

## Di "colpi di maggioranza" ne basti uno!

Replica di Achille Chiappetti

1.- Ho letto ed apprezzato, per la chiarezza e la franchezza degli argomenti, il commento del prof. Bin "*Riforme costituzionali <a colpi di maggioranza>: perché no?*", nel quale egli difende la scelta della maggioranza governativa di varare la riforma del Titolo V, Parte II Cost., con una risicata maggioranza assoluta. D'altronde, sono da tempo fautore di una dottrina giuridica che abbandoni il tradizionale linguaggio da stregoni con il quale essa spesso si ammantava.

Ho pure gustato la sua escursione fuori tema sulla legge che introduce il voto degli italiani all'estero per le riflessioni che essa induce. Si tratta, infatti, di un argomento delicato perché ogni atteggiamento critico rischia di essere oggetto delle proteste dei soliti ipocriti benpensanti e buonisti che affollano il nostro Paese. Pertanto, dirò subito, per evitare di essere posto su una croce innalzata a fianco di quella di Bin, che non sono contrario -in via di principio- al voto che è stato donato ai nostri emigrati (anche quelli di lusso) e alla loro progenie.

Ma aggiungo, subito che si tratta di un omaggio evidentemente viziato da motivazioni di opportunismo politico. Ciò mentre, esistono ben più sostanziali meccanismi per rafforzare i legami dei nostri compatrioti con la madrepatria, dato che occorre, in primo luogo, consolidare, se non ricreare, legami culturali e linguistici. Perché non seguire il grande e consolidato modello francese che si fonda, appunto, su di una forte e capillare organizzazione di scuole e centri culturali all'estero, su ricche e numerose borse di studio di cui usufruire presso scuole e università italiane?

Certo è che l'assegnazione del diritto di voto appare più che altro una scorciatoia ed è da chiedersi perché al legislatore non sia venuto il dubbio che, attraverso di esso, si rischia di portare, anche nell'ambito delle nostre comunità all'estero, occasioni di scontro e di frattura, esportando la dura contrapposizione che caratterizza l'attuale assetto politico italiano.

2.- Tornando ora al tema centrale del commento, chi ha letto il mio recente libro "*La ricerca della costituzione perduta*", capirà le ragioni per le quali non posso essere d'accordo con Bin.

In particolare, non credo sia sufficiente rispondere con valutazioni di stretta legittimità costituzionale alle accuse rivolte da Casini, che ha parlato di "*vulnus democratico*", e di Tremonti, che ha denunciato come mutamento della "*costituzione materiale*", la imposizione, da parte di una maggioranza appena appena risicata, della riforma del Titolo V, Parte II, Cost.. I due parlamentari, infatti, non hanno denunciato violazioni della Costituzione (formale), ma hanno stigmatizzato la proditoria violazione delle regole fondamentali, anche se non scritte, che disciplinano i rapporti tra le forze politiche nella delicatissima materia istituzionale, che dovrebbe restare sempre *bipartisan*.

L'ho già rilevato in altre occasioni e qui lo ribadisco, sono anch'io convinto che vi sia stata, ed eccome se vi è stata, una rottura grave di quelle regole le quali, pur non essendo facilmente determinabili, sono tuttavia essenziali per il funzionamento della democrazia. Ed è perciò che ho ritenuto di lanciare un grido di allarme, dato che questa rottura rischia di costituire un grave precedente che potrebbe scatenare una perniciosa spirale verso il definitivo superamento del civile dibattito politico che ha caratterizzato, fino a pochi anni orsono, la vita repubblicana.

3.- Né mi sembra una giustificazione convincente il richiamo dei due "*precedenti*" che sarebbero costituiti dalle leggi costituzionali del 2000-2001, sul voto degli italiani all'estero e sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni speciali, pure esse approvate con la sola maggioranza assoluta.

Non possono infatti costituire veri e propri precedenti due leggi approvate nell'ultimo anno di vita della legislatura, ossia pochi mesi o giorni prima di quella ora esaminata, quando, per oltre cinquant'anni, vi è stata una prassi contraria. Ciò perché ben potrebbe dirsi che è con esse che ha iniziato a manifestarsi un minore rispetto, da parte della maggioranza di governo, di quelle regole fondamentali del gioco politico che dovrebbero essere osservate per la trattazione di problematiche *bipartisan*.

