

Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 cost.?

di Nicolò Zanon
(30 agosto 2006)

1. Tra i lasciti della vicenda che ha condotto al referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, la necessità di modificare l'art. 138 cost., prevedendo l'aumento delle maggioranze necessarie all'approvazione delle leggi di revisione, sembra riscuotere un consenso abbastanza vasto, nelle proposte delle forze politiche e fra gli studiosi.

Le origini - non certo ingiustificate - di questa proposta risalgono ai primi anni '90, all'indomani della modifica della legge elettorale in senso maggioritario. Fu rilevato allora che le garanzie della rigidità costituzionale pensate per un'epoca proporzionalistica (ma la riflessione si estendeva a tutte le norme costituzionali relative all'elezione degli organi di garanzia) rischiavano di non essere più efficaci in un sistema politico nel quale le maggioranze politiche in Parlamento avrebbero potuto disporre del potere di modificare la Costituzione.

In apparenza, i tentativi di cambiare la Costituzione "a colpi di maggioranza" (quello, riuscito, del 2001, e soprattutto quello, non riuscito, del 2005-2006), sembrerebbero confermare che la diagnosi di allora era esatta. In varie forme, la lotta per il cambiamento delle regole costituzionali è divenuta stabilmente parte del conflitto politico-partitico tra coalizioni (e dentro le coalizioni), e le maggioranze parlamentari che si susseguono manifestano quasi sempre la tentazione di lasciare un segno duraturo, nella Costituzione, del proprio passaggio. È stato ampiamente rilevato come ciò abbia contribuito a una sorta di delegittimazione della Costituzione vigente, e a un suo "uso contingente" (si fanno o si propongono riforme costituzionali, ma si pensa in realtà alle esigenze dei partiti o delle coalizioni), che finisce per svilirne il significato e il ruolo.

2. Anche se riconosco la ragionevolezza di questa diagnosi, mi pare che dubbi e difficoltà di vario tipo militino in senso contrario all'opportunità di modificare la vigente procedura di revisione costituzionale.

Tralascio qualunque astratta considerazione relativa alla difficoltà logica di ammettere che attraverso la procedura di revisione possa essere modificata la norma che quella procedura governa. Si tratta di un dubbio ormai solo accademico, soprattutto dopo le vicende relative alle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, che - tramite l'art. 138 cost. - istituivano procedimenti di revisione derogatori rispetto a quello dello stesso art. 138 cost.

Resta semmai, su un piano di opportunità politica, la giusta osservazione di chi ha sottolineato come un'intima contraddizione minerebbe la proposta, se essa non trovasse ampia condivisione in Parlamento e costringesse ad un'approvazione della modifica proprio a.... maggioranza assoluta: come si potrebbe imporre - a maggioranza assoluta - che le regole del gioco non si cambino più a maggioranza assoluta, ma con i due terzi, i tre quinti, ecc.?

Si pongono poi interrogativi di politica costituzionale. Mi sembra, in particolare, che l'operazione di rinforzo della rigidità rischi di muoversi dentro una contraddizione difficilmente dipanabile.

Da una parte, se è vero che, a seguito delle prassi prima descritte, la Costituzione ha perso in legittimazione diffusa, rinforzarne la rigidità non rischia di essere percepita come un'operazione di pura e ingiustificata conservazione? Avrebbe difficile cittadinanza un progetto di modifica costituzionale destinato a modificare (irrigidendola) la sola procedura di revisione. Si tratterebbe semmai di presentare la modifica dell'art. 138 cost. come il passo conclusivo di una serie di varie altre modifiche condivise, di natura non procedurale ma sostanziale. Ma non è questo un nuovo libro dei sogni? E non ci avvicina di nuovo alla prospettiva della "grande riforma" che il "No" al referendum avrebbe invece seppellito?

