



Quanto si può salvare del progetto di revisione

Le uniche riforme accettabili sono quelle che accrescono le garanzie sottraendo alcune decisioni alla logica maggioritaria

di Giuseppe Busia

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

La letteratura su quanto *non* è accettabile del progetto di revisione costituzionale approvato dal Senato in prima lettura (A.C. 4862, di seguito anche DDL) è già comprensibilmente e condivisibilmente molto ampia per quanto attiene alla figura del primo ministro, alla struttura ed ai poteri delle due Camere, all’assetto degli enti territoriali, alla Corte costituzionale nonché al modo in cui le relative disposizioni si rapportano fra loro. Per tale ragione, nelle poche considerazioni che seguono, si cercherà di evidenziare alcuni aspetti dello stesso DDL che invece appaiono accettabili o migliorabili attraverso un loro ulteriore sviluppo.

Ciò, non tanto per utilizzare una sorta di *argumentum a contrario*, al fine di dimostrare ancora una volta che le parti condivisibili sono molto limitate e dunque il DDL va criticato e auspicabilmente respinto. Quanto nella convinzione che si debba fare ogni sforzo per strappare il dibattito sulle riforme istituzionali alla logica della contrapposizione fra i Poli, individuando invece quanto di positivo può esserci in ogni progetto, al fine di arrivare eventualmente ad approvare *solo* quelle proposte sulle quali si sia registrato un consenso particolarmente ampio, comunque in grado di superare i confini della maggioranza volta a volta al Governo.

Non è forse superfluo sottolineare che la maggior parte delle disposizioni del DDL qui considerate accettabili tendono a sottrarre alla logica maggioritaria talune scelte sulle quali è sempre necessario far confluire un consenso quando più vasto possibile. Ciò, soprattutto dopo l’introduzione (assolutamente opportuna e da preservare) di un sistema elettorale -quale quello vigente- idoneo ad amplificare la vittoria delle forze che prevalgono nelle consultazioni politiche.

Perché è condivisibile la proposta di revisione dell'art. 138 della Costituzione anche se dovrebbe essere integrata

Nel DDL, appare primariamente condivisibile la modifica proposta con riferimento alle procedure di approvazione delle leggi di revisione e costituzionali (art. 41).

In estrema sintesi, il testo approvato dal Senato, lasciando immutati tutti gli altri elementi dell'art. 138 della Costituzione:

1) rende sempre possibile lo svolgimento del *referendum* (anche nel caso di approvazione del progetto con la maggioranza dei due terzi in seconda lettura).

2) inserisce un *quorum* di validità del *referendum* per il caso in cui nella seconda deliberazione la legge costituzionale sia stata approvata da ciascuna delle Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi.

Con riferimento al primo punto, anche coloro che hanno giustamente a cuore i valori insiti nella rappresentanza parlamentare, non sono abbagliati dal fascino della democrazia diretta e apprezzabilmente diffidano di ogni scorciatoia di carattere plebiscitario, dovrebbero considerare accettabile la scelta di non precludere in assoluto lo svolgimento del *referendum* pure nell'ipotesi di approvazione da parte di maggioranze parlamentari particolarmente ampie. Ciò, sia perché oggi la complessiva maturazione del corpo elettorale rende possibile il superamento di quel tanto di diffidenza verso lo strumento referendario che forse animava alcuni dei Costituenti. Sia, soprattutto, perché l'avvenuta introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario -sicuramente più "distorsivo" del precedente nella trasformazione dei voti in seggi- può essere ragionevolmente controbilanciata attraverso un ampliamento degli strumenti -come il *referendum*- attraverso i quali i cittadini possono in qualche modo "mettere alla prova" la rappresentatività del Parlamento.

Ma è in particolare con riferimento al secondo punto, che la revisione proposta appare condivisibile. Ciò, sia perché continua ad incentivare le forze politiche a trovare in Parlamento accordi che superino i confini della maggioranza di governo. Sia perché, pur rendendo sempre possibile il *referendum*, ne preserva la natura oppositiva che era stata opportunamente ricercata dai Costituenti. Natura oppositiva, che -purtroppo- ha dimostrato di non essere sempre presente nella mente del legislatore costituzionale (si pensi alle leggi istitutive delle ultime Bicamerale per le riforme) e nella prassi politica: qui il riferimento è alla richiesta di *referendum* sulla revisione del Titolo V da parte della maggioranza nella scorsa legislatura nonché al comportamento analogo già preannunciato dall'attuale maggioranza di governo con riferimento al DDL. Natura oppositiva, che invece è essenziale preservare, al fine di evitare i rischi legati ad uno scivolamento verso approdi

plebiscitari, intesi come uno spostamento dell'oggetto referendario dai contenuti della revisione ai soggetti che volta a volta li sostengono o li criticano.