Le leggi costituzionali richiamate, quindi, lungi dal costituire un precedente tranquillizzante denotano un fenomeno avviatosi da poco e rapidamente aggravatosi. E, se non bastasse, va pure aggiunto, che mentre esse sono state approvate a maggioranza dei due terzi almeno in una delle due Camere, e non sono state precedute da un netto

contrasto tra maggioranza e opposizione, la legge di modifica del Titolo V ha avuto tutt'altre connotazioni. Quest'ultima, infatti, è stata approvata a tappe forzate dalla maggioranza governativa, nonostante la netta e più volte ribadita volontà contraria dell'intera opposizione; circostanza che non si era verificata nei due casi precedenti. Il contrasto era talmente duro che, prima ancora che la legge fosse approvata, esponenti della stessa maggioranza governativa hanno ventilato l'ipotesi di chiedere il referendum popolare a fini confermativi e l'opposizione ha perfino iniziato a raccogliere le firme.

Ho anche rilevato, in altre sedi, che il colpo di mano della maggioranza ha avuto riguardo ad una vasta riforma del testo costituzionale, ossia di un intero Titolo, attuativo del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., composto da ben diciannove articoli ed incidente sulla forma di stato del nostro Paese.

Il tutto, sebbene la maggioranza avesse piena consapevolezza del fatto che si trattava di una legge imperfetta, che avrebbe meritato un'attenta revisione, e che quindi avrebbe dovuto essere modificata prima della definitiva approvazione. Cionondimeno, si è preferito far finta di nulla e si è deciso di non apportare alcuna correzione, allo scopo di evitare la decadenza del disegno di legge per la scadenza della legislatura, vanificando lo scopo perseguito dal Costituente mediante la previsione di un intervallo di tre mesi per consentire di riesaminare e correggere le leggi di revisione.

Sta, dunque, di fatto che la più vasta revisione costituzionale introdotta dal 1948 ad oggi è stata approvata da un Parlamento ormai privo di rappresentatività e ha il sentore (si fa per dire) di un'operazione mirata ad influire sul dibattito elettorale già avviatosi.

4.- Non priva di presa è, invece, l'obiezione che solleva Bin, ossia, se si possa correttamente affermare la presenza di un *vulnus*, visto che *"gli oppositori della riforma non ne contestano il principio, un più accentuato regionalismo, ma semmai l'insufficiente grado della sua attuazione"*. L'argomento, infatti, è abilissimo ed è attorno ad esso, che, presumibilmente, si giocherà la campagna referendaria pro o contro la convalidazione della legge costituzionale.

L'obiezione che si può contrapporre a tale argomento è, tuttavia, facile da individuare, anche se temo sarà difficile, per gli *"oppositori"* della riforma, farla percepire dal corpo elettorale. Il fatto è che la riforma non prevede un *"più accentuato regionalismo"* ma consolida l'impantanato, inefficiente e appesantito regionalismo confusionario e pseudocollaborativo oggi esistente. Alle Regioni, infatti, sembrano essere assegnate tante nuove funzioni e attribuzioni; ma chi esamina con attenzione la legge, si accorge facilmente che lo Stato dà con una mano poche cose che con l'altra trattiene strettamente nel suo pugno.

Le complicazioni amministrative, gli appesantimenti procedurali si aggraveranno ed i cittadini-utenti tenderanno dunque a considerare le Regioni le responsabili dell'ulteriore peggioramento della situazione. Non sono appunto queste ultime che hanno conseguito dalla legge maggiori spazi di azione?

Sarà, quindi, molto difficile fare capire in via anticipata che il dono che il maggior ente territoriale ha ricevuto con la legge costituzionale contestata è un frutto avvelenato, o meglio, una bella palla di appiccicoso moschicida. E l'effetto più deteriore che si determinerà, stante la situazione di scontento e di inefficienza, consisterà nel rendere molto più difficile mettere in cantiere la vera riforma regionale auspicata dal Centro-destra, il quale si è strenuamente opposto all'approvazione della legge stessa, considerandola un vero e proprio ostacolo posto di traverso sulla strada di un più avanzato regionalismo.

5.- Altrettanto interessante è pure la restante parte del commento laddove si incentra, seppure in spazi forzatamente ristretti, sull'ormai prossimo referendum costituzionale ex art. 138 Cost.. Si tratta, infatti, di valutazioni che hanno il pregio di aprire una discussione su di un tema poco trattato, dato che quello per il quale saremo chiamati a votare nel prossimo autunno è il primo referendum costituzionale.

Di esso Bin ci dà una particolare lettura.

