

## IMPRESSIONI DI NOVEMBRE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE AL VOTO\*

di Chiara Tripodina \*\*  
(18 novembre 2016)

Molto e molto è stato scritto sulla riforma costituzionale al voto.

Ogni articolo, comma, rigo del progetto di legge costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 è stato scandagliato in tutte le sue possibilità interpretative. Tutto e il contrario di tutto è stato sostenuto.

Non potrei ora aggiungere nulla di originale a questo dibattito; al più potrei aderire o confutare ciò che altri, prima di me, ha scritto.

Vorrei allora lasciare solo l'impronta lieve di un'impressione che mi accompagna sin dall'inizio del dibattito sulla riforma, e che si è fatta via via più consapevole e netta con lo studio del testo del progetto di legge.

A me pare che il progetto di riforma costituzionale sia il sintomo, e insieme l'esito, di un mutamento di sensibilità costituzionale profondo [o di "ontologia costituzionale", come scrive V. Baldini, *Costituzione e Riforma costituzionale: un caso di ontologie in conflitto*] rispetto a quello che Kelsen definiva la "funzione politica" della Costituzione: «porre limiti giuridici all'esercizio del potere» e garantire la «certezza che questi limiti non saranno oltrepassati» [H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, 1929].

In alcune delle disposizioni della Costituzione riformata (emblematicamente in quelle dedicate all'elezione dei custodi della Costituzione, ma non solo) l'impressione è che questa certezza venga meno, nel momento in cui l'antidoto costituzionale, volto a neutralizzare sul nascere anche la sola *possibilità* del superamento dei limiti da parte del potere politico, viene annacquato con previsioni che fanno affidamento sull'instaurarsi di buone prassi di responsabilità istituzionale nell'esercizio del potere politico, piuttosto che su vincoli rigidi e assoluti.

Ma se l'ordinamento democratico si potesse fondare su un simile affidamento, non ci sarebbe neppure bisogno di una Costituzione.

È invece «dato di eterna esperienza che ogni uomo dotato di potere è portato ad abusarne e che il suo potere si espande finché non incontri dei limiti» [C. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, 1748], perché «la passione sconvolge, quando sono al potere, anche gli uomini migliori» [Aristotele, *Politica*, III, 15-16, 1286a-1287b]. Le costituzioni del Novecento nascono proprio a questo scopo: come «tecnica di limitazione, di disciplinamento e quindi di minimizzazione del potere» [L. Ferrajoli, *Garantismo e poteri selvaggi*, in «Teoria Politica», n. 3, 1998, p. 11], altrimenti «selvaggio e sfrenato» [I. Kant, *La metafisica dei costumi*, 1797]. Aspirazione resa dalle note metafore per le quali le costituzioni sono ciò che i popoli si danno nel momento in cui sono sobri, a valere per quando saranno ubriachi; catene con le quali gli uomini si costringono nei momenti di lucidità, per non morire di mano suicida nei giorni della follia; il vincolo preventivo a cui ci si deve legare, come Ulisse all'albero della nave, per evitare di farsi sedurre e stordire dal canto delle sirene del potere assoluto e illimitato.

L'indice più evidente di questo mutamento di sensibilità in atto sta già tutto nella relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale, soprattutto se raffrontata con la relazione che accompagnò il progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

I moventi, dunque; le intenzioni dei legislatori costituzionali storici concreti.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

*«Vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici».*

Queste parole scrive Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, nella *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947.

*Mai.*

*In nessun momento.*

*In nessun articolo.*

*Nessun adito.*

Sta in queste negazioni assolute, che non ammettono né repliche né incertezze né eccezioni, il precipitato dell'idea costituente di *Costituzione come limite all'esercizio del potere*.

La Costituzione del 1947 ha il fine ultimo, e primo, di rendere *impossibile, anche in ipotesi*, un ritorno a regimi autoritari e antidemocratici, come quello che i costituenti avevano appena dietro le spalle. Da questo fine prende senso tutta l'ardita costruzione di pesi e contrappesi, controlli e bilanciamenti, meccanismi di garanzia e riflessione prima che di decisione, in cui si sostanzia la forma di governo parlamentare italiana, volta a mantenere in reciproco equilibrio i titolari del potere e impedire che la maggioranza politica che occasionalmente risulti vincitrice alle elezioni possa impossessarsi definitivamente del potere, mutando a sua scelta le regole del gioco politico e le garanzie dei diritti fondamentali dei cittadini.

