

# Chiarezza sulla Costituzione e futuri possibili appuntamenti referendari\*

di Renato Balduzzi

1. Sia l'introduzione e la traccia predisposte dal presidente Violante, sia i documenti provenienti dalla recente Assemblea nazionale del Partito democratico chiedono un ragionamento alto sulla Costituzione e sulle sue ricorrenti ipotesi di modifica, che non può non trovarmi consenziente, anche alla luce della circostanza che, per noi giuoco-costituzionalisti, inclini come siamo alla cultura dell'emendamento, quello di modificare un testo è un esercizio così abituale che sovente siamo portati a non riflettere abbastanza sulla *raison suffisante* dei cambiamenti costituzionali e in particolare a non porci la pur essenziale domanda se le cause di eventuali disfunzioni siano o meno da imputarsi al testo costituzionale.

Vorrei allora, anche riprendendo e sviluppando uno scritto che ho pubblicato qualche mese fa nella rivista degli intellettuali cattolici italiani (*Origine e attualità della Costituzione*, in "Coscienza", n. 6/2009, pp. 7 ss.), domandarmi se c'è e quali siano le ragioni di attualità della nostra carta costituzionale: prima cioè di interrogarsi su eventuali modificazioni e sulle ragioni di esse, riflettere sul rendimento della Costituzione e sulle ragioni del medesimo.

Alla domanda sull'attualità della nostra Costituzione (la risposta alla quale è evidentemente correlata a più generali valutazioni politico-culturali) una prima risposta l'ha fornita lo stesso corpo elettorale, in una competizione referendaria (25-26 giugno 2006) nella quale la parte del leone non fu fatta dai partiti politici né dalla dialettica maggioranza-opposizione, bensì dalle organizzazioni del pluralismo sociale e civile. Salvo ritornare sul punto alla fine del mio intervento, assumerò quell'esito (anche in forza della sua singolarità, quanto ad ampiezza partecipativa, rispetto sia all'unico precedente di referendum confermativo, sia ai quorum dei referendum abrogativi degli ultimi quindici anni) come un dato della situazione, da cui muovere, di cui tener conto e rispetto al quale allora domandarsi le ragioni.

2. L'attualità della Costituzione italiana mi sembra risiedere nella sua stessa origine, cioè nella capacità da parte dei costituenti di far vita a un riuscito "compromesso" culturale e politico, non a un semplice (per parafrasare un celebre passaggio schmittiano) accordo dilatorio sulla formula.

A sua volta, esso fu possibile grazie alla larga condivisione, da parte delle forze politiche presenti in Assemblea costituente e dei loro esponenti più importanti), di

---

\* E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

alcune premesse sul significato del lavoro che stavano compiendo e di un comune giudizio storico. In proposito, a me pare che lo snodo più importante sia stata la questione dell'antifascismo, cioè della connotazione sintetica da dare alla carta costituzionale. A fronte degli inviti a "voltar pagina", a non attardarsi in contrapposizioni ideologiche, sottesa alla proposta della costituzione "afascista", la nettezza della decisione assunta e delle ragioni che la sostennero suscita ancora oggi interesse. In particolare la discussione in Assemblea del 13 marzo 1947 e soprattutto la ferma risposta di Aldo Moro all'intervento dell'on. Lucifero sono da rimeditare ancora oggi: ancorché si fossero già manifestate crepe nel patto tripartito e fossero già presenti le spinte a un suo superamento e dunque potesse essere tatticamente utile per la Democrazia cristiana un rafforzamento dei legami a destra, il giovane deputato pugliese spiegò con forza le ragioni della qualificazione antifascista della Costituzione quale cifra sintetica dell'intero lavoro costituente. Senza quella coraggiosa scelta, probabilmente il lavoro svolto dall'Assemblea costituente non sarebbe sopravvissuto alle vicende politiche posteriori al maggio 1947 e non avremmo avuto la larga approvazione del dicembre successivo.

**3.** Qual è oggi lo snodo, il giudizio comune sul quale fondare un rinnovato patto costituzionale?

Dopo oltre sessant'anni di vigenza della Costituzione (antifascista) mi pare che lo snodo, il punto di incontro tra diverse sensibilità culturali e politiche possa essere la valutazione del rendimento della Costituzione, in particolare sotto due profili: il giudizio sull'equilibrio costituzionale e sul rapporto tra le sue diverse parti, da un lato, e, dall'altro, il giudizio sulla riconducibilità o meno alla Costituzione di questa o quella "disfunzione" della vita pubblica italiana.