Presupposto del referendum sarebbe quello di consentire l'approvazione di leggi di revisione costituzionale da parte di una maggioranza non particolarmente elevata *"per non regalare a minoranze relativamente piccole il potere di veto"* sulle leggi costituzionali.

Si tratterebbe di *"un passaggio solo eventuale, perché rappresenta una sorta di veto che gli elettori possono esercitare su sollecitazione delle minoranze"*. Il referendum stesso sarebbe, dunque, diretto a *"sconfessare le scelte della"*

*maggioranza per paralizzare i tentativi di modificare le regole del gioco senza il consenso di parte almeno delle forze di minoranza...".*

Questa ricostruzione induce due considerazioni.

La prima è che, se è vero che la possibilità di approvare le leggi costituzionali con la maggioranza assoluta è finalizzata a non consentire a maggioranze relativamente piccole il potere di veto, è involontariamente confermato dallo stesso Bin che, nel caso della legge di revisione del Titolo V, la *ratio* e l'*animus* dell'art. 138, II co., è stata palesemente violata. Non può, infatti, essere considerata relativamente piccola una opposizione composta dal 49 virgola alcuni decimali per cento dei componenti della Camera dei Deputati.

La seconda considerazione riguarda l'analisi del referendum costituzionale che è contenuta nel commento la quale può apparire condivisibile solo in parte. E ciò, a mio avviso, dipende dalla circostanza che l'esame di questo particolare istituto referendario è in qualche modo condizionato dalle peculiarità della vicenda in cui si svolge l'attuale primo caso di referendum costituzionale della storia repubblicana.

E' indubbio, d'altronde, che questo primo referendum è venuto in essere in un contesto del tutto particolare, di scontro politico e di contrapposizione duri e virulenti. Di tale contesto fa pure parte la circostanza che esso sia stato richiesto non da 500 mila elettori, non da 5 consigli regionali bensì dai parlamentari medesimi; e se non bastasse, va aggiunto che in maniera del tutto abnorme e inattesa esso è stato richiesto, come si è visto, tanto dai parlamentari della maggioranza quanto da quelli dell'opposizione.

Ho l'impressione che questa ricostruzione sia un po' troppo focalizzata su questa evenienza. Di talché egli viene indotto a vedere questo tipo di referendum come uno strumento di difesa della minoranza parlamentare e, pur traslato, della minoranza del corpo elettorale.

Ora sia chiaro: non escludo che possano esserci ipotesi in cui il referendum si configuri nei termini indicati nel commento. Ma va pure detto che esiste tutta una serie di ipotesi diverse.

Il referendum può essere chiesto dalle Regioni, come appunto rileva Bin in altra parte del suo lavoro, e queste possono ritenersi lese dalla legge di revisione costituzionale, a prescindere da schieramenti di maggioranza e di minoranza.

Il corpo elettorale stesso può attivare il referendum ed, inoltre, non è neppure escluso che la maggioranza assoluta del corpo elettorale sia, essa, contraria alla legge costituzionale.

Piuttosto, meriterebbe di essere rilevata, a mio avviso, una peculiarità del tutto propria di questo diverso tipo di referendum; una peculiarità che è stata confermata dal Costituente, laddove ha previsto che esso possa essere richiesto non solo dai soggetti legittimati ad attivare il referendum abrogativo, ma anche dai componenti di quel Parlamento che ha approvato la legge.

La facoltà assegnata ai parlamentari, di richiedere il referendum, è evidentemente connessa alla scelta tra le varie maggioranze che il Costituente ha dovuto prevedere per la modifica del testo costituzionale.

Tale facoltà, infatti, è strettamente correlata alla circostanza che il Costituente ha creduto di non poter imporre in modo inderogabile la maggioranza dei due terzi, al fine di non rendere troppo difficoltosa la revisione costituzionale. E se si tiene conto di ciò, la non ordinarietà del referendum richiesto dai parlamentari è più facilmente percepibile; anche perché è indubbio che l'appello al popolo, da parte dei componenti di un organo rappresentativo, costituisca un evento eccezionale che presuppone la sussistenza di un sostanziale momento di crisi del funzionamento dell'istituzione rappresentativa stessa. E ciò fino al punto di potere affermare che, pur attenendo tutte ad un settore particolarmente delicato dell'attività di governo (ossia quella delle modifiche della Costituzione), le richieste di referendum da parte delle regioni e del corpo elettorale appartengono alla fisiologia del sistema mentre quelle dei parlamentari alla sua patologia. Una patologia che si evidenzia con il referendum ma che nasce nel momento stesso in cui la maggioranza decida di imporre in maniera forzosa l'approvazione della revisione costituzionale, senza la maggioranza dei due terzi.

