

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

AUTORE: Elisabetta Lamarque *

A MALI ESTREMI... **

1. In una conversazione radiofonica del 21 gennaio 1946, Arturo Carlo Jemolo disse che sperava che i Costituenti, nell'orientarsi verso una Costituzione rigida, facessero tuttavia "un saggio uso del referendum" nel procedimento di revisione costituzionale.

Queste le sue parole: "diffido" del referendum, affermò, "in Paesi che non abbiano grande educazione politica allorché sono in gioco questioni di struttura costituzionale, che non credo ogni uomo della strada sia in grado di vedere nella giusta luce, che non credo possano decidersi fuori della gara e del compromesso tra partiti".

Concordo con questa valutazione. In questi lunghi mesi di difficile campagna referendaria mi sono convinta che il voto su una riforma costituzionale non può essere gestito dall'elettore allo stesso modo di un voto 'di coscienza' a un referendum abrogativo, ma tende inesorabilmente a risolversi in un voto su coloro che in parlamento avevano sostenuto o avversato la riforma.

Le ragioni sono sotto gli occhi di tutti.

Gli inevitabili tecnicismi scoraggiano anche i cittadini più interessati al merito delle questioni in gioco e li inducono a delegare ad altri – i soggetti politici di cui più si fidano – ogni valutazione.

Inoltre, la campagna referendaria bene si presta a essere strumentalizzata da parte della politica, dei media, dei mercati finanziari.

E il tutto esce aggravato dal fenomeno più generalizzato dello svuotamento del linguaggio nel dibattito pubblico, che procede per slogan e non favorisce l'analisi dei problemi (Thompson).

Ritengo che dall'esperienza degli ultimi mesi abbiamo oggi l'opportunità, e forse anche il dovere, di trarre qualche insegnamento.

* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

** Il testo riproduce, con la sola aggiunta di qualche riferimento bibliografico, l'intervento programmato svolto nel seminario del 12 dicembre 2016 e ne mantiene il tono colloquiale.

2. Enuncio subito la mia posizione e la mia proposta.

La possibilità di appellarsi al popolo all'interno del procedimento di revisione costituzionale ha funzionato davvero, nella storia repubblicana, come un fattore di rafforzamento della rigidità costituzionale (Panunzio, p. 436), in particolare perché di fatto è servita – piaccia o non piaccia, fosse o non fosse questa l'intenzione dei richiedenti – a impedire ben due grandi riforme costituzionali deliberate dalle Camere, nel 2006 e nel 2016.

Tuttavia, lo stesso meccanismo dell'art. 138 ha anche offerto ai politici che amano le sfide e che sono capaci raccogliere la maggioranza assoluta in parlamento su un determinato testo – cosa non impossibile, specialmente in ambiente maggioritario – la tentazione di percorrere la via più immediata, anche se più rischiosa, del giudizio del popolo *one shot* – prendere o lasciare – proprio sulle riforme costituzionali di più ampia portata, invece di affrontare un faticoso lavoro di ascolto, di contrattazione e di cesello, alla ricerca di un accordo parlamentare ancora più vasto sulle sole modifiche alla Costituzione da ritenersi veramente opportune e necessarie.

Un simile gioco d'azzardo, che chiamerei 'fai anche tu il padre costituentE', qualche volta può riuscire, come nel 2001, quando il referendum sul titolo V passò nel disinteresse generale; e altre volte no.

Tuttavia, il costo di questo gioco è comunque sempre molto alto.

Non c'è solo il costo sociale, politico ed economico che si ha quando chi azzarda non vince, e lo vediamo in questi giorni.

C'è anche il costo, che purtroppo si subisce in ogni caso, della trasformazione della Costituzione da terreno comune e luogo della condivisione e dell'unità della società a campo di battaglia dello scontro politico e partitico. È vero, in particolare, che proprio quest'ultimo referendum costituzionale ha funzionato come un "distorto strumento di democrazia rappresentativa", risolvendosi addirittura in un anomalo "voto popolare di fiducia al Governo" (Mangia, pp. 65-66).

Vengo quindi a formulare una proposta che mi piacerebbe fosse considerata e discussa dalla comunità dei costituzionalisti.

Sarebbe molto opportuna, a mio parere, una riforma costituzionale per così dire propedeutica a ogni altra futura riforma, che cancellasse dall'art. 138 Cost. la possibilità di ricorrere al referendum.

