

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 27/07/2016

AUTORE: Filippo Vari*

PRIMI SPUNTI SULLE RIFORME A COLPI DI MAGGIORANZA E LO SVUOTAMENTO DELLA RIGIDITÀ COSTITUZIONALE **

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il metodo con cui è stata approvata la riforma Renzi-Boschi – 3. La revisione costituzionale fino al 2001 – 4. La revisione costituzionale dal 2001 – 5. I rischi connessi alla modifica della Costituzione a colpi di maggioranza – 6. I rischi ingigantiti dalla riforma costituzionale e dal c.d. Italicum – 7. Lo stravolgimento del modello fatto proprio dai Costituenti – 8. Lo svuotamento della rigidità costituzionale e la trasformazione della Costituzione in uno strumento per imporre le proprie scelte a chi non le condivide

1. Introduzione

L'analisi che segue è incentrata sulle modalità con le quali è stata approvata la riforma costituzionale Renzi-Boschi e sul metodo che essa introduce per le future modifiche costituzionali. Si tratta, infatti, di una questione che non si limita agli aspetti procedurali, ma introduce importantissime implicazioni di sistema sul significato della rigidità costituzionale e, in ultima analisi, sul valore della Costituzione stessa.

2. Il metodo con cui è stata approvata la riforma Renzi-Boschi

Partiamo dalle modalità con le quali è stata approvata questa riforma.¹

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Europea di Roma.

** Questo testo riprende, con aggiunta di note, l'intervento svolto in occasione del Workshop sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, organizzato dal Centro Studi Rosario Livatino a Roma, il 10 giugno 2016.

¹ Per alcune notazioni critiche in riferimento a esso v. F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in www.costituzionalismo.it; G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *Federalismi.it Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, su Internet all'indirizzo www.federalismi.it, 7/2016, 3, il quale stigmatizza "l'aver piegato passaggi e tempi della modifica costituzionale a esigenze comunicative; ... l'aver agito sulla

È noto a tutti che si tratta di un progetto governativo² che, sia pure dopo alcune incertezze da parte dell'opposizione,³ ha visto il voto favorevole soltanto della maggioranza di governo e di alcune aree che, sia pure esternamente, lo sostengono. E nulla più.

Dunque, una riforma tanto incisiva è stata approvata senza il consenso delle forze di opposizione. In particolare, al Senato dov'è più debole la maggioranza di governo, la riforma è stata votata soltanto da 17 senatori in più rispetto al numero minimo necessario.

3. La revisione costituzionale fino al 2001

Prima della riforma Renzi-Boschi, dal 1948 ad oggi il Parlamento ha approvato circa 40 leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali.

Se consideriamo le leggi che hanno modificato il testo della Costituzione, fino al 2001, alla legge costituzionale n. 3 che ha riscritto il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo un nuovo assetto nei rapporti tra Centro e Regioni, tutte le modifiche della Costituzione sono state approvate da una maggioranza ben superiore al *quorum* minimo fissato dall'articolo 138 Cost., raggiungendo spesso i due terzi degli aventi diritto al voto e, così, giungendo a buon fine senza dover passare per il *referendum* popolare.

Come notano Barbera e Fusaro,⁴ le forze politiche maggiori si riconoscevano un diritto di veto reciproco sulle modifiche costituzionali, fondato sull'idea, emersa fin dai lavori dell'Assemblea costituente, che la Costituzione fosse la casa comune – per riprendere una bella espressione di Giorgio La Pira – in cui edificare il futuro del popolo italiano.

Oltretutto, per una parte di questa prima fase, e cioè fino al 1980, si riteneva che la Costituzione potesse essere modificata solamente con revisioni omogenee e non con riforme disomogenee.⁵

4. La revisione costituzionale dal 2001

Nel 2001, invece, viene inaugurata una nuova strada, seguita anche per la riforma Renzi-Boschi. Per approvare le modifiche alla Carta costituzionale si procede “a colpi di maggioranza”.

scorta di accordi politici contingenti, non stipulati con riferimento a un disegno istituzionale ben definito nelle sue linee di fondo”; V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016, spec. 3 ss., per il quale “la mancata ricerca di soluzioni costituzionalmente sostenibili e politicamente condivisibili non solamente ha irrigidito il dibattito parlamentare; più ancora, ne ha pregiudicato gli esiti, lasciando impregiudicate questioni dirimenti l'equilibrio dei poteri e la sistematicità del testo di revisione”.