Dall'altra parte, se è invece vero (come indubbiamente è, alla luce del risultato del referendum del 25 e 26 giugno!) che la Costituzione vigente ha brillantemente superato la prova di un referendum che (secondo alcuni) la metteva direttamente in causa, quale motivo c'è di modificare proprio l'unica disposizione che ne ha permesso la "salvezza"? Si sbaglia di molto se si ritiene - semplificando - che il vero "vincitore" della battaglia referendaria è l'art. 138 cost.?

Proprio coloro che hanno sostenuto con vigore il "no" alla revisione - sottolineando, in particolare, che in gioco non era

tanto un progetto di revisione quanto l'identità stessa della Costituzione repubblicana - dovrebbero riconoscere che la procedura disegnata dall'art. 138 cost. ha perfettamente svolto, in questo caso, la sua funzione difensiva, e che il referendum costituzionale vi ha manifestato la sua tipica vocazione "oppositiva", tradizionalmente argomentata dalla dottrina.

Insomma, che il lascito della vicenda referendaria debba essere proprio la modifica dell'art. 138 cost. mi parrebbe un beffardo paradosso.

3. Più in generale, la mia tesi è che qualunque modifica tesa a rinforzare la rigidità costituzionale, attraverso un innalzamento delle maggioranze richieste per l'approvazione delle leggi costituzionali, rischierebbe di danneggiare i delicati equilibri della procedura di revisione attualmente vigente. Credo si dovrebbe riflettere attentamente sul fatto che questa procedura, nelle sue varie fasi, con i diversi soggetti che mette in campo, ha un valore sostanziale cruciale. Non è mera procedura, ma è il cuore stesso del patto costituzionale: e non è possibile scomporre e ricomporre fasi e maggioranze di quella procedura senza alterarne irrimediabilmente il significato.

Penso in particolare al ruolo del referendum. Se si prevedono maggioranze parlamentari più ampie, quale ruolo lasciare alla consultazione popolare?

Il ruolo del referendum costituzionale si comprende non in astratto, ma solo *in relazione* alla volontà manifestata in Parlamento dalle forze politiche. Pochi hanno osservato - nella vicenda che si è conclusa con il referendum del 25 e 26 giugno - come la consultazione popolare si sia svolta al cospetto di un Parlamento diverso (anche politicamente) da quello che aveva approvato il progetto di revisione. E proprio perché nel nuovo Parlamento erano in maggioranza le forze che hanno sostenuto il "No" alla revisione, nessuno ha dovuto ragionare di un rapporto problematico tra rappresentanza politica parlamentare e orientamenti del corpo elettorale. Ma se le cose fossero andate diversamente, e se il referendum si fosse tenuto (con il medesimo esito) al cospetto del Parlamento che aveva approvato la legge di revisione, avremmo sicuramente ascoltato analisi incentrate sulla grave crisi di rappresentatività evidenziata dall'esito referendario; e - considerata la crucialità del progetto di revisione negli equilibri della coalizione di maggioranza - qualcuno non avrebbe esitato a ragionare di possibili scioglimenti anticipati.

Ebbene: se si prevedono maggioranze più ampie per l'approvazione delle leggi di revisione e si **mantiene** il ricorso al referendum (facoltativo od obbligatorio), si "istituzionalizza" e si radicalizza, se così posso dire, il rischio di mettere in conflitto rappresentanza parlamentare e corpo elettorale. Proprio quello che il vigente art. 138 cost. rifiuta di fare, impedendo il ricorso al referendum se la legge è stata approvata in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi.

Mi sembra che siano questioni che richiedono risposte da chi intende mettere mano alla procedura di revisione. A meno che non si pensi che il referendum debba essere soltanto un passaggio teso a dare ulteriore legittimazione al progetto approvato in sede parlamentare, secondo una lettura che, da una parte, svilisce la consultazione popolare, trasformandola in qualcosa di vicino al plebiscito, e che, dall'altra, è azzardata perché trascura di considerare che non sempre il corpo elettorale si adegua agli orientamenti delle classi politiche.

Oppure, a meno che non si pensi di cancellare il referendum, secondo l'aristocratica visione di chi ritiene che le revisioni costituzionali siano cosa troppo importante per metterla nelle mani del corpo elettorale.