesso la prima volta al Senato».

*Come giudica questo nuovo equilibrio?*

«È una valutazione complessa. Dal mio punto di vista la riforma presenta alcune

luci, delle ombre, e delle ampie zone di penombra. Mi spiego meglio. Io condivido le motivazioni che hanno spinto la maggioranza a varare una riforma costituzionale, a partire da quella di dare al Paese un assetto istituzionale migliore, anche per rispondere alle nuove esigenze della governance economica europea. La seconda parte della Costituzione va certamente svecchiata. Così come condivido la neces-

sità di portare in qualche modo a compimento la riforma delle autonomie iniziata con il nuovo Titolo V del 2001. Ma c'è un dato da considerare: le revisioni costituzionali non sono un atto singolo, ma un processo: perché le modifiche diventino concrete, c'è bisogno di tutta una serie di atti collaterali concreti. Innanzitutto una legge elettorale coerente con le previsioni della riforma istituzionale; poi la modifica dei regolamen-

ti parlamentari, fondamentale affinché la riforma produca davvero effetti; tutta una serie di provvedimenti amministrativi; l'implementazione attraverso le consuetudini. C'è tutta una galassia di fonti che ruota intorno al "sole" della riforma e che è decisiva rispetto alla reale applicabilità della revisione. Non è tutto così scontato».

**«Sono in gioco due principi fondamentali della Costituzione: il principio democratico e il principio autonomistico, e il nuovo bilanciamento presenta luci ma anche molte zone d'ombra o di penombra»**





>>> ***I suoi dubbi quali sono?***

«Riguardano soprattutto il nuovo Senato. Non si riesce a capire bene che tipo di interessi e di istanze sia portare. Sappiamo da chi è composto, ma di quali interessi devono essere portatori i nuovi senatori? Se si guarda alla relazione introduttiva del disegno di legge e al complesso del dibattito parlamentare, da un lato si dice che non devono essere portatori degli interessi del territorio di provenienza, dall'altro si dice che non devono essere nemmeno portatori degli interessi di partito, perché sono rappresentanti essenzialmente dell'istituzione territoriale. Ma cosa significhi questo è poco chiaro».

***Un problema d'identità, dunque.***

«Esatto: a me sembra proprio che il Senato rischi di trasformarsi in un'istituzione in crisi d'identità. E questo dato è ulteriormente accentuato se valutiamo

insieme la nuova Camera e il nuovo Senato: un gigante e un nano seduti uno accanto all'altro. Le funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo del governo sono quasi tutte assegnate a Montecitorio. Al Senato resta poco, e la gestione di quel poco che resta è estremamente complicata: oggi esiste un procedimento legislativo bicamerale, articolato ma chiaro; domani esisterebbe una molteplicità di procedimenti ancora tutti da disciplinare attraverso i nuovi regolamenti parlamentari, che sono lo strumento vero nel quale si gioca il cambiamento».

**«Il Senato rischia di trasformarsi in un'istituzione in crisi d'identità. E questo dato è ulteriormente accentuato se valutiamo insieme la nuova Camera e Palazzo Madama: un gigante e un nano seduti uno accanto all'altro»**

***E le luci della riforma quali sarebbero?***

«Il voto a data certa mi pare si possa ascrivere a questa categoria, anche per estirpare l'abuso sistematico della questione di fiducia. Così come la costituzionalizzazione delle regole che arginano l'altro grande abuso del procedimento le-

gislativo, ovvero gli eccessi nella decretazione d'urgenza. Anche le novità sui referendum sono positive, sia l'introduzione del referendum propositivo, sia le nuove norme sul quorum per quello abrogativo. Condivido anche l'innalzamento del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, la parte sulla trasparenza nella Pubblica amministrazione e l'abolizione del Cnel».

**Restano le zone in "penombra".**

«A mio giudizio, in penombra c'è soprattutto il nuovo Titolo V. È evidente che c'è un processo di accentramento, discontinuo rispetto alla legge costituzionale del 2001 ma nel solco dei successivi interventi della giurisprudenza. L'eliminazione della potestà legislativa concorrente, così come la sottrazione di molte competenze alle regioni, ne sono la prova. Così come la famigerata clausola di supremazia, che diventa il nuovo ago della bilancia nell'equilibrio fra Stato e Regioni. Se posso discostarmi dal linguaggio specialistico, io la ribattezzerei "clausola di sconfinamento". L'impressione è che questo strumento sia uno spillo chiamato a sostenere da solo l'equilibrio di una intera montagna, ovvero il rapporto fra centro e autonomie.

