

Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?

Roberto Bin*

L'aspra polemica politica in corso ha investito anche i meccanismi della revisione costituzionale. Dopo che la maggioranza di centro-sinistra ha approvato a maggioranza assoluta quella che, a sproposito, viene chiamata "la legge sul federalismo", per una settimana i quotidiani italiani sono stati bombardati da commenti di politici, di tecnici e di quel caratteristico ibrido (il tecnico-politico) che va molto in questo periodo di chiamata alle armi elettorali. Il risultato è stato che il dibattito è esploso in una fantasmagoria di fantastiche invenzioni.

Difficile mettere ordine: ma certo l'affermazione di partenza non può che essere quella per cui votare una riforma costituzionale con una maggioranza assoluta risicata abbia rappresentato un "*vulnus democratico*" (on. Casini, Il Mattino del 6 marzo 2001), un mutamento della "*costituzione materiale*", (on. Tremonti, La Padania dello stesso giorno). È un'affermazione forte, che però trascura un piccolo particolare: che le ultime riforme costituzionali (ossia la legge costituzionale 1/2000 che ha modificato l'art. 48 Cost. per consentire il voto degli italiani all'estero, la 1/2001 che ha modificato gli artt. 56 e 57 Cost. per gli stessi fini e la 2/2001 che ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni speciali), sono state approvate *tutte* con la sola maggioranza assoluta (in almeno una delle due Camere). Il *vulnus* non sarebbe perciò una novità, né mi sembra che la riforma del Titolo V - a cui meriterebbe dedicare attente considerazioni di merito, perché introduce innovazioni assai importanti (si pensi al mutamento del sistema di controllo e impugnazione delle leggi regionali), alcune delle quali nulla hanno a che fare con il "federalismo" (si pensi alla "costituzionalizzazione" del diritto internazionale convenzionale) - sia di per sé più capace di incidere sulle regole del gioco politico di quanto lo sia la (a mio avviso deprecabile) introduzione di una riserva di seggi parlamentari per le circoscrizioni in cui voteranno cittadini italiani che non pagano le tasse in Italia. È un paradosso: ci si lamenta che una legge costituzionale passi per solo quattro voti, e poi si immette nel sistema parlamentare un numero assai maggiore (e che può essere determinante per qualsiasi deliberazione) di rappresentanti eletti da chi con l'Italia ha poco più che un legame affettivo!

Votare le leggi costituzionali a maggioranza assoluta non è una novità e, piaccia o meno, è un'ipotesi contemplata dall'art. 138 Cost. È noto che la nostra Costituzione è tra tutte quelle "rigide" la più facile da modificare: la scelta del costituente è stata chiara e illuminata, anche se sino al 1970 la via della maggioranza assoluta non è stata praticabile per la vergognosa inattuazione della previsione costituzionale della legge sul *referendum*, e in seguito si è comunque preferito procedere sempre con larghe intese. Che poi sia preferibile non assumere a colpi di maggioranza decisioni che per loro natura sono *bipartisan* è tutt'altro discorso, che riguarda tanto i meccanismi costituzionali che le semplici leggi ordinarie (si pensi alla legge elettorale) o l'elezione di cariche "imparziali". Ma l'assetto regionale dello Stato non è certo materia *bipartisan* o, se lo è, le "parti" non sono quelle politiche, ma semmai il centro e la periferia: sono loro i soggetti della "codecisione" (in questo senso Manzella, La Repubblica 8 marzo 2001). E poi, dove sta il *vulnus* se gli oppositori della riforma non ne contestano il principio, un più accentuato regionalismo, ma semmai l'insufficiente grado della sua attuazione?

Il doppio binario tracciato dall'art. 138 Cost. è a mio avviso frutto di grande saggezza. La via principale per modificare la Costituzione è il consenso di uno schieramento di forze politiche altrettanto vasto del compromesso che ha consentito a questa Costituzione di nascere. Però, per non rendere troppo difficile il meccanismo e per non regalare a minoranze parlamentari relativamente piccole il potere di veto, si è prevista anche la possibilità che la modificazione della Costituzione sia voluta e decisa dalla sola maggioranza di governo, salvo la possibilità per le opposizioni di ricorrere al corpo elettorale.