Sotto il primo profilo, mi sembra occorra riaffermare con forza la unitarietà delle diverse parti della Costituzione (principi fondamentali, prima e seconda parte). Ciò comporta anzitutto di non indulgere a svalutazioni dell'importanza della parte organizzativa, in quanto essa è strettamente collegata con le altre due, sia in quanto le garantisce (i diritti sarebbero voci vane se un potere o un soggetto spadroneggiasse), sia in quanto le presuppone. In secondo luogo, tale approccio impedisce di sottoconsiderare l'equilibrio interno alla seconda parte, soprattutto quello esistente tra organi di indirizzo politico e organi di garanzia, la cui precisazione attiene all'essenza stessa della forma di Stato e dunque ai principi di fondo dell'ordinamento. Sulla base di queste premesse, va certamente riconsiderata la proposta, contenuta nel documento approvato dall'Assemblea nazionale del Pd, di prevedere una maggioranza speciale per le revisioni della prima parte della Costituzione, la quale introduce una distinzione artificiale tra prima e seconda parte (oltre a non contemplare le disposizioni ricomprese tra i principi fondamentali: forse perché considerate sottratte a revisione?).

Sotto il secondo profilo, occorre (e qui l'introduzione che ci è stata proposta potrebbe utilmente essere oggetto di qualche precisazione) chiarire quali siano le disfunzioni cui intendiamo porre rimedio e se e in quale misura esse siano da addebitare alla Costituzione. Così, ad esempio, si può convenire sul giudizio secondo cui il bicameralismo rigidamente paritario dia luogo a disfunzioni, ma esso è, in primo luogo, anche espressione di equilibrio politico e di maggior ponderazione delle decisioni,

fenomeni tutt'altro che disfunzionali e, in secondo misura significativa ai regolamenti parlamentari e alla prassi applicativa. Un rinnovato bicameralismo non più esattamente paritario non potrà non preoccuparsi sia di essere espressione di un equilibrio analogo a quello precedente, anche se diversamente connotato, sia di orientare efficacemente gli svolgimenti regolamentari e applicativi. Un altro esempio: la difficoltà, vera o presunta, di governare non può essere confusa né con la libertà di mal governare, né sintetizzarsi nella falsa antitesi tra legalità ed efficienza, scambiando per quest'ultima il dilagare di cricche e comitati d'affari.

4. Se lo snodo è in senso lato culturale, spetta alla discussione pubblica chiarirlo, ed eventualmente al corpo elettorale dirimerlo, ove quest'ultimo sia chiamato a pronunciarsi in occasione di referendum confermativi (come appunto fu il caso nel 2006 e come potrebbe essere prossimamente il caso, ove la maggioranza parlamentare decidesse di procedere da sola con le leggi costituzionali in tema di sospensione dei processi per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i ministri o quella, dai tratti solo apparentemente bizzarri, concernente l'art. 41 della Costituzione) o di eventuali referendum abrogativi su oggetti costituzionalmente rilevanti, quali la legge elettorale.

Rinviando al punto successivo per un commento in ordine alle possibilità e ai limiti di sottoporre la legge concernente l'elezione delle Camere a referendum abrogativo, vorrei sottolineare la necessità, in vista di referendum confermativi, della chiarezza delle posizioni quale presupposto per consentire al corpo elettorale di apprezzare esattamente la "posta in gioco". Questa chiarezza è particolarmente necessaria poi per un partito come il Pd, che dichiaratamente fa della difesa del nucleo essenziale della Costituzione uno dei suoi capisaldi programmatici e che pertanto può e deve aderire a una posizione di "manutenzione" della Costituzione, atteso che il nucleo essenziale di una costituzione come quella italiana non è riducibile a questa o quella parte, ma esprime proprio quel contenuto di equilibrio impresso alla carta costituzionale dai suoi autori storici e invero nell'esperienza repubblicana: da ciò consegue che la tutela del suo nucleo essenziale corrisponde proprio alla tutela dei suoi connotati storicamente più evidenti (l'antifascismo, l'equilibrio dei poteri, l'economia "mista" e la concezione dei diritti di libertà che essa presuppone, la garanzia del principio autonomistico).