È a questa previsione, infatti, che mi pare si debba imputare la responsabilità maggiore dei costi, divenuti ormai insostenibili, che accompagnano ogni tentativo di riforma costituzionale.

E poiché alla eliminazione pura e semplice del referendum costituzionale corrisponderebbe una diminuzione del grado di rigidità della Costituzione, che invece è necessario mantenere per evitare che le regole fondamentali del vivere civile cadano nelle mani delle maggioranze del momento, si dovrà contemporaneamente prevedere che per procedere alla revisione costituzionale sia sempre necessaria la maggioranza qualificata (in ipotesi dei due terzi, ma si può discutere) dei deputati e dei senatori.

3. Mi rendo conto che si tratta di una proposta a dir poco controcorrente, e non solo perché oggi ci sono forze politiche che fanno della consultazione diretta degli elettori un momento necessario di ogni scelta da parte degli eletti.

È controcorrente, soprattutto, perché è da moltissimo tempo ormai che i politici riformatori si sono decisamente avviati nella direzione opposta a quella che io propongo, perché hanno valorizzato in ogni modo possibile il momento del referendum costituzionale.

Questa vera e propria corsa al referendum costituzionale, come tutti sappiamo, è stata innescata dal messaggio alla Camere di Cossiga del 1991 (Busia, p. 73), ma si è avviata concretamente nel 1993, e cioè nell'ultimo anno di grande vitalità dell'altro istituto referendario, quello abrogativo.

Non si tratta di una coincidenza paradossale perché – e anche questo lo sappiamo tutti benissimo – è stato proprio il referendum del 18 aprile 1993 a dare vita al sistema maggioritario e tendenzialmente bipolare.

A partire da quella data, dunque, per le riforme costituzionali è stato più difficile trovare un largo accordo consociativo in parlamento che abbracciasse i due terzi dei deputati e dei senatori, e molto più facile invece raggiungere la maggioranza assoluta. Ma, contemporaneamente, la minore rappresentatività del parlamento sembrava richiedere di essere compensata con il coinvolgimento diretto del popolo (Dal Canto, p. 63).

E così abbiamo avuto:

- la l. cost. n. 1 del 1993 che, derogando all'art. 138, sottoponeva obbligatoriamente a referendum il testo di revisione organica della Costituzione predisposto dalla commissione bicamerale De Mita-Jotti ed eventualmente approvato da ciascuna Camera con la maggioranza assoluta;
- la relazione finale del comitato Speroni, nel 1994, che proponeva una modifica permanente dell'art. 138 con referendum eventuale sempre possibile anche su testi approvati con la maggioranza dei due terzi dei componenti (così poi anche nel 2003 la bozza dei saggi di Lorenzago e poi la riforma costituzionale respinta nel 2006);
- la l. cost. n. 1 del 1997 che, come quella del 1993, introduceva un procedimento speciale con referendum necessario e obbligatorio sul testo eventualmente elaborato dalla commissione bicamerale D'Alema e poi votato dalle Camere a maggioranza assoluta;
- la riforma del Titolo V del 2001, portata a termine seguendo il procedimento dell'art. 138 Cost. ma poi comunque sottoposta al voto popolare anche da parte della stessa maggioranza che l'aveva sostenuta. Voto popolare da cui la riforma uscì, lo ricordo, confermata ma non legittimata, perché l'affluenza alle urne fu solo del 33,9% (Passaglia, pp. 174-175);
- il tentativo di riforma costituzionale del 2006, deliberata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost. e poi anch'essa sottoposta a referendum a seguito della richiesta di tutti i soggetti abilitati (in senso oppositivo la richiesta della minoranza parlamentare e dei 500.000 elettori, di segno misto la richiesta di ben 15 consigli regionali);
- il disegno di legge costituzionale del 2013 (XVII legisl., S.813), presentato in vista dell'attuale tentativo di riforma costituzionale e poi abbandonato, che persisteva

nell'idea della deroga singola all'art. 138 Cost., manteneva facoltativo il referendum ma consentiva di richiederlo anche in caso di approvazione da parte delle Camere a due terzi dei componenti (Pinelli 2013, 572-574). E nel senso di rafforzare il ruolo del referendum andavano, in vario modo, anche sei degli altri sette disegni di legge costituzionale di modifica dell'art. 138 depositati all'inizio della presente legislatura ([C.3124](#), [C.3070](#), [C.2462](#), [C.744](#), [C.357](#), [S.44](#); mentre il settimo, C.2930, prevedeva l'elezione di una assemblea costituente);

- e, infine, abbiamo il più recente tentativo di riforma, condotto con il procedimento dell'art. 138 ma geneticamente sbilanciato in modo anomalo nei confronti della fase referendaria, perché fin dall'inizio il governo aveva annunciato che, qualora il testo fosse passato a maggioranza assoluta, lo avrebbe sottoposto alla conferma da parte del popolo.