² Criticamente al riguardo v. A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016, 1 ss.

³ Sulle quali v. S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessioni a margine della “seduta-fiume” dell'11 febbraio 2015*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁴ A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2012, 560.

⁵ Sul punto v. A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016, 5 s.

La riforma del Titolo V del 2001, proposta dal centro-sinistra, è stata approvata con 4 voti in più rispetto a quelli necessari per raggiungere la maggioranza assoluta; e la medesima strada è stata, poi, battuta dal centro-destra, in particolare col tentativo di modifica costituzionale del 2005, poi naufragato sullo scoglio del voto popolare nel giugno 2006.

Dunque, com'è noto, nel metodo seguito per novellare la Costituzione o approvare leggi costituzionali possono individuarsi due periodi differenti nella storia repubblicana: un primo, che va fino al 2001, nel quale i partiti, che sostanzialmente avevano già lavorato insieme in Assemblea costituente, modificano la Costituzione raccogliendo il più ampio consenso possibile, partendo dall'idea che essa sia il punto di riferimento di tutto il Paese e non l'espressione di scelte politiche della maggioranza. In questa fase, dunque, si segue un metodo consensuale.

Un secondo periodo, invece, dal 2001, anno in cui questo metodo entra in crisi e si comincia a cambiare la Costituzione a colpi di maggioranza.

È chiaro che su queste due diverse strade influisce anche il cambiamento del sistema elettorale, che fino al '93 è proporzionale e, dunque, rende quasi impossibile per una sola forza politica cambiare, senza il consenso delle altre, la Carta fondamentale.⁶

Questa «tentazione», invece, trova spazio, quando il sistema elettorale diviene fortemente maggioritario e, oltretutto, gli attori politici non sono più (soltanto) quelli che avevano lavorato insieme in Assemblea costituente.

5. I rischi connessi alla modifica della Costituzione a colpi di maggioranza

Qual è il grave rischio, insito nella seconda strada, seguita come si è detto anche in occasione dell'approvazione della riforma Renzi-Boschi, e cioè affidare a colpi di maggioranza la modifica della Costituzione? Quello di rendere la Carta costituzionale non un patrimonio comune del Paese, ma l'espressione di scelte di parte, nelle quali i partiti che ne rimangono fuori, e il loro elettorato, non si riconoscono.

Non è un caso che, proprio con riferimento alle modifiche della Costituzione contenute nel disegno di legge Renzi-Boschi, si sia sostenuto che siamo di fronte a "progetti di riforma costituzionale, che rappresentano più che altro il banco di prova di una pericolante maggioranza di governo, anziché il terreno di un percorso condiviso".⁷

⁶ Sull'influenza del mutamento del sistema elettorale sulla rigidità della Costituzione v. A. D'ATENA, *Democrazia e garanzie nel procedimento di revisione della Costituzione*, in *Lezioni di Diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 65 ss.

⁷ F. SORRENTINO, *L'associazione, le riforme, la politica. Triennio 1998/2000*, in AA.VV., *Trent'anni. Riflessioni e documentazione*, Napoli, 2015, 18.

6. I rischi ingigantiti dalla riforma costituzionale e dal c.d. *Italicum*

Il rischio ora descritto è ingigantito dalla riforma costituzionale e, in particolare, dal *mix* che si determina tra quest'ultima e la nuova legge elettorale, il c.d. *Italicum* (l. 6 maggio 2015, n. 52).⁸

Secondo un trend costante nei sondaggi dell'ultimo periodo, nelle prossime elezioni politiche ci saranno tre soggetti elettorali, il centro-destra, il centro-sinistra e il Movimento 5 Stelle che si collocano tutti più o meno intorno al 30% dei voti.⁹ In virtù della nuova legislazione elettorale, i primi due partiti andranno al ballottaggio e chi vincerà l'elezioni, grazie al premio di maggioranza attribuito dall'*Italicum*, finirà per avere il 54% dei seggi della Camera.