Nell'impostazione dell'art. 41 del DDL, infatti, i gruppi che intendono approvare una legge costituzionale continuano ad avere interesse a raggiungere in seconda deliberazione la maggioranza dei due terzi dei voti, perché il raggiungimento di tale soglia rende meno rischioso il successivo *referendum*. Questo, in quanto non fa scattare il citato *quorum* di validità, consistente nella partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto (obiettivo tutt'altro che scontato ai nostri giorni).

Inoltre, proprio a causa dell'esistenza di tale ultimo *quorum*, la richiesta di *referendum* diviene "conveniente" solamente per le minoranze (in particolare per un quinto dei membri di una Camera) o, comunque, per i soggetti che si oppongono alla legge costituzionale (almeno nel caso di approvazione parlamentare con una maggioranza inferiore ai due terzi, che rende applicabile il *quorum* medesimo). Ciò, in quanto l'eventuale richiesta di *referendum* da parte della maggioranza che ha votato la riforma avrebbe l'unico effetto di rendere più improbabile l'entrata in vigore della riforma. Da un lato, infatti, la subordinerebbe al raggiungimento del *quorum* partecipativo. E, dall'altro, metterebbe in mano agli oppositori l'arma dell'invito a non votare, consentendo così agli stessi di sommare la percentuale dei propri consensi a quella dell'astensionismo fisiologico.

Nell'art. 41 manca invece una disposizione volta a garantire l'**omogeneità del quesito** da sottoporre ai cittadini. Omogeneità, che è più che mai necessario ricercare, per porre fine alla sempre più frequente tentazione –sanzionata al massimo livello dalle leggi costituzionali istitutive delle due ultime Bicamerali per le riforme– di sottoporre "in blocco" al voto dei cittadini progetti di riforma particolarmente ampi e variegati al proprio interno.

Come è noto, esistono diversi argomenti per sostenere che gli elettori debbano pronunciarsi sul progetto di revisione nel suo complesso, indipendentemente dalla sua ampiezza. Tali argomenti si fondano soprattutto sulla constatazione che ogni modifica ad una disposizione della Carta fondamentale si ripercuote necessariamente sulle altre e che –conseguentemente– si può ritenere desiderabile una determinata revisione *solo se* ne viene approvata o respinta un'altra. Eventualità, quest'ultima, che non è naturalmente prevedibile nel caso in cui i *referendum* si svolgano contemporaneamente, a meno di non introdurre complessi sistemi di voto con opzioni multiple e subordinate.

Nonostante tali considerazioni, sembra tuttavia doversi ritenere sempre prevalente l'esigenza di salvaguardare la chiarezza e l'omogeneità del quesito, presupposto primo per l'espressione di un voto realmente libero e consapevole.

A tal fine, è stato autorevolmente proposto di predeterminare la struttura del quesito sulla base della collocazione degli articoli emendati nella Carta, ad esempio stabilendo che se la revisione incide su più titoli, si debbano *necessariamente* prevedere *referendum* distinti. Al riguardo, occorre però tenere presente che ogni legge di revisione può essere articolata in modo diverso, ed in alcuni casi potrebbe essere ragionevole sottoporre ad un unico quesito anche disposizioni presenti in titoli o addirittura parti diverse della Costituzione (quando gli intereventi siano strettamente collegati o l'uno presupponga l'altro), mentre in altre ipotesi potrebbe ritenersi necessario separare proposte di modifica pure incidenti sulla medesima sezione. Per tale ragione, sembrano preferibili le soluzioni che lasciano alla Corte costituzionale –con una decisione da prendere di volta in volta- il compito di decidere se sia necessario suddividere in uno o più quesiti la proposta di revisione approvata dal Parlamento, al fine di garantirne la chiarezza e l'omogeneità.

