BENE COMUNE

Intervista a Giovanni Maria Flick: “Una riforma necessaria ma sbagliata…”

La Rivista, Rubriche, Bianco e Nero, Confronto sul Referendum costituzionale



Fabio Cucculelli | 28 Luglio 2016

Proponiamo un ‘intervista a Giovanni Maria Flick, professore emerito di Diritto penale all’Università LUISS di Roma, realizzata presso il suo studio

La riforma della Costituzione è stata criticata nel metodo e nel merito. Partiamo dal metodo. Cosa non è andato a suo avviso?

Partiamo dal metodo. Cinque profili negativi di esso hanno lasciato il segno e, a mio avviso, incideranno sull’esito della riforma e sulla sua funzionalità.

Un primo profilo è rappresento dalla fretta di arrivare presto ad un risultato a qualsiasi costo. E’ vero che le costituzioni sono sempre frutto di compromessi più o meno nobili; ma devono essere caratterizzate dalla ricerca di un consenso il più ampio possibile. In questo caso mi sembra invece che si sia andati alla ricerca di maggioranze variabili purchessia, pur di raggiungere un risultato ad ogni costo. Un altro profilo – collegato anche esso alla fretta e al modo di elaborare la riforma – sono stati una sorta di work in progress e di aggiustamenti progressivi, talvolta contraddittori nei contenuti della riforma, a seconda dell’oscillare del contesto politico.

Il profilo più significativo e dannoso del metodo di elaborazione e di presentazione della riforma è consistito – all’inizio e per molto tempo – *nel trasformare il voto costituzionale del referendum in una sorta di plebiscito sul presidente del consiglio*: o con me o contro di me. Questa via sembra essere stata abbandonata, per fortuna, negli ultimi tempi; ma indubbiamente ha marcato e continua a marcare la scelta referendaria, a tutto discapito di una valutazione obiettiva – non necessariamente soltanto tecnica – sui contenuti (positivi o negativi) della riforma sottoposta a referendum.

Per inciso, il governo e il presidente del consiglio *devono o possono andare a casa quando viene meno la fiducia in essi o quando hanno esaurito il loro compito* con la conclusione della legislatura; *certamente non a causa dell’esito di un referendum costituzionale* che ha ad oggetto una scelta popolare a completamento di quella

parlamentare, sulle linee fondanti e comuni per la convivenza di tutti. Ciò vuol dire, in parole semplici, che l'alternativa tra il si e il no alla riforma non può essere un plebiscito e uno strumento per legittimare o al contrario per sfiduciare il Presidente del Consiglio: anche se è stato lui a proporre il referendum. Aggiungo a questo proposito che – di fronte al dialogo costituente tra Parlamento e popolo – un grande costituzionalista ricordava come "i banchi del Governo devono restare vuoti quando il Parlamento discute di Costituzione e delle sue modifiche".

Un altro profilo negativo relativo al metodo, *attiene al modo con cui la riforma è stata presentata all'opinione pubblica*. Da un lato si è insistito molto su di un presunto risparmio notevole di spesa per la politica (il costo del Senato). Ma questo obiettivo poteva essere ottenuto in molti altri modi più semplici (ad esempio riducendo di cento il numero dei senatori e di duecento quello dei deputati), senza intervenire sulle strutture costituzionali.

Da un altro lato, sempre a proposito della presentazione della riforma, *non mi sembra né giusto né fondato descrivere la scelta referendaria tra il si e il no come un'alternativa drastica tra un futuro radioso* (in cui tutti i problemi cominceranno a risolversi, dalla semplificazione al contrasto con il terrorismo) *ed un futuro apocalittico* di disastri irrimediabili (che precluderebbe definitivamente la possibilità di riforme ben fatte). Non temo tanto il pericolo di una svolta autoritaria, evocata da taluno dei fautori del no; temo molto di più i guasti difficilmente rimediabili che verranno provocati dall'applicazione di una riforma sbagliata nei suoi punti essenziali. Abbiamo a disposizione un esempio recente e istruttivo di quei guasti: la riforma del 2001 nei rapporti tra Stato e Regioni, con un eccesso di decentramento nei confronti del quale occorre correre ai ripari.

Infine, per concludere il ragionamento sul metodo, *mi lascia molto perplesso la consapevolezza* – anche da parte dei fautori della riforma – *che certamente essa dovrà subire molti ritocchi* e ulteriori riforme dopo essere entrata in vigore. Mi pare quindi insensato rinviare le modifiche necessarie ed inevitabili – da apportare al testo in discussione – ad un momento successivo all'approvazione, anziché affrontarle prima di essa (come sarebbe logico). Ma questo attiene anche al merito.

