

Memorie di un referendum: Toscana, Italia, 2016

di Tania Groppi
(15 dicembre 2016)

«Scusi, professoressa, è vero che la legge costituzionale inserisce, nell'art.117, comma 2 della Costituzione tra le competenze esclusive dello Stato, accanto alla tutela della concorrenza anche la sua 'promozione'? cosa si nasconde sotto questa parola? Non mi fido...cosa c'è dietro? questo potrebbe essere il grimaldello per le privatizzazioni volute dall'Europa! Ritengo che sia un motivo più che sufficiente per votare "no" nel referendum costituzionale!».

Siamo a Prato, giovedì 24 novembre 2016, una bellissima, vasta sala conferenze in una struttura moderna e scintillante. La platea è fitta di magistrati e avvocati, molti sono giovani, il "convegno", come l'hanno battezzato, dà crediti formativi. L'attempato e vivace ex magistrato fa la sua domanda alla fine di un pomeriggio gradevole, nel quale ho tenuto la mia solita relazione, versione medio-lunga. Inizio con l'illustrazione della metodologia per una scelta consapevole, in tre movimenti: a) conoscenza del testo della riforma, quel che c'è e quel che non c'è ma si dice, a torto, che ci sia; b) richiami alla storia e al rendimento degli istituti che si vanno a modificare; c) valutazione della ragionevolezza, nel loro complesso, delle soluzioni proposte. Sviluppo a fondo solo il primo aspetto, ovvero l'analisi del testo, passo per passo. Mi soffermo in particolare sul rafforzamento delle garanzie. Concludo proponendo la mia personale valutazione: si tratta di un intervento di "manutenzione" della costituzione, ormai indispensabile, niente di trascendente, un normale aggiornamento, finalizzato a rendere più efficiente il circuito della decisione politica: si modifica un bicameralismo che ha perso, se mai ce l'ha avuta, la sua ragion d'essere, si cerca di introdurre minimi correttivi in favore della governabilità e si apportano al titolo V le modifiche che quindici anni di confusione competenziale hanno reso necessarie. Quel che non è normale è avere una costituzione che vive completamente al di fuori del testo scritto, che è abbandonata nelle mani dei giudici e della Corte costituzionale, che ne fanno ciò che vogliono. Se questa è democrazia... Una quarantina di minuti in totale. Il professor Fioravanti, affettuoso e caro, ha svolto un intervento molto più breve, in cui ha spiegato gli originali motivi del suo "no" ad una riforma che, a suo avviso, non rafforza sufficientemente la governabilità. Qualcosa mi sfugge, ma mi pare che preferisca il semipresidenzialismo. Dopo ci sono state le solite domande: ma il Senato rappresenterà adeguatamente le regioni? Ma è eletto direttamente o indirettamente? Che fine farà la conferenza Stato-regioni? Il Senato ha competenze rilevanti nell'attuazione delle politiche comunitarie, potrà di fatto bloccare il recepimento? Perché si inserisce nell'art.117 il riferimento all'Unione europea? Sancisce la definitiva perdita di sovranità? Ma i decreti-legge e la fiducia sui maxi emendamenti saranno effettivamente circoscritti, una volta che si introduce il voto a data certa? Perché non si sono toccate le regioni speciali? Perché non si è ridotto il numero dei deputati? E i cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica? Cosa ci stanno a fare nel nuovo Senato? Perché si è affidato lo statuto delle opposizioni al regolamento parlamentare, che è approvato dalla maggioranza?

Ho tenuto questa presentazione tante volte, affinandola piano piano. Quando a marzo ho accettato di sostenere la revisione costituzionale approvata dalle Camere ed incamminata verso il referendum, l'ho fatto seguendo un impulso di verità e chiarezza. Si cominciava già a percepire quello che sarebbe avvenuto nei mesi successivi, la lettura falsata e distorta della riforma, la strumentalizzazione degli argomenti da parte dei sostenitori del no. La necessità di presentare la revisione correttamente mi ha spinto a studiare ed approfondire tematiche che non mi hanno mai particolarmente appassionato: mi occupo del circuito delle garanzie, in particolare negli ultimi anni la mia ricerca ruota intorno al dialogo giurisprudenziale; ho una spiccata vocazione internazionale, volo da un angolo all'altro del mondo, dal 2012 ho dedicato la maggior parte del mio tempo alla costruzione della democrazia in Tunisia, lavorando sul campo; sono sempre stata alla larga da commissioni bicamerali, commissioni dei saggi ed affini, non vado praticamente mai a Roma, non conosco Renzi né nessuno dei suoi ministri. La Boschi l'ho invitata una volta a un convegno sulla nuova costituzione tunisina, mi ha fatto gentilmente rispondere che non poteva. Sono molto contenta della mia scelta "glocal", tra i miei studenti di Siena e il mondo; una scelta che mi dà serenità, mi fa sentire utile nella piccolezza, nella vicinanza, nei rapporti quotidiani e nello stesso tempo mi fa toccare l'universalismo di tanti principi e valori attraverso l'incontro con l'altro, con il diverso e la partecipazione a una comunità globale.