Sulla natura di questo *referendum* e sui meccanismi con cui opera si è accesa ancora la polemica. Non v'è dubbio che l'appello al popolo sia un passaggio solo eventuale, perché rappresenta una sorta di veto che gli elettori possono esercitare, su sollecitazioni delle minoranze, nel caso in cui la legge sia approvata da una maggioranza limitata. È un modo per sconfessare le scelte della maggioranza, per paralizzarne i tentativi di modificare le regole del gioco senza il consenso di parte almeno delle forze di minoranza (quelle sufficienti a far raggiungere la maggioranza dei due terzi). Sotto questo profilo l'idea di alcuni esponenti della maggioranza di raccogliere le firme per indirlo, in modo da trasformarlo da strumento "contro" a strumento "pro" riforma, è davvero singolare e la dice lunga sulla profonda incapacità del ceto politico di capire e rispettare il senso degli strumenti istituzionali. Si vuole trasformare uno strumento d'opposizione in un plebiscito: vecchio sogno. Ma da qui a ritenere, come l'intervistatore fa dire ad Antonio Baldassarre

(Il Giornale, 7 marzo 2001), che l'Ufficio centrale della Cassazione possa bloccare una simile richiesta di *referendum*, dichiarandola illegittima, troppa ne passa: è un'ipotesi fantasiosa (l'Ufficio dovrebbe indagare sul voto espresso nella votazione della legge costituzionale? E leggersi anche le dichiarazioni di voto? E se il parlamentare ha cambiato idea?) che non merita di uscire dalle cronache giornalistiche. Così come non merita sorte migliore l'altra *boutade* che l'intervistatore mette in bocca a Baldassarre, secondo cui l'art. 138 Cost. imporrebbe il *quorum* anche per il *referendum* costituzionale, per analogia con l'art. 75 Cost.: "*la ratio della Costituzione è chiarissima*". Sì, la *ratio* è chiarissima: è la protezione delle minoranze. Se un bel giorno il Parlamento votasse una riforma costituzionale che sopprime una garanzia importante per qualche gruppo di minoranza (politica, linguistica, religiosa, territoriale ecc.), nell'assoluta disattenzione della maggioranza dei cittadini, invitata spudoratamente "ad andare al mare", e nell'omertosa indifferenza della stampa e della televisione, che altro strumento avrebbe la minoranza se non opporsi con il *referendum*? E che ne sarebbe di questo strumento se fosse richiesto un *quorum* di partecipanti per poterlo usare utilmente? È a questi interrogativi che deve rispondere la Costituzione, e dovrebbero farlo anche i suoi interpreti.

Insomma, qualsiasi analogia tra il *referendum* costituzionale e il *referendum* abrogativo è arbitraria (cheché ne pensi l'avv. Giuseppe Consolo, La Stampa 7 marzo 2001, che infatti, confondendo i due strumenti, pensa che nel quesito sottoposto agli elettori dovrebbero essere riprodotti "*tutti gli articoli della Costituzione modificati dal disegno di legge del centrosinistra*", il che, come è noto, non è). Anche per quanto riguarda la sovrapposizione tra votazione referendaria e elezioni politiche.

Il problema non è più attuale, ma per qualche giorno l'ipotesi che ci fosse concentrazione tra le due consultazioni ha avuto circolazione. Contro si è pronunciato Massimo Luciani (La Stampa, 7 marzo 2001), giudicando un "*controsenso*" che si discuta della Costituzione quando è in corso la competizione elettorale, dominata com'è dalla logica dello scontro politico immediato: anche perché poi chi vince non saprebbe per quali delle due battaglie abbia vinto. Sono argomentazioni serie, ma non del tutto convincenti.

Il *referendum* della nostra Costituzione svolge una funzione simile a quella che altri meccanismi svolgono in molte costituzioni "storiche". Sulla falsariga delle costituzione rivoluzionaria francese del '91, e con varianti di cui non è qui necessario dar conto, le costituzioni del Belgio, di alcuni paesi nordici, come la Norvegia, la Svezia e la Danimarca, e, con varianti, anche della Grecia e della Spagna (almeno per le riforme più importanti), è previsto che il voto parlamentare di revisione della Costituzione sia seguito dallo scioglimento delle Camere e da elezioni politiche, per poi essere confermato dalle nuove Camere. Quello che si vuole è proprio questo: che una maggioranza politica, che le fortune elettorali possono aver reso anche molto consistente, non possa mettere le mani sulle regole del gioco, magari creando situazioni di non ritorno, senza un controllo degli elettori che, votando le nuove Camere, possono scongiurare il pericolo. Da noi le consultazioni sulla riforma costituzionale non incidono sulla continuità delle Camere né coincidono *necessariamente* con le elezioni politiche: ma non vedrei nulla di male che, di fronte a una riforma costituzionale che modificasse consistentemente le regole del gioco politico, l'elezione delle nuove Camere e la consultazione referendaria si svolgessero lo stesso giorno. Se veramente, come ricorda Luciani, la Costituzione "*è il patto fondamentale, il luogo in cui sono scritti i valori di riferimento di un gruppo sociale*", a me non dispiacerebbe che anche di essi si discutesse nelle nostre asfittiche campagne elettorali.

* p.o. Diritto costituzionale, Università di Ferrara - bnb@unife.it