Il quadro che ne emerge è, pertanto, quello in cui vi è, nel testo dell'art. 138 Cost., una netta preferenza per l'*iter* di approvazione delle leggi costituzionali con la maggioranza dei due terzi. Eccezionale o eventuale, non deve essere considerato, quindi, il ricorso al referendum bensì l'approvazione delle leggi costituzionali con la sola maggioranza

assoluta.

Una considerazione questa che costituisce un ulteriore conferma della pericolosità del precedente costituito dalla legge costituzionale approvata nell'ultimo giorno della scorsa legislatura.

6.- Queste perplessità sono ulteriormente rafforzate in ragione del convincimento, che trenta anni di esperienza referendaria hanno indotto, circa la scarsa praticabilità di questo istituto di democrazia diretta, i cui esiti sono sempre aleatori.

E ciò fino al punto di rendere leggermente improbabile quell'ipotesi ricostruttiva menzionata da Bin, riguardo la capacità del referendum costituzionale a realizzare uno scudo protettivo per la tutela delle minoranze (l'esempio è quello di una riforma costituzionale che "*sopprima una garanzia importante per qualche gruppo di minoranza*", politica o linguistica o religiosa o territoriale). Siamo proprio sicuri che il referendum si possa considerare ancora oggi un valido strumento di garanzia?

Ecco, questo è l'aspetto della acuta analisi di Bin che mi lascia più perplesso e dubbioso.

Infatti, la ratio logica dell'art. 138 Cost., se da una parte evidenzia una netta preferenza per la maggioranza dei due terzi, dall'altra è permeata da un'illusione, sull'efficacia dell'intervento-controllo del corpo elettorale, che ormai non è più condivisibile. Il che ha certamente degli effetti ulteriori sugli spazi di praticabilità dell'iter di approvazione delle leggi costituzionali.

Per rendersene conto, basterebbe d'altronde considerare il caso di specie -la riforma del Titolo V- che rappresenta una tipica ipotesi di legge per la quale le forze politiche godono di quella che ho definito in altra occasione "*impunità tecnica*" del legislatore. Quell'ipotesi, cioè, in cui la legge da sottoporre a referendum ha una forte connotazione tecnico-giuridica, ragion per cui chi è favorevole o chi è contrario alla legge stessa può argomentare liberamente, confondendo le idee all'elettorato e inducendolo o all'astensione o condizionandolo nel voto.

E che il caso sia questo, è dimostrato dal fatto che questo primo referendum confermativo, che nella logica della Costituzione dovrebbe essere proposto dagli oppositori, è stato inopinatamente proposto anche dalla maggioranza.

Come ho detto in precedenza, quest'ultima affermerà categoricamente -con dovizia di argomentazioni tecniche- che la legge costituisce un gran passo in avanti verso il federalismo. D'altro canto, l'opposizione, con argomenti altrettanto tecnici, tenterà di convincere gli elettori che in realtà la legge rappresenterebbe un sostanziale passo indietro del regionalismo. In mezzo, tra i due, ci staranno gli elettori, poverini, totalmente disorientati da argomentazioni e terminologie tecniche, semi incomprensibili.

Già Bin indica uno di questi argomenti a favore, laddove si pone la domanda, quale *vulnus* gli oppositori possano mai lamentare, visto che non contestano il principio del regionalismo, ma l'insufficiente grado della sua attuazione.

L'unica consolazione che resta è che, forse, gli eccessi di furbizia non pagheranno necessariamente, come è invece avvenuto per i più recenti referendum abrogativi. Questo nuovo tipo di referendum, infatti, presuppone una maggioranza a favore della legge costituzionale, affinché questa entri in vigore. Non è detto, quindi, che l'astensionismo o le difficoltà di comprensione della vera posta in gioco si risolvano a favore della maggioranza che ha voluto la revisione.

E' quindi interesse di tutti che nella sua applicazione l'art. 138 Cost. venga riletto con la dovuta attenzione, in quanto la strada del referendum costituzionale rischia di essere una vera e propria lotteria che avrebbe il solo effetto certo, di portare una ulteriore occasione di contrapposizione all'interno del corpo elettorale.

Da qui la necessità di un forte *self-restraint* all'uso della maggioranza assoluta, giacché molte sono le ragioni per rispondere "*no*" alla domanda se sia giusto fare riforme costituzionali "*a colpi di maggioranza*".