Proprio il mio punto di vista "esterno" mi ha portato a considerare questa revisione un normale intervento di manutenzione. Straordinaria, se vogliamo, ma sempre manutenzione: aggiustamenti circoscritti e puntuali, benché rilevanti, che non toccano l'impianto e l'essenza della costituzione. In particolare, le mie ricerche sulla revisione costituzionale in Italia, inserite in progetti di ricerca internazionali, hanno dimostrato che la costituzione italiana è, con la statunitense, una di quelle che più di tutte vive al di fuori del testo scritto: lo scostamento tra costituzione vivente e costituzione scritta è impressionante. Molte volte ho desiderato lanciarmi in applicazioni di modelli matematici, per misurare questo scostamento, per ora non l'ho fatto, la matematica mi intimorisce (e anche i matematici). Ho sempre considerato necessaria la manutenzione del testo costituzionale, per ridargli effettività, per motivi di trasparenza, di certezza e, infine, di sovranità popolare se proprio vogliamo. Se i persiani di Montesquieu venissero in Italia oggi e leggessero la nostra carta costituzionale, scriverebbero lettere su un diritto costituzionale che non ha niente a che vedere con il nostro! Oltre un certo livello, questo scostamento cessa di essere "coperto" dalla normale distanza tra disposizioni e norme, diventa patologia: la nostra costituzione rischia di non riuscire a guidare più il processo di decisione politica, rischia cioè di diventare una "sham constitution", come dicono altrove, uno schermo, una facciata, un guscio vuoto dietro al quale il potere (quei poteri forti così spesso sbandierati dai sostenitori del no) opera in piena libertà.

Finalmente anche in Italia si potrebbe riuscire in questa opera di aggiornamento! Tutta presa dal mio impegno internazionale e assai poco propensa a guardare a quel che accade a Roma, devo confessare che quasi

non me ne ero accorta.... Sì, ricordo che a un certo punto circostanze del tutto eccezionali, il rischio di un blocco delle istituzioni, l'ingorgo istituzionale del 2013, hanno spinto il presidente Napolitano a lanciare un messaggio forte come mai prima sulla necessità di revisione. Questo sì, lo avevo percepito. E anche che il governo Renzi ci stava mettendo tutto il suo impegno, che aveva deciso di portare avanti la riforma in parlamento, nonostante il venir meno dell'accordo politico, che era rappresentato dal Patto del Nazareno, nome poco invitante in verità. Qualche eco della gazzarra parlamentare, delle migliaia di emendamenti, del tono incredibilmente basso del dibattito mi è giunto, ma ho preferito ignorarlo, nell'idea che tanto, alla fine, non se ne sarebbe fatto di niente: perché perdere tempo prezioso per l'ennesimo progetto votato al fallimento? Ho dato un'occhiata distratta alle audizioni parlamentari dei colleghi, che ogni tanto arrivavano via mail. Ma poi, incredibile a dirsi, la revisione è stata approvata... Sono stata costretta a darci uno sguardo: in fondo sono un costituzionalista italiano... Ed è così che scopro che qualche difetto c'è, ed è inevitabile, il procedimento è stato lungo e faticoso (è quello previsto dall'art.138, che ci hanno lasciato i padri costituenti e io ho sempre criticato i procedimenti in deroga), i politici di oggi sono quelli che sono (e menomale! La straordinaria capacità dei nostri costituenti essendo il frutto di un altrettanto straordinario, e speriamo unico e irripetibile, momento storico che ci ha lasciato qualche decina di milioni di morti). Ma nel complesso si tratta di una revisione più che decorosa, che con grande modestia affronta soltanto pochi punti tra i molti sui quali sarebbe necessario intervenire, quelli su cui il consenso, sia della dottrina che dei soggetti politici, si è sedimentato negli anni. Non appena inizio ad occuparmene resto turbata dalla pretestuosità delle critiche, dal tono usato dagli oppositori, sono ferita soprattutto dalle parole di alcuni costituzionalisti. Mi sembra di arrivare da un altro pianeta: ma di che cosa stanno parlando? Ma di questo testo qui, che sto studiando e approfondendo? Proprio di questo? Li leggo, li ascolto, non riesco a capire.

