

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 30/01/2017

AUTORE: Augusto Cerri*

RIFLESSIONI SULL'ESITO DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE

Confesso che, all'inizio di questa procedura di *referendum* costituzionale, propendevo, pur con non poche riserve, per il "sì". Nella fase finale mi sono deciso, pur con non poche riserve, a votare "no". Sono passato, cioè, da un "sì, ma ..." ad un "no ma ...".

Quella che è stata la mia determinazione conclusiva mi impone di esporre prioritariamente le ragioni del dissenso. Ma poi anche corre l'obbligo, innanzi tutto dinanzi a me stesso, di esporre le ragioni a favore almeno di una parte della riforma che su cui si andava a votare.

Perché no?

Perché non accetto l'idea di una legge di revisione costituzionale *omnibus*, su temi fra loro non omogenei. Essa coarta la volontà degli elettori costringendoli a "bilanciare" le eventuali ragioni di consenso verso alcune parti delle riforme proposte con le eventuali ragioni di dissenso verso altre parti, facendo prevalere le preferenze più intense su quelle meno intense (sul punto mi ero già soffermato nella voce "Revisione costituzionale" del 1991 e poi nell'aggiornamento del 2001). Ove difetti un legame effettivo ed oggettivo fra varie parti della normativa da valutare, la coartazione è inaccettabile perché non consente all'elettore di esporre in modo "pieno ed intero" le proprie preferenze, così come ha diritto di fare. Le stesse ragioni che hanno indotto la Corte a non ammettere *referendum* abrogativi non omogenei militano, mi sembra, contro una revisione costituzionale *omnibus*.

Solo per fare alcuni esempi, quale era il legame oggettivo fra abrogazione (che condividerei) del Cnel e riforma del Senato? Fra riforma del Senato e riscrittura della normativa in ordine agli atti con forza di legge ben oltre lo snodo (ovvio) della modificata struttura dell'organo legislativo di riferimento, riscrittura estesa, addirittura, anche al *referendum* abrogativo che opera fuori da ogni coinvolgimento degli organi parlamentari? Fra riforma del Senato ed (ennesima) riforma regionale? Fra riforma del Senato e modifica delle maggioranze richieste per l'elezione del Presidente della Repubblica? Alcune di queste domande (retori-

* Già ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università "Sapienza" di Roma.

che) possono essere contrastate con vari argomenti, ma tutte insieme sono difficili da sostenere. A tacere poi dei peccati di omissione, riscontrabili, ad es., quando, prevista una riforma della maggioranza per eleggere il Presidente della Repubblica, nessuna modifica era prevista per la messa in stato d'accusa, così da rendere quasi pleonastico il ruolo del Senato di fronte ad una Camera assai più numerosa e che si prevedeva eletta con forte premio di maggioranza.

Cosa fare per garantire in futuro la omogeneità delle leggi di revisione? L'intervento di organi giurisdizionali, dopo che la legge è stata approvata attraverso un procedimento laborioso, può risultare poco incisivo. Affidare tutto alle "buone prassi"? Valorizzare il ruolo dei Presidenti delle Camere? Dei Presidenti delle commissioni "Affari costituzionali"? Approvare una legge di revisione del procedimento di revisione che preveda l'intervento preliminare di un organo di garanzia?

La Corte ebbe a dire che un *referendum* abrogativo ad oggetto non omogeneo tende a trasformarsi in un plebiscito. Ciò è puntualmente avvenuto anche nel caso. È vero che il Presidente del consiglio, dopo aver accennato a porre una sorta di "questione di fiducia" (dinanzi al popolo) nella fase iniziale della procedura di revisione, ha poi saggiamente cercato di arrestare questa deriva.

Ma, del complesso, non è riuscito a cancellare il clima plebiscitario che si era andato a formare.