In definitiva, nell'ultimo quarto di secolo i segnali contrari rispetto a questa folle corsa al referendum costituzionale sono stati soltanto due: la legge cost. n. 1 del 2002 sul rientro dei Savoia, che non ottenne i due terzi al Senato ma per la quale il referendum non fu richiesto, e la legge cost. n. 2 del 2001, che per le singole leggi costituzionali di modifica degli statuti speciali vieta sempre il referendum nazionale, e dunque lo esclude anche qualora il testo sia votato con la sola maggioranza assoluta (Groppi 2001, pp. 443 ss.). Ma qui c'è evidentemente da fare i conti con altre logiche, che nulla hanno a che fare con quelle che hanno sostenuto i tentativi di riforma della Costituzione in tutti questi anni.

Questo perenne inseguimento da parte della politica del consenso popolare diretto sulle riforme costituzionali votate dal parlamento – e in particolare sulle grandi riforme organiche – mi sembra paragonabile alla corsa di quei roditori, *i lemming*, che si dice si muovano in massa verso una rupe dalla quale poi si getteranno.

La corsa deve quindi ritenersi definitivamente chiusa con il suicidio del governo Renzi, e una tempestiva inversione di rotta sul metodo delle riforme costituzionali da parte di coloro che restano pare oggi auspicabile e opportuna.

4. Del resto, non sono pochi né trascurabili i vantaggi di una revisione dell'art. 138 della Costituzione nel senso di richiedere i due terzi di Camera e Senato in sede di terza e quarta votazione ed eliminare ogni possibilità di appello al popolo.

Innanzitutto si tratterebbe di una modifica permanente al procedimento di revisione costituzionale e quindi non incontrerebbe nessuna delle critiche che giustamente sono state rivolte alle passate ipotesi di 'rottura' della Costituzione (contro cui specialmente Modugno 1992, pp. 1649 ss. e 1998, pp. 620 ss.; per una rassegna delle opinioni critiche Ferri, pp. 262 ss.).

In secondo luogo, il nuovo procedimento, tutto interno al parlamento, farebbe venire meno ogni dubbio circa le revisioni ampie della Costituzione che oggi, qualora sottoposte a referendum nella loro interezza, secondo alcuni (primi riferimenti in Romboli 1996, p. 44; da ultimi Onida e Randazzo) violerebbero il principio della necessaria omogeneità del quesito (principio che invece secondo altri, in particolare Baldassarre 2006, p. 239, comunque var-

rebbe solo per il referendum abrogativo; sul punto, per tutti, Groppi 2006, pp. 2714-2715 e Fontana, pp. 188 ss.).

In terzo luogo, si eviterebbe di ricadere nel futuro in un periodo di campagna referendaria così lungo e divisivo come quello da cui siamo appena usciti.

Non è questo un argomento di poco conto, perché risponde a quelle “considerazioni di opportunità pratica desunte dalla particolarità della situazione italiana” a cui lo stesso Mortati si riferì per giustificare l’idea di non sottoporre al voto popolare confermativo l’intero testo della nuova Costituzione (Mortati 1945, p. 335), cosa che egli pure continuò per molto tempo a desiderare (si veda, ad esempio, il suo intervento del 15 gennaio 1947 nella prima sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione). E quando ancora il 20 dicembre del 1947 alcuni dei nostri Costituenti (emendamento Perrone, Capano, Lucifero e altri) chiesero di seguire questa strada, la proposta fu respinta sia perché non si voleva spaccare l’Italia e correre il rischio di un voto popolare negativo sulla Costituzione, sia perché non si intendeva prolungare lo stato di incertezza dovuto ai tempi, già molto dilatati, della gestazione della Costituzione (Mazzoni Honorati, pp. 42 ss.; Busia, p. 61).

