

La banalizzazione della Costituzione

di **Andrea Pisaneschi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Siena



La banalizzazione della Costituzione^{*}

di Andrea Pisaneschi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Siena

Sommario 1. Il problema 2. Una modifica tecnica? 3. Una modifica frutto di un giudizio compiuto? 4. Una modifica che traduce valori espressi nella società? 5. La banalizzazione della Costituzione.

1. Il problema

Alcune delle ragioni tecniche del no al *referendum* sono state ormai ampiamente evidenziate dalla gran parte dei commentatori e politici e non vale la pena ritornarvi sopra: la riduzione del numero dei parlamentari – allo stato- non garantisce una ragionevole rappresentanza di tutti i territori; lungi dal migliorare la qualità dei membri, la riduzione del numero presumibilmente produrrà effetti negativi, con un peso ancora maggiore degli apparati e con la conseguente esclusione dalle liste di coloro i quali sono meno organici alla struttura di partito; la riforma inciderà sul funzionamento e sulle commissioni, specialmente al Senato, dove il numero dei senatori sarebbe veramente molto ridotto, aggravando i tempi e peggiorando ancora la qualità della produzione legislativa. Non risolverà alcun problema: i problemi del funzionamento del Parlamento, come noto, sono casomai connessi a ben altre e complesse questioni.

D'altra parte, non è neppure avventato, in contrario, sostenere che il Parlamento potrà funzionare anche con un numero inferiore all'attuale, che alcuni problemi di rappresentanza potranno essere risolti dalla legge elettorale, che altri problemi di funzionamento potranno essere risolti da una modifica dei regolamenti parlamentari.

La vera questione, infatti, a fronte di una riforma così *tranchant* e povera di contenuti e di visione, non è tanto la norma in sé, quanto piuttosto il collante culturale che accompagna e sostiene la proposta. È giusto modificare la Costituzione, comunque in una parte molto significativa, senza una visione complessiva e senza un obiettivo funzionale rilevante?

2. Una modifica tecnica?

In primo luogo è bene sgombrare il campo dal fatto che la riduzione -molto consistente- dei parlamentari costituisca una mera modifica tecnica. Vi sono state in passato riforme costituzionali considerabili come

* Paper richiesto dalla Direzione.



di mero aggiustamento, proposte al di fuori di una visione complessiva, ed approvate dal Parlamento senza voto popolare, ma è indubbio che questa riforma non può essere definita come meramente tecnica. Non lo è perché tocca in maniera molto importante la rappresentanza e dunque incide su di un diritto fondamentale come il diritto di voto. Non lo è perché incide – nel bene o nel male secondo i punti di vista- sul funzionamento dell’organo rappresentativo che nella Costituzione italiana costituisce il perno della forma di governo. Non lo è, infine, perché la stessa è oggetto di *referendum* popolare ed implicitamente ciò comporta la sottoposizione della medesima ad una valutazione valoriale e non meramente tecnica.

Cambiare la Costituzione con un voto popolare è sempre un fatto rilevante nella vita di un paese, sia da un punto di vista formale (per la procedura complessa), che da un punto di vista “emotivo”. La proposta di modifica è accompagnata da dibattiti, se ne discute a vari livelli, si ingenerano speranze e aspettative. È un effetto voluto, tra l’altro, proprio dalle procedure dell’art. 138., che può dirsi pertanto che in questa direzione abbia ben funzionato.

In un paese come l’Italia, inoltre, dove la progressiva distruzione della classe media ha prodotto deformazioni del sentimento identitario e polarizzazioni conflittuali, la Costituzione rappresenta uno dei pochi punti di ancoraggio ancora piuttosto solidi. La retorica della “più bella del mondo” identifica non tanto un sistema tecnico di norme giuridiche, quanto piuttosto quel particolare clima di coesione e condivisione che, in una Italia storicamente divisa, contribuì alla stesura di quel testo e che ne costituisce tuttora il collante principale.

A ciò si aggiunge che le modalità di espressione della rappresentanza e la forma di governo costituiscono una delle poche aree rimaste “di sovranità costituzionale “ e quindi con carattere identitario. Il diritto internazionale, le carte dei diritti, le giurisdizioni sovranazionali, la c.d. “circolazione dei diritti” e le cessioni di sovranità ad altri ordinamenti hanno progressivamente ristretto le riserve di competenza delle Costituzioni .

Il lento trasformarsi di queste da strumenti espressione di sovranità identitaria (Schmitt) a patti di convivenza (Hobbes) non ha toccato invece i modelli organizzativi. Sulla rappresentanza, sul funzionamento degli organi costituzionali, infatti, non vi è normalmente alcun intervento da parte del diritto sovranazionale: le forme di governo possono essere radicalmente differenti tra Stati che pure condividono i medesimi principi fondamentali.

