

I “no” alla riforma costituzionale: retorica, metodo e contenuti

Filippo Pizzolato

Professore di Diritto pubblico, Università Milano-Bicocca,
<filippo.pizzolato@unimib.it>

È difficile esprimere dubbi su questo progetto di revisione costituzionale. Non per la sua ferrea logica. Ciò che osta all'apertura di un dialogo approfondito attorno a questa riforma è la cortina retorica, intessuta di abili tecniche comunicative, che andrebbe pazientemente decostruita.

Premessa: la retorica che pregiudica il confronto

Anzitutto **la retorica trionfante per cui finalmente si cambia la Costituzione**, che assume come dato scontato che nelle regole si annidi la causa ultima (e in fondo assolutoria) del fallimento della classe politica. La classe politica può dunque rigenerarsi, perché le nuove regole le offrono una chance di ri-testarsi. **Un'ulteriore retorica insidiosa è quella per cui «il meglio è nemico del bene»:** dietro una tale affermazione, ovvia nel suo buon senso, si intende in realtà scansare o tagliare frettolosamente l'apertura di un confronto critico sui contenuti della riforma, perché si rischierebbe di mettere in dubbio l'assunto per cui la cosa più importante è comunque cambiare! Un altro argomento retorico – **«gli altri parlano, ma lui finalmente agisce e decide»** – **insinua come pacifica l'idea che nel mandato di un Governo vi sia una riforma costituzionale così ampia**, nonché sposta sul piano politico la valutazione delle regole costituzionali che dovrebbe invece essere condotta a un livello non prigioniero dell'*hic et nunc*. Infine, la retorica per cui **se fallisce questo tentativo non potranno più esserci riforme** e si scivolerà nel baratro: si riaffaccia il monito “dopo di me la fine”, che tanto negativamente ha condizionato e bloccato la storia politica italiana.

Di queste diverse dimensioni retoriche, che funzionano come altrettante inibizioni ad approfondire, sarebbe essenziale liberarsi se si vuole davvero aprire un confronto serio su questa riforma, smascherando così anche le certo esistenti opposizioni pregiudiziali. **Se invece si cede alla tentazione autocelebrativa del riformismo, ogni discussione risulta vana perché l'unica cosa che conta**, da questa prospettiva, **è che una qualche riforma sia stata approvata** e che sia affidata al giudizio finale degli elettori.

Un confronto anzitutto sul metodo

Il confronto sul merito non significa però eludere la questione del metodo con cui si è approvata questa riforma costituzionale. Credo infatti che qui si annidi una ragione forte e perfino sufficiente per dirle “no”. **Per come è stata condotta a termine, questa riforma infligge un danno all’idea stessa di Costituzione.**

Smentendo buoni propositi più volte pronunciati, anche pubblicamente, il presidente del Consiglio e la sua maggioranza parlamentare hanno approvato un ampio progetto (47 articoli) di riforma costituzionale senza il concorso delle opposizioni, nonostante l’autocritica recitata su un analogo errore commesso in passato, in occasione della modifica del Titolo V. **La Costituzione**, e cioè lo strumento fondamentale di contrasto alle tendenze abusive del potere (anche e soprattutto della maggioranza), è **piegata a occasione di consolidamento del potere di un Governo**; le regole costituzionali, che dovrebbero ritmare il respiro lungo della vita politica, sono sottoposte allo stress della contingenza dell’indirizzo politico. In Senato, la seconda approvazione ha registrato 180 voti favorevoli alla riforma, cioè 19 voti in più dei 161 richiesti dalla maggioranza assoluta. Vi sono stati, è vero, voti aggiuntivi rispetto a quelli che ufficialmente sostengono il Governo (si pensi ai 17 “verdiniani”), ma si tratta di abbozzamenti pressoché individuali, se non di malcelati processi di allargamento dello stesso Governo. A parziale giustificazione di questo esito è invocato l’accordo iniziale con l’opposizione berlusconiana, poi sfilatasi. Tuttavia l’argomento è inconsistente, perché può essere giudicato strumentale tanto il ritiro del consenso, quanto l’iniziale apertura di credito, che era parte dell’opaco patto del Nazareno, poi sfaldatosi a seguito dell’elezione di Mattarella a presidente della Repubblica. Alla resa dei conti, il dato incontrovertibile è che il voto finale si è consumato in uno scenario parlamentare desolante, con le opposizioni fuori dall’aula in segno di protesta.