In quarto luogo, e soprattutto, una simile riforma dell’art. 138 sarebbe rispettosa del principio della rigidità costituzionale (sul punto in modo analogo, sia pure indirettamente, tra gli altri, Baldassarre 1994, p. 254).

Credo anzi che ne migliorerebbe il rendimento, perché obbligherebbe il parlamento a ricercare un ampio consenso, larghissime intese, prima di accedere a una riforma, piccola o grande che sia, del testo costituzionale. Con lo straordinario beneficio che la Costituzione smetterebbe di essere la vittoria di alcuni contro altri, e tornerebbe a essere la vittoria di tutti contro nessuno, come dice Gino Scaccia.

E non solo. Avremmo anche, come possibile virtuoso effetto collaterale, che il parlamento, data la difficoltà di dare vita a una modifica della Costituzione, sarebbe indotto ad affrontare finalmente con gli strumenti della legge e dei regolamenti parlamentari tutti i problemi istituzionali che è tecnicamente possibile risolvere con quegli strumenti, e arriverebbe a ipotizzare la riforma delle regole costituzionali solo quando fosse davvero indispensabile.

5. Ma perché mai il parlamento ora dovrebbe scegliere di vincolarsi per il futuro ad adottare revisioni della Costituzione sempre ai due terzi? E come potrebbe, nel caso, giustificare agli elettori la scelta di sottrarre loro un potere che oggi invece la Costituzione riconosce?

Vorrei provare a rispondere a queste due domande cruciali mettendomi nei panni dell’uomo della strada cui Jemolo, nel brano che ho riprodotto all’inizio, faceva riferimento, e che tutti noi abbiamo conosciuto di persona in occasione degli incontri informativi a cui abbiamo partecipato in questi mesi.

È l’uomo – o la donna – che al termine di ciascun incontro domandava sempre ai relatori perché fosse proprio necessario chiedere alla gente comune di esprimersi su temi talmente complessi da dividere, l’un contro l’altro armati, gli stessi tecnici del diritto.

Costui sarebbe molto contento, credo, se oggi la classe politica gli facesse queste promesse: che non lo metterà mai più nella difficile situazione in cui lo ha gettato in occasio-

ne di quest'ultimo referendum; che non gli chiederà mai più di decidere su qualcosa che egli percepisce come molto importante ma che, pur impegnandosi, non è in grado di comprendere a fondo; e, infine, che il suo Paese non sarà mai più travolto da una campagna referendaria sulle regole costituzionali così lunga e incerta a causa dell'incapacità della classe politica di mettersi d'accordo su quali siano le riforme costituzionali veramente necessarie per il Paese.

Testi richiamati:

- AA.VV., *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, a cura di P. Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Florida, R. Romboli e S. Sicardi, Padova, 1998
- AA.VV., *Relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali (nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994, ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400)*, Roma, 1995
- A. Mangia e A. Morrone, *Oltre il sì e il no. Dialogo sulle riforme*, a cura di G. Zanchini, Napoli, 2016
- G. Azzariti, A. Baldassarre, L. Elia, P. Ridola, *Forum. Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Riv. dir. cost.*, 2006
- A. Baldassarre, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994
- G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, 2003
- F. Dal Canto, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006
- G. Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001
- G. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012
- T. Groppi, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, III, Torino, 2006
- T. Groppi, *La modifica degli statuti delle regioni speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001
- A.C. Jemolo, *Alla radio. Costituenti 1946*, in *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente*, anno II, n. 3, Roma, 30 gennaio 1946
- M.L. Mazzoni Honorati, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982
- F. Modugno, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992
- F. Modugno, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997)*, in *Giur. it.*, 1998

- C. Mortati, *La costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, 1945, ora in Id., *Raccolta di scritti. I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, 1972
- S.P. Panunzio, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quad. cost.*, 1990
- P. Passaglia, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, in *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, a cura di S. Panizza e R. Romboli, Pisa, 2002
- C. Pinelli, *Sul procedimento di revisione previsto dal d.d.l. cost. AS 813/2013*, in *Rass. parl.*, 2013
- B. Randazzo e V. Onida, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista Aic*, n. 4/2016
- R. Romboli, *Rottura, revisione o riforma "organica". Limiti e procedure*, in *Il Ponte*, 1996
- M. Thompson, *Enough said: What's Wrong with the Language of Politics*, St. Martin's Press, 2016