Il governo, innanzi tutto, si è impegnato fin troppo in una vicenda nella quale doveva essere lasciato maggiore spazio alla autonoma riflessione delle camere, senza steccati in un senso o nell'altro, in un clima collaborativo, anche con apporti di personalità meno legate alla politica attiva, come è avvenuto nella nostra Assemblea costituente. La Pira, Marchesi, Dossetti, Calamandrei, Ruini, Terracini, ad es., hanno dato apporti fondamentali al processo costituente ed ai contenuti della nostra Costituzione, ma la loro "passione politica" era di un genere particolare, che li collocava fuori del (pur necessario) duro scontro per il governo già allora iniziato.

E poi, se le cose da decidere non sono legate fra loro oggettivamente, il legame fra di esse finisce con l'essere solo soggettivo e, dunque, inevitabilmente il *referendum* finisce con il concernere non più le sole istituzioni ma anche il governo.

Lo stesso "taglio" delle argomentazioni svolte da una parte e dall'altra (risparmio sui costi delle istituzioni, etc.) è apparso legato piuttosto alla congiuntura economica avversa che il "governo" si trova, qui ed ora, ad affrontare e non al "rendimento" di lungo periodo delle istituzioni. Certo, anche le istituzioni possono e debbono esser valutate da un punto di vista economico: ma, nel lungo periodo, l'efficacia (nello svolgimento delle funzioni) si affianca e tende a prevalere sulla efficienza. D'altra parte, neppure è corretto ridurre l'efficienza alla pura economicità, ad una sorta di ennesima "dismissione" di funzioni e di ennesimi "licenziamenti" di personale. Come studi americani ed europei dimostrano, l'inefficienza si collega anche ai costi di un rapporto non corretto fra politica e amministrazione, ai costi, inoltre, del clientelismo quando non anche della corruzione, etc. Contrastare questi fenomeni non è facile, ma neppure è impossibile: altrove se ne discute animatamente e personalmente mi auguro che il problema venga affrontato, anche da noi, in tutta la sua complessità. Ma una pro-

blematica di questo tipo, per un verso, è più ampia, per altro verso, non investe, immediatamente, la normativa costituzionale.

È stato detto che accorpare quesiti diversi in un'unica consultazione tende a ridurre il consenso piuttosto che ad accrescerlo. L'osservazione coglie nel segno, come è reso chiaro dal teorema delle probabilità composte (di tipo congiuntivo). Certo, nel caso, il bilanciamento fra preferenze meno intense e preferenze più intense può contenere gli effetti altrimenti drastici di questa riduzione; non al punto, tuttavia, di elidere con certezza una tendenza "al ribasso" del consenso. Ma questo mi sembra un argomento di più per evitare revisioni costituzionali *omnibus*.

Vorrei aggiungere che queste revisioni *omnibus* finiscono con l'incidere negativamente anche sulla "legittimazione" del sistema costituzionale. Anche se proposte con la sola sana intenzione di aggiornamento rapido di questo, possono suggerire l'idea di un transito in una "seconda o in una terza repubblica". Ricordo "la costituzione ferita" di Alessandro Pizzorusso, che si salva assai più per debolezza altrui che per forza propria. Il fatto è che, poi, difettano valori forti alternativi a quelli che hanno fondato la Costituzione del 1948 ed, allora, "pulsioni rifondative", eventualmente affiorate, restano senza sbocco e finiscono con l'essere di ostacolo a riforme pur delimitate ma opportune.

Mi è sembrata, inoltre, non felice l'idea di una nuova riforma del sistema regionale, dopo che la giurisprudenza della Corte ha cercato di sviluppare le ragioni della riforma del 2001, nata orfana, perché ad essa è seguito un governo ostile, non interessato ad attuarla (salva la legge n. 132 del 2003, buona, ma sostanzialmente propedeutica). Anche in quel caso la logica dell'alternanza fra governi si è indebitamente sovrapposta alla logica della collaborazione istituzionale. Molto più utile di una ennesima riforma sarebbero leggi di attuazione di quella già approvata.