5. Accanto ai prevedibili referendum costituzionali confermativi (almeno quello sulla cosiddetta legge costituzionale Alfano in tema di sospensione dei procedimenti penali per le "alte cariche"), riemerge in queste settimane la proposta, non nuova, di sottoporre a referendum abrogativo la cosiddetta legge Calderoli, nell'intento di far rivivere le disposizioni della legge Mattarella del 1993, dalla prima abrogate. Si tratta, com'è evidente, di una questione assai intricata, che coinvolge delicati problemi teorico-generalisti sul significato dell'abrogazione referendaria e della retroattività della medesima, oltre che non meno agevoli problemi interpretativi del sistema normativo positivo e della giurisprudenza costituzionale formatasi su di esso, alla cui soluzione dunque non sembra possibile giungere attraverso percorsi argomentativi troppo semplificati o tralattizi.

In particolare, sembrano poco utili sia le impostazioni tradizionali circa l'impossibilità di reviviscenza della legge abrogata (connesse a dottrine sull'abrogazione ormai generalmente abbandonate) sia quelle, anche recenti, volte a ribadire l'assoluta distinzione qualitativa tra la potenzialità innovativa della legge, anche "meramente abrogatrice", e quella del referendum, quest'ultimo non potendo indicare in modo vincolante quali disposizioni, in alternativa a quelle abrogate, debbano applicarsi: anche ammesso che, in generale, tale distinzione qualitativa sia ancora oggi fondata, resta pur sempre aperta la questione sulla sua applicabilità alle ipotesi di quesiti referendari concernenti leggi costituzionalmente obbligatorie e indefettibili. Tali quesiti, in primo luogo, sono (secondo una giurisprudenza costituzionale che almeno sul punto è costante) vincolati, pena l'inammissibilità, a fornire una normativa di risulta che sia di per sé applicabile senza lacune o incertezze normative diverse da meri inconvenienti o difetti di coordinamento risolvibili in via interpretativa e applicativa; in secondo luogo, si riferiscono a leggi o parti di leggi rispetto alle quali non è normalmente pensabile un'abrogazione legislativa secca, cioè una norma legislativa puramente abrogativa della precedente, e pertanto neanche l'abrogazione referendaria della medesima, quando si tratti di abrogazioni, legislative o referendarie, aventi per oggetto il nucleo essenziale della disciplina legislativa costituzionalmente obbligatoria.

Trasferendo tale discorso nella materia elettorale e tenuto conto che essa è normalmente frutto di successive stratificazioni normative le quali, per quanto attiene alle leggi per l'elezione di Camera e Senato e in particolare alla loro formula elettorale, hanno adottato la tecnica della novellazione, sembra possibile ipotizzare l'ammissibilità di quesiti che abbiano per oggetto l'abrogazione parziale delle disposizioni che hanno introdotto l'ultima stratificazione, oltre che di eventuali norme meramente abrogative delle precedenti: limitandosi a richiedere l'abrogazione (secondo un suggerimento originariamente di M. Luciani, nel volume di Astrid *I referendum elettorali*, Passigli Editori, 2007 pp. 68 ss.) degli alinea che dispongono l'ultima sostituzione, l'effetto non può che essere quello di far rivivere la disciplina sostituita, in quanto la sua indefettibilità non è soltanto un criterio per decidere l'ammissibilità o meno di un quesito referendario che la concerne, ma anche un ausilio interpretativo al fine di ricostruire il sistema normativo inciso dall'intervenuta abrogazione. Si tratterebbe, si badi bene, di un effetto obiettivo del quesito proposto, non di un "senso" o di un'"indicazione" ricavabili subiettivamente dal quesito e meno che mai dai "motivi" dei promotori. A sua volta, l'eventuale approvazione referendaria del quesito volto ad abrogare le espressioni "l'art. x è sostituito" (e delle altre norme meramente abrogative richieste dalla necessità non solo di disporre di una normativa applicabile, ma altresì dall'esigenza di completezza e omogeneità-chiarezza del quesito) non avrebbe altra conseguenza se non la reviviscenza obiettiva delle disposizioni sostituite, nell'ultimo testo vigente prima della sostituzione (su alcuni problemi conseguenti a tale eventuale reviviscenza e sulla loro superabilità si vedano già le considerazioni di R. Balduzzi, M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2005, pp. 5202 ss.).