Nell'art. 41 del DDL, inoltre, si avverte la mancanza di un maggiore **coinvolgimento delle regioni** nelle procedure di revisione. Coinvolgimento che, invece, avrebbe dovuto essere previsto parallelamente all'aumento dei poteri e delle funzioni attribuiti alle stesse. Ma, forse, tale assenza non rappresenta altro che un ulteriore sintomo del carattere “ottriato” –oltre che propagandistico e poco meditato- del processo con cui si sta provvedendo al suddetto accrescimento di poteri e funzioni.

Da ultimo, una considerazione di carattere contingente: il giudizio (sostanzialmente positivo) sull'art. 41 del progetto di revisione sarebbe diverso nel caso in cui lo stesso venisse utilizzato al fine di presidiare gli altri articoli del DDL, i quali non meritano di essere approvati e tanto meno di essere “blindati”. In sostanza: sarebbe certamente positiva l'eventuale approvazione del solo art. 41, ma sarebbe indubabilmente meglio mantenere immodificato l'attuale art. 138 della Costituzione, se il prezzo da pagare per tale approvazione fosse l'entrata in vigore delle altre disposizioni contenute nel DDL.

Giusto ridurre il numero dei parlamentari ma profondamente sbagliato mantenere il medesimo contingente di rappresentanti degli italiani all'estero e non aprire le porte alla rappresentanza degli stranieri in Italia

Appare certamente condivisibile la diminuzione del numero dei parlamentari a 400 deputati e 200 senatori, ai quali si aggiungerebbero al massimo 3 senatori a vita: numeri ragionevoli per salvaguardare la piena funzionalità delle Assemblee e delle commissioni parlamentari. Sembra

invece profondamente sbagliata la conservazione, in entrambi i rami del Parlamento, del contingente di parlamentari eletti nella circoscrizione estero attualmente previsto (artt. 2 e 3 del DDL).

Probabilmente era possibile accorgersi fin dall'inizio che la creazione della Circonscrizione estero (attraverso la modifica degli articoli 48, 56 e 57 della Costituzione, operata dalle leggi costituzionali nn. 1 del 2000 e del 2001) sarebbe stata un errore, foriero di diversi e complessi problemi, dei quali cominceremo a renderci conto in misura via via crescente. Purtroppo, però, su tale riforma ha finito per confluire il voto della quasi totalità delle forze politiche, e ciò impedisce di nutrire troppe illusioni sull'eventualità di un tanto opportuno quanto auspicabile passo indietro. Tuttavia, si può almeno chiedere che la situazione non venga ulteriormente peggiorata -come invece fa il DDL- attraverso un aumento percentuale del numero dei rappresentanti degli elettori all'estero rispetto a quelli eletti dai residenti sul territorio dello Stato (il contingente, come detto, rimane immutato, ma aumenta percentualmente in ragione della riduzione del numero complessivo dei parlamentari a 200 e 400). Anzi, un'eventuale modifica della II Parte della Costituzione, dovrebbe rappresentare l'occasione per correggere gli errori più gravi della revisione già approvata.

In questa sede non è possibile soffermarsi sugli innumerevoli problemi legati alla creazione della Circonscrizione estero: fra gli altri, la scarsa conoscenza delle problematiche italiane da parte degli elettori, il costo elevato delle campagne elettorali, le scarse garanzie in ordine alla segretezza e personalità del voto, la maggiore "lontananza" o "estraneità" di fatto dei candidati della circoscrizione rispetto a quelli dei collegi nazionali di provenienza, ecc. Si deve però almeno evidenziare che con essa è stato predeterminato nella Costituzione il numero fisso di parlamentari da eleggere nella Circonscrizione estero: dodici deputati e sei senatori.

