

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 30/01/2017

AUTORE: Adele Anzon Demmig*

QUALCHE RIFLESSIONE SUI MODI DI PARTECIPAZIONE DEI COSTITUZIONALISTI AL DIBATTITO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI

Premetto, per ragioni di chiarezza, che ho espresso un giudizio complessivamente positivo sulla riforma costituzionale, e ne ho esposto ampiamente le ragioni in scritti che sono comparsi nella Rivista dell'AIC e in particolare nel "dibattito aperto" dall'Associazione¹

Prima di affrontare lo specifico tema del nostro incontro odierno, vorrei esprimere il mio apprezzamento per la prudenza con cui il nostro Presidente ha gestito – con il Comitato direttivo – la partecipazione dei membri dell'Associazione al dibattito sul *referendum* costituzionale, evitando iniziative idonee potenzialmente a trasferire all'interno dell'Associazione l'elevata dose di conflittualità presente nella discussione pubblica. L'apertura di un' apposita sede di discussione sulla Rivista dell'associazione ha fornito ai soci una sede idonea a condurre la discussione senza scontri e conflitti diretti, ma usando i consueti strumenti dello scambio di idee nei modi propri del discorso giuridico-costituzionalistico. A questo *forum* ovviamente ciascuno ha potuto partecipare. Chi non lo ha fatto, *imputet sibi* la responsabilità della propria mancata comparsa e non ad un atteggiamento di chiusura dell'Associazione.

Naturalmente, questa soluzione – pur certamente opportuna nel caso di specie - non può però per il futuro essere l'unico modello di confronto tra i membri dell'associazione, anche su temi costituzionalistici politicamente scottanti. È auspicabile quindi che l'Associazione torni a utilizzare anche le modalità tradizionali degli incontri di studio e dei convegni.

Quanto all'argomento oggi all'esame, anche a me pare particolarmente interessante la prospettiva che il Presidente ha enunciato nella sua Introduzione al dibattito, quella cioè della riflessione sui modi della partecipazione dei costituzionalisti a confronti viziati da una

* Emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

¹ Mi riferisco agli scritti seguenti: *Il progetto di riforma del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in Osservatorio AIC, aprile 2014; *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, ivi, febbraio 2015; *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in Dibattito aperto, etc, Rivista AIC, 2/2016; Cfr. poi pure *Il confronto tra i modelli del regionalismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale*, in AA.VV. *Studi in onore di A.D'ATENA*, tomo I, Milano, 2015, 17 ss.

altissima tensione polemica come quella che ha circondato prima la discussione parlamentare sulla riforma , e poi la “campagna” referendaria , tensione alimentata anche dalla rappresentazione mediatica del dibattito come uno scontro drammatico e definitivo tra gli schieramenti del SI e del NO al *referendum* e che rischia di estendersi anche alla valutazione delle conseguenze e delle prospettive dell’ esito della pronuncia popolare .

Necessario punto di partenza di una riflessione del genere azione mi pare la considerazione di quanto diceva ormai diversi decenni fa un Maestro di molti di noi, Vezio Crisafulli, a proposito del *referendum* costituzionale.

Secondo Crisafulli questo *referendum* - nel quale la volontà della maggioranza degli elettori si contrappone con efficacia prevalente e decisiva a quella espressa nella delibera legislativa - possiede inevitabilmente una “portata politica” e può assumere anche il significato di un voto di sfiducia nei confronti del Governo quando il dissenso della volontà popolare investa un atto riformatore preannunciato nel programma politico governativo sul quale è stata concessa la fiducia parlamentare . Una posizione non dissimile è quella di un altro illustre collega, Antonio Baldassarre, che nega la possibilità di distinguere i *referendum* aventi una carica plebiscitaria da quelli che non l’avrebbero, poiché “sembra pressoché utopistico pensare che vi possano essere voti popolari che non abbiano un effetto plebiscitario”, variabile restando solo la misura di tali effetti².