Come si vede, condivido le argomentazioni di Ugo De Siervo ed anche buona parte (se non tutte) quelle dei paladini più radicali del "no" (ricordo Alessandro Pace, Gustavo Zagrebelsky, Gaetano Azzariti, ad es.).

Occorre però ora transitare dalle ragioni del "no" a tutte le riserve, i dubbi, che pure persistono nella mia mente, in cui si annida il "ma".

Vorrei, innanzi tutto, prendere le distanze da una diffusa letteratura sul tema che ritiene di poter fissare, con drastiche linee, segnate a priori, i limiti della revisione costituzionale. Si è detto che la revisione costituzionale non può concernere la prima ma può riguardare la seconda parte della Costituzione. Ma poi si è detto che la prima e la seconda parte della Costituzione presentano forti collegamenti, così che anche la seconda parte sarebbe "revisibile" solo entro limiti ristretti.

A mio sommesso avviso si tratta di "eccessi di garanzia" che, come gli "eccessi di legittima difesa" in diritto penale, possono condurre a conseguenze dannose. La stessa revisione costituzionale ed, in genere, il mutamento nel diritto è una garanzia di stabilità, come si evince dal titolo "garanzie costituzionali" (titolo VI della parte II) in cui la nostra medesima Costituzione include la disciplina della materia (ricordo Costantino Mortati). Le leggi umane esprimono i rigori della generalità, ma poi risultano condizionate a fattori culturali, sociali,

economici, ad un dato storico, in sostanza, che si oppone alla assoluta invarianza. Estenderne troppo la non modificabilità significa “ingessare” la Costituzione, renderla inadeguata di fronte alle incessanti sollecitazioni della storia.

In linea teorica la medesima esistenza di limiti alla revisione costituzionale pone problemi vicini al paradosso (ricordo Ross, Esposito, ad es.). In diritto positivo penso si debba condividere la giurisprudenza della nostra Corte, che è pervenuta ad affermare questi limiti, elaborando la categoria dei “principi supremi”, sia in questo specifico contesto sia nelle tematiche connesse del diritto europeo (c. d. “controlimiti”), dei Patti Lateranensi, dello stesso diritto internazionale generalmente riconosciuto, etc.

Osserverei preliminarmente che i limiti della revisione costituzionale possono essere solo eguali o minori rispetto ai limiti riferibili all’UE, al Concordato, al diritto internazionale consuetudinario. Tutta questa giurisprudenza deve essere, comunque, considerata quando si intraprende una revisione costituzionale. Andare oltre significa, a mio sommo avviso, paralizzare un potere non solo legittimo ma anche necessario.

A tacere dell’abolizione del Cnel, della attenzione alle maggioranze di garanzia per l’elezione del Presidente della Repubblica, su cui, penso, il consenso possa essere quasi unanime, altre parti della revisione proposta mi sembrano degne di rispetto.

Non ritengo, ad es., peregrino ipotizzare una diversificazione delle funzioni fra Senato e Camera, una specializzazione del Senato per le questioni regionali, una elezione di secondo grado del Senato stesso. E non è poco.

Certo, una diversificazione di funzioni può comportare qualche maggiore complessità procedimentale (spesso si invoca l’esempio della Germania, ma poi si dimentica quanto prevedono gli art. 77-82 del *Grundgesetz*). Ma i “costi” sono ampiamente compensati non solo dai ricavi dati dalla più rapida approvazione delle leggi che non interessano il sistema delle autonomie territoriali, ma anche dai ricavi che sono insiti in una difesa delle ragioni di queste autonomie, che sia “anticipata”, “motivata” e “competente”.

I rischi di una “attuazione solo giurisprudenziale” del disegno autonomistico sono i rischi di una necessaria cautela di fronte a problemi incerti e, dunque, di un sistematico avvaloramento, nel dubbio, delle ragioni del potere centrale, più affidabile, consolidato nelle sue strutture burocratiche, nel suo “sapere tecnico e d’ufficio”.