In verità, questo procedimento di revisione nasce, sin dalla presentazione del progetto, come un’iniziativa del Governo, centrale per le proprie sorti e il proprio indirizzo politico. Se dunque può ritenersi inopportuna, ma frequente, l’iniziativa governativa, ciò che appare grave è che **l’intero procedimento si consumi e si concluda senza riuscire a superare la divisione contingente tra maggioranza e opposizioni**. L’anomalia si aggrava allorché si pensi al ruolo svolto dall’ex presidente della Repubblica Napolitano che, da custode della Costituzione, si è trasformato in sponsor di una sua non marginale riforma. Nell’esercizio di una *moral suasion*, avrebbe dovuto richiedere apertamente – soprattutto alla maggioranza – la

ricerca di più ampie condivisioni e invece ha legittimato le ambizioni costituenti del Governo.

L’approvazione di una riforma costituzionale a stretta maggioranza (la stessa che sostiene il Governo), in sé deprecabile, diventa inaccettabile quando si ricordino le condizioni anomale di questa legislatura, in cui il Parlamento è stato formato con una legge elettorale (il “Porcellum”) dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, per il modo in cui era assegnato il premio di maggioranza, oltre che per l’assenza di voto di preferenza². È vero che la Corte costituzionale, in quella stessa sentenza, in ossequio a un vitale principio di continuità istituzionale, ha riconosciuto la perdurante legittimità delle Camere, ancorché elette con una legge viziata; tuttavia **un conto è riconoscerne l’idoneità a svolgere le ordinarie funzioni istituzionali, altro è che si ritenga che questo stesso Parlamento possa procedere, per di più in questo modo, a una così estesa revisione costituzionale**. Quando questo avvenga, l’inopportunità è così marcata da trascolorare in illegittimità costituzionale, ancorché difficilmente “giustiziabile”.

Sempre nella sentenza del 2014, la Corte costituzionale ha riconosciuto la «specialità» della funzione di revisione costituzionale, quando, nel censurare le disposizioni del “Porcellum” che avevano consentito «una illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare», ci ha ricordato che proprio in virtù di questo carattere rappresentativo alle Camere «sono affidate funzioni fondamentali [...] fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del Governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)». Da questo passaggio della sentenza, che richiama espressamente l’articolo che regola il procedimento di revisione costituzionale, si può evincere un monito per un esercizio molto prudente, ossia solo con consenso ampio e trasversale, del potere stesso di revisione costituzionale, segnalata come la principale («delicata») funzione di garanzia affidata alle Camere, in considerazione della rappresentatività abusivamente compressa dalla legge elettorale.

Né si può superare l’obiezione con l’idea che il referendum valga a sanare questo strappo. L’argomento prova troppo e si presta a un uso incontrollato. **Il referendum costituzionale si configura quale garanzia aggiuntiva, non sostitutiva, del consenso parlamentare**. Senza quel premio di maggioranza, illegittimamente disegnato e assegnato dal “Porcellum”, le forze a sostegno del Governo non avrebbero avuto i numeri nemmeno per la conclusione

² CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014. Cfr PIZZOLATO F., «La legge elettorale nel giudizio della Corte costituzionale. Anatomia patologica del Porcellum», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2014) 215-224.

della fase parlamentare della revisione stessa. Va ricordato, per avere un'idea della potente distorsione inflitta, che alla Camera, senza quel premio di maggioranza, è stato calcolato che il PD avrebbe ottenuto 175-180 seggi, contro i 340 di cui invece dispone.

