

Il referendum costituzionale si avvicina

di Leopoldo Elia

pubblicata in “Rivista di cultura e politica” n. 2 del 2006 de Il Mulino

L'imminente referendum per la revisione costituzionale non gode di un'informazione sui problemi da risolvere adeguata alla loro importanza per l'avvenire dell'Italia. Qualche accenno frettoloso nei mass media non compensa certo la mancanza di giudizi nella polemica pre-elettorale dei protagonisti che probabilmente ritengono il complesso argomento poco percepibile per i suoi aspetti «tecnici» e per il presunto disinteresse dell'opinione pubblica. Finora solo il Coordinamento nazionale «Salviamo la Costituzione», presieduto dall'ex presidente Scalfaro, è riuscito a mobilitare per la richiesta popolare di referendum prevista dall'art. 138 della Costituzione ben oltre le cinquecentomila firme necessarie: e dunque a diffondere in una fascia significativa di elettori la consapevolezza della posta in giuoco.

Ma se questa iniziativa ha avuto successo resta in piedi l'incognita di una corrispondenza tra il giudizio negativo pressoché unanime tra giuristi, politologi e opinionisti sulla riforma approvata dalle Camere con il consenso di meno di due terzi dei loro componenti e la maggioranza degli elettori che si recheranno a votare.

Il numero dei votanti dipenderà anche dalla data, già in stagione quasi estiva, che verrà scelta dal governo, tenuto

conto delle elezioni nello stesso arco di tempo per il rinnovo delle Camere e degli organi di molti enti locali tra cui i comuni di Roma, di Milano e di Torino. Ma, poiché la gran massa degli elettori è stata tenuta al buio, sarebbe pericoloso affidarsi troppo alla previsione di un rifiuto quasi certo da parte del corpo referendario, di cui fanno parte anche i cittadini italiani all'estero assolutamente ignari delle questioni costituzionali coinvolte.

Un eccesso di sicurezza appare davvero un rischio perché possono avere effetti non prevedibili sia la mancanza del *quorum* dei votanti, richiesto invece per i referendum abrogativi di leggi ordinarie, sia i risultati delle elezioni politiche che comunque precederanno di circa due mesi il confronto del referendum: due situazioni, per così dire, a doppio taglio o a doppio effetto possibile. Anche la semplificazione in un solo voto (un evangelico sì o no) per la risposta a un quesito tanto complesso, comprensivo di *devolution* e di forma di governo – che scandalizzava Giuseppe Dossetti e Paolo Barile per la costrizione esercitata sull'elettore, vincolato a unificare le sue preferenze in ipotesi differenziate sulle due questioni – rappresenta un ulteriore elemento di incertezza.

In ogni caso una partecipazione troppo bassa al voto rappresenterebbe un nuovo contributo alla delegittimazione della Costituzione. Certo la globalità del quesito e la dilemmaticità della risposta ha unificato nel no gran parte di coloro che hanno partecipato al ristretto dialogo sulla riforma. E ovviamente le motivazioni del no, a differenza della decisione del singolo elettore, possono essere diverse o avere differenti accentuazioni: ma non è privo di importanza per l'efficacia sugli orientamenti dei futuri votanti (e anche dei non partecipanti) che la motivazione più convincente sia la più diffusa e condivisa possibile. Orbene la contestazione della riforma si appunta soprattutto sulla cosiddetta *devolution*, che anzi ha dato abusivamente il nome all'intera revisione, e poi sulla configurazione del nuovo assetto di governo.

Preferisco partire da questo secondo argomento perché è su di esso che si è prevalentemente focalizzato il dibattito.

Come è noto, nel volume curato da Franco Bassanini¹ più di sessanta costituzionalisti presero posizione contro il nuovo premierato: le analisi di alcuni tra i più qualificati autori di diritto costituzionale

¹ Astrid, *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli, 2004.

convergevano nel giudizio molto negativo sulla soluzione accolta dai riformatori, perché essa concentrava poteri abnormi nel Primo ministro, squilibrando i suoi rapporti con la Camera dei deputati, con il presidente della Repubblica e con lo stesso Consiglio dei ministri. Al premier veniva impropriamente attribuito lo *status* del presidente di regione e del sindaco di un grande comune (il capo del governo sindaco d'Italia) dimenticando che la regola del *simul stabunt aut simul cadent* non può applicarsi alla relazione tra primo ministro e Camera dei deputati, cui verrebbe lasciata la scelta tra il dissenso e il suicidio. Si realizzava così un *mix* senza precedenti tra l'insostituibilità del presidente degli Stati Uniti e i poteri tipici dei vertici di governo europei (posizione della questione di fiducia nella Camera politica e potere di scioglimento della stessa Camera, sia pure non incondizionatamente).