In sintesi dunque, ancorchè il quesito rivolto al popolo abbia come oggetto propriamente uno specifico testo normativo, la valenza politico-plebiscitaria deve ritenersi connaturata all’appello referendario e, per così dire, fisiologica e non può essere considerata patologica o impropria (e nemmeno, come è avvenuto nel caso specifico, in principio indebitamente evocata). Quello che importa qui evidenziare è che tale ineliminabile connotato politico della pronuncia popolare rende comunque assai delicata la posizione dello studioso del diritto costituzionale che intende partecipare al dibattito, tanto più quando, come si diceva all’inizio, il confronto delle opinioni – come, appunto nel caso della riforma Renzi-Boschi – appare viziato da una tensione inusitata provocata dalla concomitanza di vari fattori, non ultimi dei quali , per un verso, l’impeto eccessivo degli annunci di dimissioni in caso di esito negativo del *referendum* dell’allora Presidente del Consiglio, per altro verso dalla esagerata *vis* polemica degli oppositori della iniziativa riformatrice.

È ovvio che anche allo studioso del diritto costituzionale spetta , come a qualunque cittadino, di formarsi un giudizio anche propriamente politico sui vari passi del testo legislativo e di valutare sotto il profilo dell’opportunità politica le singole norme o il suo insieme; come pure, naturalmente, di pronunciarsi o anche di schierarsi a favore o contro uno dei possibili esiti obbligati del *referendum* . Il problema sorge quando questo studioso è interpellato o si presenta nella discussione pubblica in questa sua specifica veste e non in quella di comune cittadino. In tale caso, mi pare, il campo delle opzioni politiche dovrebbe restare il più possibile distinto e riconoscibile rispetto a quello del giudizio tecnico-giuridico, anche se, mi rendo

² Cfr. per più precise indicazioni sulle opinioni di questi Autori cfr. il mio *Perché non convincono le ragioni del no*, cit.

conto, la linea di demarcazione tra politica e diritto resta altamente problematica. Proprio per questo allora il costituzionalista dovrebbe usare la massima sensibilità e cautela, considerando il testo da valutare come ineliminabile punto di partenza e conducendo la propria analisi secondo le regole, lo stile e il linguaggio del giurista mediante il confronto tra tesi diverse. L'aderenza al testo, così intesa mi pare essenziale e non può invece essere liquidata con accuse di inutile astratto formalismo e vuoto tecnicismo.

Simile prudenza dovrebbe riguardare sia la scelta dei mezzi di comunicazione delle proprie opinioni, sia gli argomenti da utilizzare.

Quanto alla scelta dei mezzi di comunicazione, è evidente che altro è esprimere un'opinione in un convegno o in una rivista giuridica specializzata, altro è invece pronunciarla in un *talk show* televisivo o in una intervista giornalistica, in interventi in *social networks* oppure nella forma letteraria dell'"appello". Nel primo caso l'espressione del convincimento del costituzionalista non esige particolari modalità e non incontra altri limiti diversi da quello di doversi articolare nei necessari processi argomentativi propri del discorso giuridico.

Negli altri casi invece, poiché è destinata a rivolgersi anche e soprattutto a "non addetti ai lavori" e fuori dalle sedi tipiche del confronto dottrinale, la comunicazione delle opinioni richiede senza dubbio forme sintetiche e semplificate e ciò ovviamente quanto più ci si allontana dalle sedi usuali e ci si avvalga di giornali o altri più nuovi *media*. Ma proprio l'uso non sufficientemente ponderato di tali diversi *media*, deve essere particolarmente sorvegliato – se non, almeno in alcuni casi, addirittura evitato – soprattutto perché per la loro inevitabile vocazione alla spettacolarizzazione possono indurre, anche al di là delle intenzioni, a scivolare dalla mera sintesi e dalla semplificazione di argomenti giuridico-costituzionalistici alla enunciazione di più attraenti argomenti "ad effetto" di tipo meramente o principalmente emozionale, di argomenti cioè che stimolano reazioni emotive e non la reazione della riflessione razionale, che è quella alla quale tende normalmente la comunicazione di idee da parte dello studioso.