La modalità dell'approvazione di questa revisione produce insomma una lacerazione profonda, che avrà ripercussioni sul futuro, a cominciare dai processi attuativi di questa stessa riforma, qualora superasse il vaglio referendario. **Sarà infatti difficile far accettare l'idea della Costituzione come patto di regole condivise quando, mutate le maggioranze, i futuri vincitori vorranno tradurre in una ulteriore, unilaterale riforma il loro differente indirizzo.** E come si può immaginare che forze politiche che oggi subiscono questa revisione come la prevaricazione di una maggioranza si impegnino lealmente all'attuazione delle nuove norme costituzionali? Si rischia insomma seriamente di andare incontro a una stagione di rappsaglie costituzionali, con conseguente instabilità ora estesa al contesto fondamentale della Costituzione. Davvero un esito nefasto per chi si proponeva di rafforzare la governabilità.

I contenuti della riforma

Quando si passi all'analisi, necessariamente parziale e sintetica, delle soluzioni approvate, non si ricavano elementi di consolazione utili a compensare lo strappo procedurale. Qualche consapevolezza a riguardo affiora, già si ripete spesso l'adagio «certo si poteva fare meglio, ma il meglio è nemico del bene».

Un primo punto fondamentale è il **superamento del bicameralismo perfetto**. Questo è il piatto forte dei sostenitori della riforma, ciò su cui fanno leva per convincere gli elettori, anzitutto con l'argomento un po' *grossier* del taglio del numero dei senatori. Si tratta di una riforma attesa da decenni, posto che già dai tempi dell'Assemblea Costituente si era prospettato, senza successo, un Senato disegnato secondo un principio rappresentativo differente e con funzioni diversificate rispetto alla Camera più propriamente "politica", quella dei Deputati. Ciò nondimeno, **la soluzione adottata nel progetto appare confusa e perfino contraddittoria**. Contraddittoria perché sembra volerci dirigere verso un Senato delle autonomie territoriali, come se si volesse proseguire nel solco delle riforme federali della seconda metà degli anni '90 e di quella costituzionale del 2001. Tuttavia, rispetto a quel solco, la riforma segna un deciso ripensamento, riaccentrando molte competenze legislative, introducendo una clausola di supremazia con cui, su proposta del Governo, lo Stato potrà intervenire in materie di competenza legislativa delle Regioni con la debole garanzia, per le Regioni, di una maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati

(assicurata a priori dalla legge elettorale). Si proclama il superamento della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, cui si imputa il contenzioso costituzionale, ma questa rientra dalla finestra sotto forma di materie affidate allo Stato in termini di «norme generali» o simili. Inoltre, ed è un ulteriore elemento di debolezza logica, la riforma inciderà, con i descritti effetti restrittivi, solo sulle competenze delle Regioni a Statuto ordinario, con conseguente, ulteriore, accentuazione della condizione di privilegio delle Regioni a Statuto speciale. Anzi, sin d'ora una norma transitoria della riforma prevede che la revisione degli Statuti speciali avverrà «sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome», come a dire che i privilegi si potranno toccare solo se il privilegiato è d'accordo.

Più in generale, **la riforma del bicameralismo appare senz'anima, condotta cioè al di fuori di un disegno ideale di fondo su quali espressioni del popolo plurale debbano trovare rappresentanza in un assetto rinnovato del Parlamento**. La rappresentanza politica mira a costruire l'unità politica al cospetto del pluralismo di idee e di interessi, sociali e politici, di un popolo. Anziché riflettere sui canali che avrebbero potuto arricchire la capacità rappresentativa del Parlamento, in presenza dell'indebolimento della mediazione partitica, si è puntato su di una rappresentanza di enti, le Regioni, investite da un vento di crisi e bisognose, a propria volta, di una riforma incisiva, che però si rinvia. Oltre tutto, la rappresentanza delle Regioni è perseguita in una modalità ambigua e debole, perché, per risolvere una conflittualità tutta interna al PD, si è scelta una soluzione compromissoria per la quale i senatori saranno eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Siamo così di fronte a un ibrido tra una sicura espressione di istituzioni territoriali (ciò che avrebbe richiesto un'investitura indiretta) e una genuina legittimazione diretta popolare, con l'esito di avere un Senato a rappresentanza incerta e di cui non si può dire se prevarrà la lealtà partitica o quella territoriale.