In senso contrario a quanto sin qui affermato non varrebbe opporre la sent. n. 40 del 1997 della Corte costituzionale, in quanto l'inammissibilità del quesito referendario concernente l'abolizione dei moduli organizzativi con più maestri nelle classi elementari

fu motivata dal giudice costituzionale sulla base della mancanza di chiarezza del quesito e in particolare della mancanza di alternatività tra la disciplina vigente di cui si chiedeva l'abrogazione e la normativa di risulta: in assenza di regole o principi, aventi per contenuto il ripristino del sistema a insegnante unico, che possano subentrare a quelle abrogate, la normativa di risulta si esporrebbe all'incertezza obiettiva circa l'eliminazione del modulo come forma organizzativa o invece il conferimento all'autonomia scolastica delle relative scelte organizzative, con la conseguente impossibilità per l'elettore di esprimere un voto consapevole (e con l'aggravante di alcune possibili contraddizioni tra motivi e intenzioni del voto, da un lato, ed esito del medesimo, dall'altro, di cui la Corte porta anche un esempio). Questa situazione, connessa con la tecnica normativa adottata nel testo unico oggetto parziale delle richieste di abrogazione e altresì con la tecnica di abrogazione scelta dai promotori, non si ripresenterebbe nell'ipotesi di richiesta di abrogazione parziale della legge Calderoli formulata secondo la proposta ora accennata, rispetto alla quale non si riscontra, nella giurisprudenza costituzionale, nessun precedente in un senso o nell'altro.

6. Più in generale, e avviandomi alla conclusione, credo che a una forza politica che voglia assumere e far proprio l'impianto generale e lo spirito che anima la Costituzione repubblicana si imponga in questo periodo un'esigenza di chiarezza assoluta in ordine alle politiche istituzionali e in particolare alla politica della Costituzione, nel senso anzitutto della sua difesa, attuazione e valorizzazione.

Mi sembra che tale esigenza valga anzitutto e certamente per la materia elettorale, nella quale forte dovrebbe essere la presa di posizione per un superamento immediato della legge elettorale politica vigente, anche attraverso proposte di referendum come quella sopra avanzata, e in ordine alla quale andrebbe riaffermata con chiarezza quella linea di continuità che, originata dal referendum del 1991 sulla preferenza unica (al fine di favorire un reale contatto tra elettore ed eletto) e proseguita con il referendum del 1993 e le successive nuove leggi elettorali (tutti incentrati sul rafforzamento del rapporto tra elettori ed eletti), è stata poi completamente capovolta con la legge n. 270 del 2005. Senza necessariamente giungere a una proposta di legge elettorale dettagliata e secca, sarebbe assai utile almeno la proposta, insieme all'iniziativa referendaria, di una sorta di decalogo di criteri per una nuova legge elettorale in armonia con la normativa di risulta, avendo cura di precisare i nessi e le necessarie coerenze tra i caratteri della nuova legge elettorale e la riforma del bicameralismo.

L'esigenza di chiarezza sopra accennata tocca anche altri temi, in particolare:

- a) la discussione sul possibile cambiamento della forma di governo, al cui proposito mi pare necessaria, ma non sufficiente la sola riaffermazione della forma di governo parlamentare, in quanto occorre prendere posizione sulla questione dei cosiddetti poteri del premier, perché l'opinione pubblica ha il diritto di sapere che cosa un partito politico che faccia proprio l'impianto generale e lo spirito che anima la Costituzione e che si candida a perno dell'alternativa di governo pensa sulle ripetute lamentele circa la presunta limitatezza delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri e sulla riconduzione delle stesse a difetti della carta costituzionale;

- b) la questione del rapporto centro-periferie, in ordine alla quale si avverte l'esigenza di una parola forte e chiara sulla differenza tra il confuso cosiddetto federalismo e la nozione costituzionale di Repubblica delle autonomie, smettendo una volta per tutte di parlare di Senato federale o formule consimili e ritornando a parlare in modo univoco di Camera delle autonomie, rispettosa dell'articolazione territoriale di un Paese come l'Italia nel quale il peso storico e attuale delle autonomie locali non consente scorciatoie e semplificazioni propagandistiche;
- c) la questione del rapporto tra sfera della politica e sfera della giurisdizione, da un lato e tra politica ed etica, dall'altro: in proposito mi sembra molto importante la proposta, contenuta nel d.d.l. cost. Atti Senato n. 1971, di revisione degli artt. 66 e 134 della Costituzione, sulla facoltà di ricorso alla Corte costituzionale contro le deliberazioni delle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento: c'è un serio problema, nel nostro Paese, di portare la politica a essere, per dirla con la celebre espressione di Louis Favoreu, *saisie par le droit* e la possibilità di sottoporre a un giudizio indipendente e imparziale tali controversie non potrebbe che fare del bene alla nostra convivenza civile.

Una posizione *mi figue-mi raisin* su questi temi sarebbe quanto di peggio augurarsi per il prossimo futuro, tanto più in vista di confronti elettorali quali quelli referendari (costituzionali o abrogativi) che per loro natura richiedono una chiara conoscenza da parte dell'elettore dei contenuti reali delle alternative di voto.