Nella scelta e nel modo di presentare gli stessi temi giuridici mi sembra improprio poi usare argomenti che partono, sì, dal richiamo al testo normativo, ma finiscono per presentare come verità indiscutibili affermazioni che risultano in realtà, nel dibattito dottrinale, ampiamente opinabili, e perciò tali da apparire come scelte di merito politico. Per esempio tale mi sembra - come ho avuto già occasione di osservare³ - la denuncia della riforma come senz'altro contraria a Costituzione perché approvata "a colpi di maggioranza": una accusa simile appare di per se sola – e al di là dei concreti modi del confronto politico parlamentare - chiaramente ingiustificata se solo si considera che è lo stesso articolo 138 Cost. che prevede che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali possano essere approvate dal Parlamento a maggioranza assoluta (ed eventuale sottoposizione a *referendum* popolare di approvazione) e non richiede certo l'unanimità né condivisione più ampia di quella dei due terzi dei membri di ciascuna Camera.

³ Questa ed alcune delle altre perplessità indicate nel testo risultano da me già espresse in *Perche non convincono*, etc., al quale rinvio per riferimenti e indicazioni ulteriori.

Altro esempio del genere è la qualifica *tout court* come “antidemocratica” e lesiva dell’art.1 Cost. la nuova configurazione del Senato perché basata non sull’elezione diretta dei suoi membri da parte del popolo, ma da un’elezione dai e nei Consigli regionali. Una più pacata riflessione però rivela che simile elezione diretta dei senatori non risulta imposta in alcun modo dall’art.1 Cost., il quale invece consente di ricomprendere le elezioni indirette o di secondo grado tra le “forme e i limiti” con i quali la sovranità popolare può essere esercitata. Da altro punto di vista poi, neppure è possibile – per rafforzare la tesi della antidemocraticità di elezioni non dirette - confutare il valore probante, dell’esperienza di altri ordinamenti sicuramente democratici, quali l’Austria e la Germania (dove i componenti di tale Camere non sono eletti direttamente dal popolo ma dai parlamenti regionali (Austria) o sono delegati dei governi regionali (Germania), ricorrendo solo all’argomento frettoloso e semplicistico della natura federale dei rispettivi Stati, come Stati composti da “Stati” (e non da Regioni). È noto che ormai la dottrina prevalente nega la diversità di natura tra Stato federale e Stato regionale assimilandone invece le esperienze in un medesimo tipo in cui le istituzioni territoriali minori appartengono alla comune categoria degli enti dotati – in misura maggiore o minore - di autonomia legislativa. Insistere a differenziare con simili argomenti il Senato della riforma quanto a corrispondenza ai requisiti di democraticità ha dunque basi tutt’altro che certe e indiscutibili e avrebbe richiesto un confronto più serio con le tesi avversarie.

Altro esempio di uso incauto di argomenti di tipo giuridico mi sembra poi l’affermazione che al Governo non solo sarebbe costituzionalmente vietata l’iniziativa legislativa della legge di revisione, ma anche l’intervento nella discussione parlamentare, quando è invece facilmente verificabile che nessun divieto del genere è contenuto nel testo degli artt.138 e 71 cost. che induca a concludere per l’illegittimità di tale iniziativa; evidentemente improprio risulta poi anche il richiamo alle parole di Calamandrei sulla necessaria assenza del Governo nel corso del dibattito in assemblea costituente e ciò perché, appunto, allora si trattava di un procedimento di approvazione di una nuova Costituzione, dominato da un’assemblea costituente e perciò *sovrana* e non di un Parlamento “costituito” operante in un sistema di rapporti istituzionali già compiutamente disciplinato.