Ancora sul piano del bicameralismo, se può essere accolta con favore la riserva in capo alla Camera dei Deputati del rapporto di fiducia con il Governo, più di una perplessità solleva la pletora (ben 9) di procedimenti legislativi differenziati introdotti, in contraddizione con l'annunciato intento di semplificazione. **La complessità dei procedimenti legislativi è dovuta al diverso ruolo attribuito di volta in volta al Senato nelle varie materie** (leggi bicamerali, monocamerali con emendamenti del Senato, con emendamenti respingibili a maggioranza semplice o assoluta, ecc.). Poiché però le leggi normalmente varcano il confine di una singola materia, si

prospetta il rischio che questa varietà di procedimenti aggiunga all'esistente conflittualità Stato-Regioni una nuova, indesiderabile, conflittualità, quella tra Camera e Senato.

Su altri punti di questa riforma vi sarebbe da dire. La soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prende atto di una riconosciuta crisi dell'organo, a causa però più dell'occupazione partitica che di difetti di progettazione. In ogni caso, **questo provvedimento non fa che assecondare un processo di disintermediazione entro i rapporti sociali ed economici** a cui invece, dal punto di vista democratico, dovremmo preoccuparci di opporre un qualche argine. Si sopprimono, almeno a livello costituzionale, le Province, ma già si annunciano, nascosti nelle disposizioni finali, gli «enti di area vasta», collocati in fascia intermedia tra i Comuni e le Regioni.

Ulteriori e non secondari elementi di preoccupazione solleva il combinato della legge elettorale con il rinnovato assetto dei poteri costituzionali. Il collegamento non è solo nell'identità della maggioranza che ha votato le due riforme. Si è infatti modificata la legge elettorale della sola Camera dei Deputati sul presupposto che il Senato non sarà più direttamente elettivo. Lo stesso "tono" dell'"Italicum" tradisce una certa concezione della forma di governo, rivelando quanto nella trama della riforma costituzionale resta sotteso. Recita l'art. 2, c. 8, della L. n. 52/2015: «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica». Le elezioni della Camera dei Deputati diventano competizioni per «governare», utili all'investitura del «capo» del partito che potrà così comandare, godendo della maggioranza assoluta garantitagli dalla legge elettorale. Un'intervista del prof. D'Alimonte, ritenuto tra gli ispiratori di questa legge, esprime l'intento, mediante la riforma elettorale, di incidere fortemente sul funzionamento delle istituzioni, al limite della modifica tacita della Costituzione³. Sono pudiche virgolette a «salvare», per D'Alimonte, la costituzionalità della legge: gli elettori sceglieranno «direttamente» chi governa; al Presidente della Repubblica rimarrà un potere di nomina «obbligata». D'Alimonte dimentica però di mettere tra virgolette l'espressione «capo del Governo», cui significativamente ricorre. Ci si prospetta così un moto di semplificazione che mira a rendere, mediante le elezioni, il popolo «uno», riassunto da una maggioranza rigidamente predeterminata e ora perfino da un «capo». Proprio l'opposto del popolo intrinsecamente plurale a cui la Costituzione riconosce la sovranità.

³ D'ALIMONTE R., «Gli elettori sceglieranno chi governa ma il sistema non sarà "presidenziale"», 26 aprile 2015, in <www.ilsole24ore.com>.