Venendo al merito Le chiedo di dare una valutazione sulle novità più rilevanti introdotte: la riforma del bicameralismo perfetto; la riforma del Senato, la riduzione dell'autonomia delle Regioni; l'introduzione di elementi di "garanzia" e la riduzione del numero di Parlamentari e dei loro costi.

Tra le novità introdotte dalla riforma alcune sono certamente positive: l'eliminazione del CNEL, per come esso ha funzionato; l'attribuzione del voto di fiducia soltanto alla Camera dei deputati e non anche al Senato; l'introduzione di limiti e di un maggior rigore nel meccanismo della legislazione d'urgenza (i decreti legge) da parte del Governo e della sua conversione da

parte del Parlamento; la fissazione di termini brevi e precisi per il percorso e la votazione parlamentare di leggi essenziali per la politica governativa; l'introduzione di nuove forme di referendum consultivo e propositivo (che peraltro nella proposta di riforma sembrano articolate in modo complicato, con il raccordo tra una successiva legge costituzionale e la legge ordinaria).

A mio avviso tuttavia le conseguenze negative *del contenuto di questa riforma sono largamente superiori ai suoi pochi aspetti positivi*, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo della semplificazione che si intende perseguire. In primo luogo mi sembra che la riforma del "bicameralismo perfetto" – per quanto necessaria – si risolverà in un "bicameralismo mal fatto" che complicherà le cose più di quanto lo siano già adesso.

Mi lascia perplesso il modo di formazione del nuovo Senato, attraverso un ambiguo mix tra la designazione da parte dei Consigli regionali e una non meglio precisata indicazione da parte degli elettori. Il risultato di questa curiosa e tortuosa designazione vorrebbe essere una riduzione delle spese della politica; in realtà – a parte il fatto che comunque si mantiene in vita il Senato con i suoi costi – mi sembra piuttosto un modo per svuotare dall'origine il Senato della sua identità e della sua effettiva capacità di rappresentare la realtà regionale e locale. Ad esempio non si capisce chi realmente rappresentino i senatori, mentre la Costituzione dice che ciascun deputato rappresenta la nazione. Desta molti dubbi la previsione di una sorta di "doppio lavoro" non retribuito per i nuovi senatori, a meno che malignamente voglia considerarsi un corrispettivo l'immunità parlamentare doverosamente riconosciuta ai senatori.

Un secondo profilo di merito riguarda le funzioni eterogenee e disorganiche *via via attribuite a quel Senato,* proprio a causa del *work in progress* a cui accennavo prima. Il terzo profilo riguarda la complessità e il numero (7 o 8; per qualcuno addirittura 10) dei procedimenti legislativi per l'emanazione delle leggi da parte della Camera dei Deputati e del Senato, nelle ipotesi di leggi che secondo la riforma richiedano l'intervento di entrambi, sia pure in modi e con competenze diverse. E' facile prevedere gli intralci, i contrasti, i conflitti di attribuzione che ne deriveranno tra le due camere e che impegneranno la Corte Costituzionale; conflitti che difficilmente potranno essere risolti dal dialogo tra i due presidenti di esse, come prevede la riforma.

In ultimo, mi sembra evidente lo squilibrio tra un Senato *composto da 100 membri e una Camera composta da 600 parlamentari* (per di più, allo stato, con le discutibili modalità previste dall'Italicum per la elezione di questi ultimi: modalità delle quali dovrà occuparsi prossimamente la Corte Costituzionale per i dubbi di costituzionalità avanzati sulla nuova legge e raccolti dalle recenti proposte di modifica subito dopo la sua entrata in vigore grazie a un voto di fiducia).

Mi sembra che tutto questo sia sufficiente a motivare *l'affermazione che da un "bicameralismo perfetto"* (certamente da correggere) *non era né necessario né inevitabile passare ad un "bicameralismo mal fatto"*, come quello proposto dalla riforma.

Mi lascia egualmente perplesso l'altro nucleo della riforma: *il rapporto tra Stato e Regioni e la divisione delle competenze legislative tra di loro*. Nel 2001 – per ragioni essenzialmente politiche; con una maggioranza risicata; nella fretta (tutte caratteristiche molto simili a quelle del contesto in cui è nata la riforma attuale) – si introdusse una riforma del titolo V della Costituzione che decentrava in maniera eccessiva il potere legislativo, trasferendolo dallo Stato alle regioni. Si realizzò in tal modo una fonte pressoché inesauribile di conflitti di attribuzione tra Stato e regioni; si affidò un compito improbo alla Corte Costituzionale (penso alla famosa o meglio "famigerata" competenza concorrente), che tanto filo da torcere diede alla Corte stessa.