Né la situazione di blindatura del premier si apriva realmente con la possibilità di sfiducia costruttiva interna alla maggioranza, in quanto si determinava così una distinzione inconcepibile tra deputati a voto efficace e deputati dell'opposizione esclusi dalle votazioni relative a questi tipo di sfiducia; non solo, ma si stabiliva in quella sede un quorum di voti negativi così elevato da rendere praticamente impossibile il successo di una mozione tendente a sostituire il premier con un altro componente della maggioranza (approvazione con i voti dei deputati appartenenti

alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera:

artt. 88 e 94 del nuovo testo). A titolo di esempio, adattando il caso Thatcher ai numeri italiani, si ottiene questo risultato: per sfiduciare la signora di ferro furono necessari 171 voti del suo gruppo, giacché il premier non riuscì a conservare il consenso della maggioranza assoluta dei parlamentari del suo partito, consenso negato in una sede privata; per sostituire il primo ministro della riforma italiana sarebbero necessari 316 voti espressi nell'aula

solenne di Montecitorio, luogo pubblico per eccellenza². Con questo scambio tra luogo privato (sede di un gruppo parlamentare) e luogo pubblico (sede della Camera) si consegue la invulnerabilità del premier; e ci sembra frutto di una illusione ottica la previsione di un primo ministro ostaggio di piccoli gruppi della maggioranza, perché la spropositata altezza del quorum rende del tutto improbabile la prospettiva di una opposizione efficace da parte di un nucleo di ribelli; al contrario è sufficiente al primo ministro per mantenersi in sella l'appoggio di una componente molto minoritaria. È evidente poi che la nuova forma di governo non solo fuoriesce dalla categoria «parlamentare» ma pone a rischio la stessa qualità della democrazia repubblicana: essa si presenta come un vestito

particolarmente adatto all'idea di un uomo solo al comando nell'azienda, nel partito-azienda, nello Stato-azienda³.

Naturalmente si può dissentire da questa sommaria ricostruzione e ritenere con Andrea Morrone che il nuovo testo

ci consegni un premierato debole⁴. Meno accettabile è invece la sua polemica quando egli si spinge con giovanile oltranza fino ad una affermazione come questa: «Nessuno dei protagonisti dell'agone politico discute di ciò che nei testi c'è, ma solo di quello che conviene per propaganda partigiana»⁵. Lasciamo stare l'agone politico dal momento che le formule da lui citate spregiativamente nel testo e nelle note sono state definite tutte da costituzionalisti, i quali dimostrano di conoscere i testi almeno quanto lui, valutando anche le conseguenze delle nuove regole per rendere blindata la situazione del novello premier italiano. Se mai più problematico si presenta il rapporto tra Primo ministro e Senato federale in cui non si può porre la questione di fiducia; ma che cosa sarà questo Senato? Sarà eletto con un sistema simile a quello adottato

² I 171 voti si calcolano sul numero dei deputati raggiunto il premio di maggioranza (340 seggi); i 316 voti rappresentano la metà più uno dei membri della Camera dei deputati italiana (530 componenti).

³ Sulla presidenzializzazione della politica si può vedere L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, «Teoria politica», n. 1/2006.

⁴ A. Morrone, *Promemoria per la Repubblica che verrà*, «il Mulino», n. 1/2006, p. 47.

⁵ *Ibidem*, p. 48.

per la Camera (precedente del 2006)? Insomma la seconda Camera, assai esautorata, resta per ora un oggetto misterioso.

Eguale non si può accogliere, per altre ragioni, il giudizio dell'ambasciatore Sergio Romano, secondo il quale «il premier d'ora in poi assomiglierà al Cancelliere tedesco e al Primo ministro spagnolo»⁶. Se mai qualche analogia può trovarsi nel sistema dell'elezione diretta del premier israeliano, esperimento durato pochi anni; ma, a differenza di Westminster, l'inedito assetto italiano mancherebbe di quelle garanzie (bilanciamenti e contrappesi) che escludono una eccessiva concentrazione di poteri a vantaggio di un uomo solo. Sarebbe bene che i comparatisti improvvisati si aggiornassero con l'eccellente serie di «Come si governano» pubblicata dal Mulino⁷.

Insomma definizioni quali «premierato assoluto», «connotazioni plebiscitarie e dittatoriali» (G. Guarino), «monocrazia» (G. Ferrara) non sono slogan propagandistici e hanno trovato larga accoglienza perché corrispondenti, in estrema sintesi, alla realtà delle proposizioni normative nel testo tra poco sottoposto alla scelta

degli elettori. Comunque anche analisi giuridiche più dettagliate pubblicate dopo il citato volume Astrid confermano le conclusioni negative allora raggiunte circa lo squilibrio dei poteri realizzato dai riformatori⁸.

È pure da segnalare il contributo dei maggiori politologi italiani alla critica di questa parte della riforma⁹.