L'irragionevolezza di tale scelta deriva, oltre che dalle incertezze sul numero effettivo degli italiani all'estero (è nota la scarsa attendibilità delle relative anagrafi, nonostante gli sforzi fatti per migliorarla), soprattutto dal fatto che tale numero è soggetto a variazioni anche di portata vastissima. Ciò, non tanto per il normale alternarsi delle nascite e delle morti; e neanche per il possibile cambiamento del numero di richieste di riconoscimento della cittadinanza. Quanto per il fatto che in ogni momento potrebbe essere approvata una nuova legge (ordinaria) sulla cittadinanza, tale da ridurre radicalmente (o, al contrario, ampliare enormemente) il numero dei residenti all'estero a cui è riconosciuto il diritto di voto. Con la conseguenza che quel numero magari ridottissimo (o amplissimo) di elettori avrebbe comunque diritto a designare la medesima quantità di parlamentari, con le immaginabili ripercussioni sul rispetto del principio di uguaglianza nei

confronti di cittadini nazionali. Tutto questo, senza considerare la prevedibile bassissima affluenza alle urne “estere” rispetto al numero degli aventi diritto.

La presenza di questi rappresentanti, specie se percentualmente accresciuta (come minaccia di fare il DDL), potrebbe inoltre avere conseguenze estremamente negative per la creazione di un assetto effettivamente bipolare del nostro sistema. Ed infatti, all’interno delle Camere potrebbe costituirsi una sorta di partito trasversale degli italiani all’estero, propenso a “contrattare” con ogni parte politica il proprio appoggio al governo di turno, in cambio di provvedimenti favorevoli al proprio elettorato. Provvedimenti -si badi bene- di cui lo stesso elettorato estero riceverà solo i vantaggi, senza doverne sopportare i costi legati al pagamento delle imposte. Questo, facendo sorgere qualche interrogativo anche in ordine al pieno rispetto del nesso che la Costituzione ha voluto creare fra la partecipazione alle decisioni collettive ed il dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 Cost.). Parallelamente, ad essere messo sotto tensione sarebbe anche il principio di responsabilità di fronte agli elettori, che proprio a causa di quanto si è detto potrebbe risultare in certa misura attenuato per gli eletti nella circoscrizione estero. Inutile sottolineare in proposito che in Italia, dove in passato spesso la sopravvivenza di un Governo si è giocata su una quantità esigua di voti, l’appoggio degli italiani all’estero potrebbe costare particolarmente caro alle casse dello Stato.

Alla luce di tali considerazioni, sembrerebbe pertanto opportuno non solo ridurre il numero assoluto degli eletti nella circoscrizione estero, almeno proporzionalmente alla riduzione operata sul numero degli eletti nei collegi nazionali. Ma anche intervenire sull’idea che tale contingente di parlamentari possa essere predeterminato e immutabile nel tempo, prevedendone invece la quantificazione in percentuale ai cittadini elettori (effettivi) della Circoscrizione.

Sarebbe inoltre bello vedere l’attuale opposizione avere il coraggio di affermare che prima di concedere il voto ai figli dei figli dei nostri emigranti, apparirebbe opportuno conferirlo a chi in Italia vive e lavora regolarmente, anche se non è nato nel nostro Paese, ed anche se non può vantare avi italiani. Ciò, senza attendere che siano altri a preoccuparsene.

Doveroso prevedere maggioranze qualificate per la verifica dei titoli di ammissione, sbagliato non farlo anche per l’approvazione delle conclusioni nelle commissioni parlamentari di inchiesta

Dopo la riforma elettorale del '93, una delle modifiche costituzionali più necessarie è certamente quella tendente a sottrarre alla maggioranza delle Camere il potere di verificare i titoli di ammissione di deputati e senatori. Questo, per evitare che la maggioranza parlamentare possa rinforzarsi e/o liberarsi dei suoi avversari più temibili attraverso la contestazione della loro elezione.

Al riguardo, il DDL prevede opportunamente che ciascuna Camera deve giudicare i titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità “*entro termini tassativi stabiliti dal proprio regolamento*”. Inoltre, l’insussistenza dei titoli o la sussistenza delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari proclamati sarebbero accertate “*con deliberazione adottata a maggioranza dei tre quinti dei componenti l’Assemblea della Camera dei deputati*” (mentre per il Senato basterebbe la maggioranza assoluta: art. 10 del DDL).

Esistono certamente soluzioni alternative per risolvere tale problema (in particolare quelle che mirano a sottrarre tale giudizio alle Camere, almeno in via di appello). Ed è probabilmente vero che esse sono per molti versi preferibili. Tuttavia, è indubbio che un intervento diretto a superare l’attuale situazione appare non solo condivisibile, ma assolutamente urgente. Ciò, alla luce di alcuni episodi della scorsa legislatura nonché –soprattutto- delle difficoltà registrate all’inizio di questa, per l’attribuzione di alcuni seggi in assenza di candidati della maggioranza da “ri pescare” (a causa del larghissimo utilizzo delle “liste civetta” da parte dei partiti che compongono l’attuale maggioranza di governo).