Per ovviare a quell'errore se ne compie ora uno esattamente opposto: un *eccesso di accentramento; la reintroduzione della tutela "dell'interesse nazionale";* le clausole delle "disposizioni generali e comuni". Una situazione che appare caratterizzata dalla stessa ambiguità e dalla stessa capacità del recente passato di produrre conflitti di attribuzione e quindi di complicare notevolmente il rapporto tra Stato e regioni. Aggiungo infine che non è invece stato toccato in alcun modo il problema delle regioni a statuto speciale, che avrebbe invece richiesto una messa a punto rispetto al loro assetto costituzionale originario.

Quindi il suo giudizio sulla riforma è del tutto negativo? Cosa occorre fare per riuscire ad avere finalmente una riforma e una Costituzione che funzionino?

Concludendo, era ed è certamente necessario un intervento di riforma per adeguare della seconda parte della Costituzione ai tempi mutati rispetto a quelli in cui essa venne approvata; fermo restando che è bene – prima di riscrivere una Costituzione – rileggerla (qualcuno dovrebbe leggerla) ed attuarla; e fermo restando che nei suoi settanta anni di vita questa Costituzione ha contribuito molto al percorso del nostro Paese nel campo istituzionale, politico, sociale ed economico.

E' certamente positivo che la riforma in discussione *non abbia toccato la prima parte della Costituzione* (quella relativa ai diritti e ai doveri); anche se occorre riconoscere che la garanzia e l'effettività dei diritti e delle posizioni previste dalla prima parte dipendono dal tipo di equilibrio che la seconda parte della Costituzione propone tra i poteri e le istituzioni costituzionali. Penso ad un esempio evidente di ciò nel rapporto tra Stato e regioni, tra unità e autonomia nel contesto costituzionale: sia per come l'equilibrio fra queste ultime è delineato dall'art. 5 della Costituzione nei princìpi fondamentali; sia per come quell'equilibrio è attuato effettivamente e concretamente nel titolo V della Costituzione.

Per ritornare ad uno dei "cavalli di battaglia" della riforma, *certamente si deve evitare lo shuttle delle leggi tra l'una e l'altra Camera in sede di approvazione:* ma questo quando – invece di essere uno strumento di maggior garanzia, di riflessione e di buona formulazione della legge – lo shuttle diventi uno strumento di intralcio, di perdita di tempo, di ostruzionismo. Ciò troppo spesso avviene per ragioni politiche e si può certamente evitare quando si vuole (come dimostrano certe leggi del passato, per il finanziamento della politica, approvate con estrema rapidità da entrambi i rami del Parlamento).

Le vie per evitare questa ed altre forme patologiche del "bicameralismo perfetto" sono molte: non v'è solo l'abolizione del Senato, che però sarebbe stata forse preferibile ad un suo svuotamento dall'interno, come si è fatto. Sono possibili anche altre soluzioni, diverse da quelle proposte con la riforma e prive dei rischi che queste ultime presentano; e non riesco a comprendere perché proprio e soltanto quella in discussione debba essere l'ultima spiaggia per le riforme.

La strada rimane sempre e soltanto quella di cambiare la Costituzione *in modo funzionale ed efficace*. Cambiarla per cambiare, pur di fare qualcosa, non ha molto senso; anche perché rischia di generare ulteriori occasioni e necessità di cambiamento.

Soprattutto, occorre rispettare la volontà popolare *come momento essenziale del procedimento costituzionale di riforma*, che si salda con la volontà parlamentare espressa in precedenza ed è necessaria quando la volontà parlamentare non raggiunga una maggioranza qualificata. Proprio questa saldatura spiega e giustifica l'impossibilità di "spacchettare" tardivamente la proposta parlamentare in sede di referendum, anziché procedere dall'inizio con proposte di leggi costituzionali separate e di contenuto in sé omogeneo.

E' però egualmente essenziale – per il rispetto e l'attuazione della democrazia, di cui il referendum rappresenta l'espressione più significativa – *la consapevolezza del perché si vota e di cosa si vota*: al di là sia dei tecnicismi, sia di valutazioni politiche contingenti ed occasionali, come quando nel 1946 si scelse (e si fu capaci di farlo) tra repubblica e monarchia.

Che il voto referendario sia esercitato in modo libero e consapevole, *nel rispetto della democrazia,* è quasi più importante del suo contenuto di approvazione o di rifiuto della proposta di riforma. Ma il contesto, il modo e il dialogo che stiamo vivendo non mi sembrano i migliori per arrivare a quella libertà ed a quella consapevolezza.