Intervenire pertanto attraverso il voto popolare sul modello rappresentativo, significa comunque toccare un elemento identitario. Con la conseguenza che modificare una o più norme implica allora -e deve implicare- un giudizio storico negativo sul pregresso ed un parallelo giudizio prognostico favorevole sul



futuro. Implica inoltre -e deve implicare- la volontà di trasporre in Costituzione nuovi e più avanzati valori implicitamente espressi dalla società.

3. Una modifica frutto di un giudizio compiuto?

La riforma proposta muove allora da un giudizio storico negativo e da un giudizio prognostico favorevole?

I difetti del modello parlamentare italiano sono molti e come notissimo assai complessi. Si possono avere visioni diverse (e si è a lungo discusso) sul bicameralismo paritario, sulla rappresentanza delle regioni, sui meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, ma mai era stato considerato che il numero -forse anche eccessivo- dei parlamentari potesse costituire una causa dell'inefficienza del nostro sistema parlamentare. Del resto, l'efficienza del Parlamento deriva da tutt'altro e principalmente dalla disomogeneità e dalla polarizzazione della rappresentanza politica più che dalle regole costituzionali e casomai, ed a seconda delle opinioni, dalla controversa questione del bicameralismo paritario.

Sul versante prognostico nemmeno i promotori ritengono che da questa riforma si possano avere benefici sul funzionamento della forma di governo, tanto è vero che essi stessi asseriscono che questa possa essere un primo passo verso ulteriori -allo stato non conosciuti- percorsi di riforma.

Dunque è una riforma che non è in grado di incidere sulla forma di governo, sul funzionamento degli organi né in bene e probabilmente neppure molto in male, se, come auspicabile ma anche prevedibile, verrà approvata entro la fine della legislatura una nuova legge elettorale e adattati i regolamenti parlamentari. È probabile -questo sì- che, esattamente al contrario di quanto sostengono i promotori, la riforma aumenterà il peso dei partiti, ma, se si vuole, anche questo profilo sarebbe oggettivamente correggibile con una legge elettorale.

Il vero problema allora è che quando si tocca il Parlamento si dovrebbe avere ben chiaro quale è il disegno complessivo, proprio perché si chiama la popolazione ad esprimersi su di un sistema complesso di valori. L'idea che si possano fare riforme costituzionali a pezzettini, senza una visione generale, non solo è sbagliata ma è assai pericolosa. Ricorda molto la prassi costituzionale di alcuni paesi sudamericani, dove le riforme costituzionali vengono appositamente scaglionate negli anni per offrire ai governi che le propongono un *surplus* di legittimazione e di stabilità politica.

La tenuta dello stato di diritto nel paese va continuamente regredendo per la continua modifica di fonti primarie effettuata in maniera parcellizzata, senza una visione ed un disegno organico. Perché mai questa prassi dovrebbe essere applicata anche alla Costituzione, dove è evidente che l'art. 138 è costruito in maniera tale da spingere al contrario verso una ponderazione e limitazione degli interventi di revisione?



La Costituzione esprime un disegno organico. Può essere modificata quando vi sia un altro disegno - anche parziale evidentemente- ma comunque a sua volta complessivo ed organico.

La questione, forse è bene ricordarlo, non tocca la problematica, sollevata nel corso della c.d. riforma Renzi, della omogeneità del quesito. Anche coloro che ritengono che il quesito debba essere omogeneo (tesi per varie ragioni peraltro difficilmente sostenibile in materia di *referendum* costituzionale, dove il concetto di omogeneità assume connotati completamente differenti e assai più ampi rispetto al *referendum* abrogativo) certamente non hanno mai ritenuto che le modifiche costituzionale debbano essere suddivise negli anni senza un disegno razionale. In contrario, anche da tali tesi si ricava che esse debbano essere sottoposte al voto popolare, appunto, in maniera omogenea e non frammentaria. Se la popolazione deve essere chiamata a decidere su un quesito omogeneo, è parimenti disomogenea una riforma parziale e segmentata.

La sottoposizione a voto popolare -periodicamente - di modesti cambiamenti costituzionali serve solo, da una parte a distogliere il paese da altri e più rilevanti problemi, e dall'altra parte a garantire un consenso indiretto a chi li sostiene. Vantaggi tanto più consistenti quanto più tali proposte siano semplici e vadano incontro agli umori del momento.

4. Una modifica che traduce valori espressi nella società?

Se giudizio storico e giudizio prognostico relativo al funzionamento dell'istituzione non giustificano la riforma, vediamo se essa può essere invece legittimata dal bisogno di costituzionalizzare nuovi e più avanzati valori presenti nell'evoluzione sociale.

Qui la questione è probabilmente più complessa.