Il potenziale innovativo e dinamico delle autonomie è, ancora, in parte da scoprire e ciò può fare assai meglio un organo che sia, come detto, “motivato” e “competente” (per esperienze amministrative e gestionali pregresse).

In precedenti miei contributi estemporanei sul tema avevo sottolineato la indiscussa fecondità di istituti come quelli delle “Conferenze”, segnalando, tuttavia, il loro limite, dato dal fatto che possono operare solo ad un livello subordinato rispetto a quello legislativo. Alcune eccezioni a questo limite (limiti del limite e, dunque, ampliamento delle competenze dell’istituto) sono state successivamente introdotte (introducendo limiti di intesa, validi anche per il legislatore, “morbidi”, cioè superabili, con riguardo, ad es., alla materia finanziaria, a differenza dei limiti “rigidi” che riguardano in questa materia le Regioni a Statuto speciale, e limiti rigidi con riguardo a deleghe legislative che prevedano, nei criteri direttivi, una interazione con questi organi), ma il limite, nel complesso, permane. Non saprei dire se queste

considerazioni conducano ad un riassorbimento del Senato in una sorta di “Conferenza” con poteri anche legislativi. Mi permetterei di suggerire, comunque, un’attribuzione al Senato anche di funzioni di controllo sull’apparato amministrativo, con poteri ispettivi ed altro, in maggiore collegamento con le risultanze del controllo sulla gestione della Corte dei conti. Ciò implica, anche, una qualche competenza del riformando Senato in tema di legge di bilancio.

La problematica, comunque, potrà ed (auspicabilmente) dovrà essere ripresa in esame nell’ottica di un superamento del “bicameralismo perfetto”.

Con ciò la mia analisi dell’esito del “referendum costituzionale” volge al termine. Vorrei, però, aggiungere alcune brevi osservazioni sulla legge elettorale che, nell’ottica della riforma, era collegata alla revisione costituzionale.

Non mi permetto di anticipare gli esiti della questione di costituzionalità che pende innanzi alla Corte, né di interferire con le discussioni in atto, nel mondo politico, sul modello preferibile. Vorrei solo ricordare che una legge elettorale “ottima”, “di sistema”, come auspico possa essere quella che verrà ad essere approvata, deve assicurare la rappresentatività, la governabilità, il collegamento del parlamentare con una sua base elettorale, le funzioni di garanzia del Parlamento e deve, ancora, essere anti corruttiva.

Il Parlamento, infatti, a differenza dei consigli regionali, provinciali, comunali, non esprime solo una dialettica politica maggioranza/minoranza, ma espleta anche funzioni di garanzia istituzionale. È, anzi, la prima e più fondamentale garanzia di un regime democratico.

Soddisfare, al massimo, tutte queste esigenze è problema quasi insolubile, come la quadratura del cerchio.

Le ultime tre esigenze, peraltro, possono essere soddisfatte non solo con rimedi tali da contrapporle, ma anche con rimedi che le armonizzino senza residui. Una legge elettorale è anti corruttiva, intuitivamente, quando riduce le spese personali della campagna elettorale. Ed, allora, sia maggioritario o proporzionale il sistema prescelto, sembrerebbe che esso possa utilmente presentare una prima fase (provvisoriamente o definitivamente) uninominale, con scelta di un candidato per ogni collegio. Se il sistema sarà proporzionale, i seggi saranno assegnati alle liste attraverso cui i candidati nei singoli collegi si saranno collegati, in via proporzionale rispetto ai voti complessivamente riportati, mentre risulteranno preferiti i candidati di ciascuna lista, secondo i quozienti riportati nel proprio collegio. Questo è stato, per lungo tempo, il sistema elettorale delle Province e del nostro Senato. Simile è anche il sistema elettorale tedesco.

Il candidato eletto con un sistema del genere presenterà sempre un suo collegamento forte con la base elettorale, utile anche per le funzioni di garanzia del Palamento.