L'essenza di ciò sta in queste parole: «La Costituzione è fatta per le minoranze e non per le maggioranze, per tutelare i pochi e non i molti. I molti non hanno bisogno di Costituzione; hanno la forza» [parole che l'onorevole Roberto Lucifero pronuncia nella seduta del 4 marzo 1947, il giorno in cui la discussione generale del progetto di Costituzione prende avvio].

Il Parlamento, di conseguenza, come fulcro della forma di governo: perché è il luogo dove tutti - i molti e i pochi - possono concorrere nell'assunzione delle decisioni politiche fondamentali: «è l'organo di più immediata derivazione dal popolo; e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo»; ed è bicamerale «per l'opportunità di doppie e più mediate decisioni, e pel contributo che può dare con un altro esame, nella sua diversa composizione e competenza, una seconda camera» [*Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*].

*«Il progetto di revisione costituzionale delineato nel presente disegno di legge persegue una pluralità di obiettivi e prende le mosse da una duplice esigenza: da una parte, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale; dall'altra parte, semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo».*

Queste parole scrivono il Presidente del Consiglio dei ministri Matteo Renzi e la Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, nella *Relazione di presentazione del Disegno di legge costituzionale Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica l'8 aprile 2014.

*Efficienza dei processi decisionali.*

*Stabilità dell'azione di governo.*

*Rapidità e incisività delle decisioni.*

Le parole chiave dei riformatori costituzionali del 2016 sono nettamente mutate rispetto a quelle dei costituenti del 1947. Sono, d'altra parte, mutati i tempi, e con essi gli spettri e le esigenze: una lunghezza ormai di settant'anni distanzia l'oggi dalla dittatura fascista e dalla guerra; il presente è la pace (è così?), la democrazia repubblicana, l'Unione europea e il "contesto della competizione globale".

In questo scenario la parola "limite" non è più una garanzia rassicurante: è piuttosto briglia, impiccio.

Di qui la volontà di *semplificare*, altra parola chiave: togliere le briglie e gli impicci, appunto, per finalmente superare i «sintomi della patologia che affligge il sistema istituzionale italiano»: «la cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo; la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi» [*Relazione di presentazione del Disegno di legge costituzionale*].

Ecco, mi pare che sia già tutto in queste parole.

Possiamo – noi costituzionalisti e i cittadini chiamati al voto - esercitarci nel lavoro degli alchimisti: soppesare le singole parole del testo della riforma per vedere dove far pendere, al fine, il nostro bilancino. Ma tutto il nostro lavoro è, mi pare, condizionato dalla nostra *precomprensione* del testo, alla luce della sensibilità costituzionale alla quale ci sentiamo più prossimi: quella dei costituenti del 1948 o quella dei riformatori costituzionali del 2016.

La grande questione dietro questo voto – e la profonda spaccatura che esso sta creando nella politica, nella società, nella comunità scientifica dei costituzionalisti – sta tutta qua: due idee di costituzione distanti e contrapposte.

Con rozza semplificazione: *a) costituzione come strumento per limitare il potere*; parlamento come luogo in cui i rappresentanti dei cittadini assumono le decisioni politiche fondamentali; in cui si determina, si dirige, si controlla il governo; in cui il tempo dedicato alla discussione, alla riflessione, alla mediazione è percepito come utile per l'assunzione di scelte legislative politicamente migliori; *vs b) costituzione come strumento per agevolare il potere*; parlamento come luogo in cui il tempo per l'approvazione delle leggi va il più possibile compresso, contingentato, per evitare lentezze, farraginosità, litigiosità; governo come luogo in cui vengono assunte le decisioni politiche fondamentali in modo rapido, incisivo, efficiente, grazie all'appoggio stabile e garantito di una maggioranza parlamentare il più possibile semplificata in virtù della legge elettorale.

Questa l'alternativa rispetto alla quale i cittadini italiani sono chiamati a votare.

Possibilmente dietro il "velo dell'ignoranza", prescindendo dagli scenari politici immediati che si apriranno il 5 dicembre. Perché la Costituzione – quale che sia – è destinata all'"eternità ordinamentale" (o almeno vi aspira), assai più dei partiti e movimenti che oggi precariamente si contendono la scena politica.

\*\* Professoressa associata di diritto costituzionale dell'Università del Piemonte orientale