È abbastanza evidente che la riforma nasce nell'ambito di una cultura antiparlamentaristica, di populismo oppositivo alle istituzioni parlamentari rappresentative "tradizionali". Era infatti nel programma del partito che più di tutti gli altri ha teorizzato modelli differenti di rappresentanza e di partecipazione al circuito decisionale. È stata presentata in connessione con l'abolizione di altri supposti privilegi della politica. Si tratta di un taglio secco lineare, pertanto non connesso ad altre esigenze che non siano la mera riduzione numerica, e con fine -genericissimo ma ancora molto pubblicizzato- di combattere gli sprechi della politica. Traduce appunto, in maniera semplice, a livello costituzionale, quel sentimento di generica opposizione alla c.d. "casta" e alla politica in generale che pervade diffusamente la società di oggi.

Si potrebbe allora dire che è la stessa Costituzione materiale a legittimare questo cambiamento, dato che la presenza dell'antipolitica nella società costituisce un tratto rilevante della medesima. E, anche se questo può non piacere, la legittimazione della Costituzione formale non può prescindere da un certo grado di consonanza con la Costituzione materiale. La modifica costituzionale, servirebbe allora a tradurre in



norme costituzionali valori presenti nella società. Inoltre, secondo alcuni che colgono i pericoli di questa impostazione ma sono egualmente favorevoli alla riforma, la costituzionalizzazione di queste “pulsioni” avrebbe il vantaggio di neutralizzare tali spinte attraverso una modifica costituzionale che in fondo non produce certo effetti dirompenti.

Queste considerazioni, tuttavia, prestano il fianco a varie obiezioni.

In primo luogo, se è vero che il sentimento antipolitico è molto diffuso nel paese, è anche vero che questo deriva dalla percezione di un cattivo funzionamento delle istituzioni. Ciò che interessa alle persone non è in verità il numero dei parlamentari -che probabilmente fino ad oggi la maggioranza neppure conosceva con esattezza- quanto invece l'efficienza delle istituzioni, dei servizi amministrativi, che vi sia una corretta relazione tra tasse pagate e servizi ricevuti e via dicendo. È il pensiero populista, invece, che, non essendo in grado di risolvere quei problemi, indirizza l'attenzione verso obiettivi inefficaci ma facilmente realizzabili.

Sarebbe compito dei partiti di maggiore tradizione culturale interpretare correttamente i bisogni della società e indirizzare lo scontento sociale verso obiettivi costruttivi e funzionali. In assenza di questa attività, nondimeno, non può però neppure sostenersi che la riforma costituzionale sia giustificata dall'interpretazione soggettiva che una parte genera, e che poi autointerpreta come espressione della costituzione materiale.

Anche la tesi della neutralizzazione del populismo attraverso la modifica costituzionale non convince affatto.

In verità all'esito di un successo referendario su di un tema come questo, è evidente che la base per successive riforme sarebbe data proprio dall'antipolitica e dall'antiparlamentarismo. Vi sarebbero i presupposti, legittimati dal voto diretto, per la introduzione di istituti e meccanismi decisionali assai lontani dalla direttrice storico-costituzionale del paese. Lungi dal neutralizzare le pulsioni antipolitiche, esse costituirebbero la base per le nuove, annunciate riforme.

5. La banalizzazione della Costituzione.

V'è poi una considerazione finale, di metodo, con il quale tornare al punto di partenza. La riforma non è una riforma tecnica ma, come si è visto, una riforma che ha una precisa collocazione culturale e valoriale e che si basa su di una interpretazione distorta della Costituzione materiale. È però anche significativa di un metodo che dovrebbe essere rifiutato per ogni intervento normativo ma che, a livello costituzionale, appare ancora più pericoloso.



Essa propone una soluzione semplice -taglio lineare- rispetto ad un problema complesso -funzionalità del Parlamento- perché la complessità dei problemi è rifiutata in quanto fattore elitario di esclusione sociale e decisionale.

Non v'è nulla di più semplice e di facilmente comprensibile di un taglio lineare dei parlamentari per dimostrare la propria diversità. Lo si comunica assai bene su *twitter* e sui *social* e lo si utilizza facilmente come *slogan*. Al contrario, spiegare perché un tale intervento non serve a nulla, o può produrre effetti negativi, è assai lungo e complicato. Colui che propone l'intervento gode pertanto di una asimmetria competitiva favorevole rispetto all'oppositore. Non a caso tale tecnica è costantemente utilizzata anche in altri settori (dalle concessioni autostradali alle vicende dell'ILVA).

In ambito costituzionale, e in presenza di una procedura che prevede un referendum popolare che offre un surplus di legittimazione diretta, avvalorare questo modo di procedere è più pericoloso della riforma stessa. La storia europea e la storia ed il presente sudamericano dovrebbero averlo insegnato.