Certo, si può sbagliare anche in molti e in buona compagnia; ma l'ampiezza delle convergenze dovrebbe consigliare a chi dissente una più approfondita analisi critica.

Quanto alla *devolution*, basterà dire che la mina delle sue virtualità dissociative non è stata disinnescata nel nuovo testo; affiancando nelle stesse materie (istruzione e sanità) competenze esclusive dello Stato e competenze esclusive delle regioni si creano soltanto insanabili antinomie. *Ceci tuera cela*, potrebbe dirsi, a seconda dei rapporti di forza tra le coalizioni e tra i partiti al loro interno¹⁰. Per il futuro costituzionale dell'Italia mi paiono molto sagge le proposte contenute nel programma di governo 2006- 2011 del centrosinistra¹¹.

In primo luogo si intende mettere in sicurezza la Costituzione per salvaguardarla dalle riforme di parte, stabilendo una maggioranza più elevata di quella prevista oggi per la seconda deliberazione delle Camere nel procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138 della Costituzione.

⁶ «Corriere della Sera», 17.11.2005.

⁷ Per il ricalco sulla forma di governo delle regioni italiane a statuto ordinario vedi ora la chiarificatrice sent. n. 12/2006 della Corte costituzionale (pres. Marini, est. Silvestri). Per altre riflessioni sulla forma di governo del Regno Unito v. A. Torre, *Ma non è, né potrà mai essere, come in Gran Bretagna*, «Nuvole», n. 26/2005.

⁸ Cfr. M. Olivetti, *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, II, pp. 703-723; S. Stamatì, *Il progetto di revisione costituzionale alla vigilia delle due conclusive votazioni parlamentari (riflessioni, fra narrazione e analisi, su taluni aspetti)*, «Critica del diritto», n. 1/2005, pp. 37-89; G. Merlini, *La forma di governo nella riforma costituzionale* in *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione?* (a cura di T. Groppi e P.L. Petrillo), Milano, Giuffrè 2005, pp. 3-30; C. Chimenti, *La forma istituzionale del centrodestra*, «Queste istituzioni», n. 135/2004, pp. 33-46. Per ulteriori riflessioni chi vuole può vedere L. Elia, *La Costituzione aggredita*, Bologna, Arel - Il Mulino, 2006, in particolare l'Introduzione.

⁹ G. Sartori, *Mala Costituzione e altri malanni*, Roma - Bari, Laterza, 2006, spec. p. 75; M. Calise, *La terza repubblica*, Roma - Bari, Laterza, 2006, p. 112 per l'invito a non ingessare un potere vacillante con un diktat costituzionale; infine G. Pasquino, *Conclusioni ragionevolmente comparate* in *I capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005; quest'ultimo testo, senza che sia nominata la riforma costituzionale italiana, contiene una forte critica alle sue distorsioni (pp. 336-343).

¹⁰ Più di preciso molto dipenderà dal ruolo condizionante o meno della Lega. Sul tema vedi per tutti A. D'Atena, *Il federalismo di Lorenzago (osservazioni sulla «forma di Stato» nel d.d.l. cost. S. 2544)*, in *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 291-303.

¹¹ L'Unione, *Per il bene dell'Italia*, 2006, pp. 9-16.

Inoltre si abbandonano esplicitamente le idee di nuova Costituente, di «grande riforma costituzionale» e di Convenzione, tantomeno con potere redigente. Si vorrebbe tornare al metodo statunitense di emendamenti puntuali che hanno un doppio vantaggio: rendono più omogeneo l'oggetto della deliberazione parlamentare ed eventualmente di quella referendaria e presuppongono per l'alta maggioranza richiesta il coinvolgimento di ampie componenti politiche e sociali; senza dire della necessità di non derogare alle regole sulla revisione, come è avvenuto per le bicamerali De Mita-Jotti e D'Alema, provocando forti critiche di una parte della dottrina costituzionalistica. Ciò non significa ostilità pregiudiziale alle riforme necessarie¹² purché coerenti con i principi e valori della Costituzione repubblicana¹³; anche se l'esperienza consiglia di puntare molto di più sulla legislazione ordinaria.

Tutte le considerazioni svolte in questo intervento tendono soprattutto a impegnare chi può, nelle forme più varie, a contrastare con il voto referendario la riforma della Costituzione adottata dal Parlamento della XIV Legislatura.

¹² Lo stesso coordinamento nazionale per il referendum ha un titolo significativo: «Salviamo la Costituzione: aggiornarla, non demolirla».

¹³ Vedi F. Bassanini e L. Elia sul «Corriere della Sera», 20.11.2005. Dunque nessun conservatorismo, più o meno nobile, ma apertura critica alla soluzione di problemi prevalentemente funzionali, secondo le esigenze valorizzate nel 1994-1995 da Dossetti e da Barile.