L'urgenza di introdurre un tono diverso, uno sguardo esterno, mi spinge a dire qualcosa. Lo faccio molto timidamente, la prima volta, è ancora marzo, di fronte al pubblico sparuto di una riunione organizzata dal PD senese. Dico chi sono, sento di dovermi giustificare di non essermi occupata per anni di queste cose, di non aver scritto niente sulla proposta di revisione in itinere, né partecipato ai seminari sulle riforme dell'AIC o dei costituzionalisti toscani. Menziono la Tunisia e il fatto di aver fatto parte, nel 2006, del comitato scientifico "Salviamo la costituzione" presieduto da Leopoldo Elia, nella campagna per il no alla revisione costituzionale voluta dal governo Berlusconi. Non cito, ma il pubblico senese lo sa bene, le decine di iniziative svolte negli anni per celebrare la costituzione italiana, organizzate dall'ANPI, dalla CGIL, dall'istituto storico della resistenza, dal comune, dalla provincia, dalla regione. Tra esse la bellissima cerimonia del 25 aprile del 2014, nella quale ho tenuto il discorso commemorativo del settantesimo anniversario della liberazione, in Piazza del Campo, dal titolo "Resistenza e Costituzione". Era solo il 2014, ma mi sembra passato un secolo. Ora eccomi qua, schierata con i nemici della costituzione più bella del mondo. Almeno, vorrebbero farmi credere così.

Passano i mesi, tengo una decina di conferenze ai pubblici più diversi, dai Rotary alle feste dell'Unità, dai fuoriusciti di Libertà e giustizia agli studenti di CL, fino al Comites di Tunisi. Partecipo a una pubblicazione a sostegno del sì, occupandomi dei temi a me più cari, le garanzie. Poi, quando inizia la campagna elettorale, mi lancio in un intenso tour della Toscana, tutti eventi organizzati dai Comitati del sì, rifiuto i confronti se non con pochissimi colleghi che stimo oltre ogni misura. Lunghi viaggi serali e notturni, tra cinghiali e caprioli, salette di graziose biblioteche comunali, tristi circoli Arci, splendidi palazzi antichi, domeniche mattina e pomeriggio in teatri, case del popolo e sale coop. Giorno dopo giorno, per quattro settimane. Mi rafforzo ulteriormente nella mia convinzione sulla bontà della riforma, sulla pretestuosità dei contrari. Rispondo agevolmente alle poche domande critiche dei miei pubblici amici. Guardo qualche video su youtube (non vedo mai la tv). E continuo a non capire le ragioni che muovono i costituzionalisti del no.

Quando a Prato, a fine novembre, arriva la domanda sulla "promozione della concorrenza", improvvisamente, ho una illuminazione. E' come svuotare il mare con un cucchiaino. Non ce la faremo mai. Sento che è vero quel che tanti sostengono, con argomenti che giuridicamente trovo del tutto infondati. Ovvero che l'articolo 138 non è idoneo a portare avanti revisioni della costituzione che non siano puntuali modifiche a singoli articoli. E questo non tanto per le fantasiose ragioni più o meno giuridiche che ci sono state gridate in questi mesi. Semplicemente perché, di fronte ad una proposta ampia ed articolata che non abbia ottenuto la maggioranza dei due terzi in parlamento, nel referendum costituzionale è impossibile ottenere l'approvazione della maggioranza dei votanti. A meno che il referendum non si svolga nel disinteresse generale, come avvenne nel 2001.

Anche senza considerare la inevitabile strumentalizzazione politica da parte delle minoranze parlamentari, sottoporre al voto referendario un testo ampio e articolato, ancorché omogeneo, approvato dalla sola maggioranza assoluta, apre la strada alle obiezioni più fantasiose e variegate, che ti piovono addosso da tutte le parti. E' inevitabile che, con l'eccezione dell'elettorato delle forze che l'hanno sostenuta in parlamento, una revisione a maggioranza (e ancor più se questa maggioranza è frutto di un sistema elettorale a tendenza maggioritaria) non ha chance di fronte al popolo sovrano: gli altri elettori possono trovare mille pretesti per opporsi e il referendum costituzionale diventa lo strumento per coagulare tutte le possibili opposizioni e obiezioni. Non ce la faremo mai.

Arriva lunedì 5 dicembre, arriva questo prevedibile ed amaro risultato. Da dove ripartire, almeno nel mio percorso di costituzionalista? Quali insegnamenti trarre da questa vicenda sugli aspetti che più mi stanno a cuore, ovvero la vita delle costituzioni, il rapporto tra testo scritto e costituzione vivente, la manutenzione costituzionale? Il desiderio di occuparmi a fondo di questi temi è forte... Chissà, forse è il momento di dedicarmi un po' alla matematica... (e non sto scherzando!).

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università di Siena.