Infine, ma non per ultimo, mi sembra assai discutibile che il costituzionalista nell’esprimere il proprio pensiero *prescinda da precisi riferimenti o indizi testuali* e ricorra ad espressioni allo stesso tempo enfatiche e di evidente carica emotiva quali la qualificazione della riforma come “fatto eversivo” o “stravolgimento radicale dell’impianto” della vigente costituzione, ovvero come “ fonte della dissoluzione dell’identità nata dalla resistenza” o come realizzazione di una “svolta autoritaria” secondo il modello dell’uomo solo al comando” , espressioni tutte di regola pubblicate in “appelli” di associazioni e comitati o in interviste poi pubblicati anche dalla stampa quotidiana. Allo stesso modo poi resta a mio avviso criticabile il costituzionalista che, pur interpellato in questa sua precisa veste, *sempre senza alcun riferimento a specifici appigli testuali*, si limiti ad enunciare astratte tesi di stampo sociologico e politico, e valuti la riforma esclusivamente come una tappa di un processo mondiale di “verticalizzazione” del potere assoggettato al dominio di *élites* economico-finanziarie e militari, comunicando anche l’idea che l’adozione e il contenuto della stessa riforma non sia stato in realtà voluto dal Parlamento, ma imposto dall’esterno secondo gli impulsi dei c.d.poteri forti.

Naturalmente, è superfluo precisare che non si tratta qui di negare ai costituzionalisti la piena libertà di sposare e diffondere simili approcci culturali, ma, come si diceva all'inizio e si è più volte ripetuto, ma soltanto di richiedere loro usare la massima attenzione quanto alla appropriatezza e coerenza dei loro apprezzamenti rispetto al ruolo nel quale sono chiamati ad esprimersi.

Certo si potrà dire che qui ho stigmatizzato soltanto modalità di partecipazione al dibattito utilizzate da costituzionalisti "per il NO" al *referendum*. Di fatto però dalla lettura dei contributi degli altri costituzionalisti diversamente collocati, e perfino in un apposito manifesto recante "Le ragioni del SI", non risultano simili escursioni più o meno plateali oltre i confini del vero e proprio discorso giuridico: in realtà questi costituzionalisti normalmente – forse anche per dimostrare che la riforma poteva essere difesa con argomenti tecnici e non già e non solo con gli strumenti politici fondati sulla personalizzazione del referendum da parte del Presidente Renzi - hanno scelto di attenersi all'analisi del testo normativo, evitando di commentare entusiasticamente la riforma, e ne hanno ammesso - chi più chi meno - difetti e limiti, "luci ed ombre", "coerenze e incoerenze", ma – ciò che importa - di regola attenendosi concretamente all'analisi del testo normativo e cercando di trarre da questa il fondamento delle loro conclusioni, condivisibili o meno.

In chiusura, vorrei aggiungere, per quanto riguarda invece la prospettiva futura, l'auspicio (fondato su un suggerimento formulato, mi pare, da Leopoldo Elia, e ripreso qui anche da altri colleghi) una modifica dell'art.138 Cost. che demandi l'approvazione delle leggi costituzionali alla sola maggioranza dei due terzi dei componenti delle assemblee parlamentari e dunque senza referendum popolare (come avviene in altri Paesi); in tal modo, resterebbe aperta la possibilità per tutti – semplici cittadini, politici, giuristi – di esprimere le loro opinioni di qualunque natura per sottoporle al vaglio e alla riflessione del Parlamento, organo titolare del potere di modificare la Costituzione; al contempo, si eviterebbero le distorsioni che – specie, come s'è visto, nelle situazioni generali caratterizzate da altissimo grado di incertezza e di tensione politica - può produrre nel dibattito la portata politica di una delibera referendaria popolare "oppositiva" o "confermativa" su testi normativi inevitabilmente complessi.