*All'inizio Lei citava l'importanza della legge elettorale in funzione della con-*

*cretizzazione del processo di revisione costituzionale. Il combinato disposto tra la riforma oggetto del referendum e l'Italicum, da poco entrato in vigore, è uno dei terreni di scontro fra il fronte del sì e quello del no. Che idea si è fatto?*

«Non mi unisco a chi si lancia in allarmismi eccessivi e strumentali, ma da costituzionalista non mi posso aggregare a quelle voci che sostengono si possano separare riforma e legge elettorale. C'è un cordone ombelicale che non può essere

reciso. Le ripercussioni ci sono e vanno valutate. La mia impressione è che le sirene dell'autoritarismo siano evocate a sproposito, ma che comunque si possa creare un corto circuito fra l'attuale formulazione dell'Italicum e il nuovo assetto istituzionale, con la creazione di un asse di ferro fra Camera e governo che privilegia

la stabilità a scapito forse della rappresentatività. In più, c'è ancora da definire come verrà eletto il nuovo Senato: un altro tema importantissimo, che però potrà essere definito solo dopo il referendum».

*Il dopo referendum è un'incognita enorme. In molti, da un lato e dall'altro, evocano ipotesi apocalittiche in caso di successo del fronte opposto. Proviamo a capire gli scenari possibili: cosa succederebbe se vincessero il sì? E se a prevalere fosse il no?*



>>>

&gt;&gt;&gt;

«Credo che il legislatore debba essere sempre atarattico: non può permettersi di agire sull'onda dell'emozione. Questo atteggiamento, in concreto, permetterebbe di evitare - in caso di vittoria del no - un improprio giudizio nichilistico sulla necessità di riformare la Costituzione, lasciando aperta la possibilità di mettere in campo una nuova e diversa proposta. È la posizione di molte persone schierate per il no a questa riforma, ma che non ritengono intoccabile la Carta: solo che chiedono cambiamenti diversi. Ho il dubbio, invece, che se a prevalere fosse il sì l'obiettivo della semplificazione non verrebbe raggiunto. Basta fare i conti: al momento oggi abbiamo un procedimento ordinario di formazione delle leggi, domani ne avremmo tre: quello ordinario, quello a data certa e quello abbreviato. Il primo di questi tre avrebbe due varianti:

quello bicamerale e quello monocamerale. Quest'ultimo avrebbe tre sottogeneri: un procedimento monocamerale partecipato, un procedimento monocamerale rafforzato e un procedimento monocame-

rale di bilancio. In totale fa sei. Ed è un percorso a rischio di corto circuito, perché resta aperta la questione di chi e come stabilisca a quale tipo di procedimento vada destinata una proposta di legge, con tutto il carico di potenziali conflitti fra le Camere o addirittura fra i loro vertici. Insomma, ho l'impressione che il sì - almeno sulla carta - ci complicherebbe la vita».

**«La vittoria del no non sarebbe un giudizio nichilistico sulla necessità di riformare la Costituzione. Resta aperta la possibilità di mettere in campo una nuova e diversa proposta. C'è chi non ritiene intoccabile la Carta ma chiede cambiamenti diversi»**

**Quindi un sì che riforma ma non risolve.**

«Peggio: potrebbe essere un sì che aggrava l'attuale situazione, in una singolare eterogenesi dei fini». ✓

**Simone Esposito**

**QUELLI CHE VOTANO NO** • In libreria e in ebook le ragioni di chi si oppone

## 52 motivi per bocciare questa riforma

I motivi per votare contro la riforma Renzi-Boschi li ha messi in fila Altreconomia, la cooperativa editoriale espressione di molte realtà dell'economia solidale e della cooperazione internazionale. Il risultato è *Le ragioni del no. Guida al voto per il referendum costituzionale* (a cura di Duccio Facchini), "uno strumento semplice, ma rigoroso", secondo le intenzioni dei promotori del progetto, per spiegare le criticità della riforma costituzionale anche grazie alle opinioni di autorevoli giuristi e costituzionalisti. Solo 4 euro il prezzo delle 96 pagine del

volume, 1,99 per l'edizione digitale disponibile su [www.altreconomia.it](http://www.altreconomia.it).

Un po' più esteso invece il contributo di Gustavo Zagrebelsky, presidente emerito della Corte costituzionale, uscito per i tipi di Laterza: *Loro diranno, noi diciamo* (152 pagine, 10 euro), un "vademecum sulle riforme istituzionali" che mette l'accento anche su quelle che l'autore definisce "forzature procedurali" che hanno portato a una riforma frutto di "un'imposizione unilaterale basata su rapporti di forza incostituzionali".