Ugualmente condivisibile appare l’aumento della maggioranza necessaria ad approvare i regolamenti parlamentari, anche se il *quorum* dei tre quinti, contenuto nella proposta, si riferisce ai voti espressi e non ai componenti della Camera, ed anche se non si estende anche al Senato (art. 8 del DDL).

Non si capisce però per quale ragione la necessità di maggioranze qualificate non sia stata prevista anche per l’approvazione delle conclusioni delle commissioni parlamentari di inchiesta (al fine di far sì che le relazioni non sostenute dal voto di una maggioranza qualificata siano comunque considerate “di minoranza”: art. 18, DDL). Le vicende recenti hanno infatti mostrato come tali commissioni possano essere strumentalizzate a fini di polemica e propaganda politica. Ciò, non solo creando scompensi nella normale dialettica fra maggioranza e opposizione, ma anche provocando pericolosi attriti e sovrapposizioni con lo svolgimento della funzione giurisdizionale.

È certamente vero che il DDL ha subordinato il conferimento ad una commissione di inchiesta della possibilità di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’autorità giudiziaria, al fatto che la commissione medesima sia istituita con legge bicamerale

(art. 70, terzo comma, DDL). Tuttavia, tale pur apprezzabile cautela non garantisce a sufficienza da possibili strumentalizzazioni da parte della maggioranza ai danni delle opposizioni. Strumentalizzazioni, che possono riguardare sia il momento istitutivo della commissione, sia – soprattutto- la conclusione dei suoi lavori. Per tale ragione –come detto- non apparirebbe irragionevole la previsione che l’approvazione delle conclusioni delle inchieste debba avvenire a maggioranza qualificata.

I Presidenti delle Camere devono appartenere alla maggioranza, ma la minoranza deve poter individuare il candidato da eleggere

Inoltre –ed ancor prima- la logica insita nella previsione di maggioranze qualificate dovrebbe essere mantenuta ferma per quanto attiene all’elezione dei presidenti delle Camere, non potendosi ritenere condivisibile che dopo un certo numero di votazioni l’elezione avvenga semplicemente a maggioranza assoluta (art. 7 DDL).

Probabilmente, però, è anche necessario prendere atto dell’impossibilità di tornare alla prassi secondo cui la designazione di uno dei presidenti era lasciata all’opposizione. Ciò, non tanto perché la prassi medesima è stata abbandonata da tempo (anche quando l’Ulivo aveva la maggioranza); quanto perché la logica insita nel nuovo sistema elettorale richiede che la maggioranza possa contare su un presidente che almeno non ne ostacoli sistematicamente l’attività. Eventualità, questa, che -dati i poteri oggi conferiti a tali figure- potrebbe invece determinarsi nel caso in cui un presidente fosse eletto dall’opposizione, specie nelle fasi di scontro acuto, che troppo spesso caratterizzano il nostro sistema “in transizione”.

Per risolvere tale problema, è stato autorevolmente proposto di subordinare l’elezione presidente al raggiungimento della maggioranza dei due terzi o dei tre quinti anche dopo le prime votazioni, senza mai arrivare all’elezione da parte della sola maggioranza assoluta. Tale soluzione, però, in un clima di scontro molto acceso, potrebbe aprire la via a possibili comportamenti ostruzionistici da parte delle minoranze, che invece è utile evitare.

Per tale ragione, la soluzione su cui forse conviene riflettere è quella di prevedere che (per il caso in cui non si sia giunti all’elezione con la maggioranza dei due terzi nelle prime votazioni), il presidente debba necessariamente essere scelto nell’ambito dei parlamentari eletti nella maggioranza. Ma che spetti all’opposizione individuare chi debba ricoprire tale incarico, all’interno di una rosa sufficientemente ampia di nomi predisposta dalla stessa maggioranza. Ovviamente, le

disposizioni costituzionali dovrebbero limitarsi a stabilire tale principio, lasciando poi ai regolamenti parlamentari la determinazione delle procedure necessarie a tal fine.