Oltretutto la scarsa rappresentatività del partito vincitore è aggravata, se si pensa al numero presumibilmente elevato di astensioni.

In sostanza, come sottolineato da Tondi della Mura,¹⁰ grazie al ballottaggio si trasformerà "la minoranza politica più votata nella forza parlamentare di maggioranza assoluta". E questa forza rischia di essere in grado di cambiare da sola la Costituzione, seguendo le procedure di cui all'art. 138 Cost.¹¹, anche grazie alla modifica costituzionale e allo sfaldamento del Senato in un'assemblea dall'incerta natura, ma comunque fortemente influenzata dalle logiche dettate dalla politica nazionale¹² e oltretutto composta da membri eletti, «in prima battuta», con sistemi caratterizzati da forti premi di maggioranza.

7. Lo stravolgimento del modello fatto proprio dai Costituenti

Si tratta, a mio avviso, di uno stravolgimento del modello che i Padri costituenti hanno voluto, modello nel quale si riteneva che la Costituzione costituisse, come detto, la casa comune, un punto di riferimento per tutti, modificabile soltanto con un ampio consenso, dato per scontato anche alla luce del sistema proporzionale all'epoca vigente.

⁸ Sul legame tra le due v. A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, cit., 6 s.

⁹ Cfr. il sito ufficiale dei sondaggio politico elettorali di cui all'art. 8, comma 3, della l. 22 febbraio 2000, n.28, curato dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri all'indirizzo www.sondaggipoliticoelettorali.it.

¹⁰ V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge C. 3-35-182-358-551-632-718-746-747-749-876-894-932-998-1025-1026-1116-1143-1401-1452-14 53-1511-1514-1657-1704-1794-1914-1946-1947-1977-2038-bis-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, Roma, 14 aprile 2015, pubblicata nell'Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, su Internet all'indirizzo www.osservatorioaic.it.

¹¹ Sul punto v. V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., 25.

¹² Sul punto v. G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, cit., 10; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 4/2016, 8 ss.; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2016, 3 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., 18 ss., 22 s.

Dopo la riforma costituzionale, invece, forze che sono minoritarie nel Paese potrebbero essere in grado di modificare la Costituzione, sia pure con l'eccezione dei c.d. *controlimiti*¹³ e con l'ancora di salvezza del *referendum* oppositivo.¹⁴

8. Lo svuotamento della rigidità costituzionale e la trasformazione della Costituzione in uno strumento per imporre le proprie scelte a chi non le condivide

La garanzia offerta dalla rigidità costituzionale della nostra Carta, dunque, con il combinarsi della riforma costituzionale e della nuova legge elettorale, potrebbe essere svuotata dall'interno.

Com'è noto, la rigidità di una Costituzione implica che essa sia intrinsecamente superiore a tutte le altre fonti dell'ordinamento, per cui solo grazie ad un procedimento speciale può essere cambiata:¹⁵ si vuole, così, sottrarre alla maggioranza politica del momento la possibilità di decidere su alcune regole fondamentali, legate al principio democratico e ai diritti dell'uomo.¹⁶

Dopo la riforma costituzionale, però, la rigidità della Carta fondamentale potrebbe restare una proclamazione di facciata, un mero orpello, giacché la maggioranza politica – formata come abbiamo detto – in realtà quasi certamente una minoranza nel Paese, finirà per avere il potere di cambiare il testo costituzionale.

Questa circostanza modificherebbe il significato proprio della Carta costituzionale, del quale si è detto all'inizio di questo intervento, come progetto condiviso sulla base del quale costruire il futuro di un popolo.

Se la riforma Renzi-Boschi entrasse in vigore superando lo scoglio referendario, la Costituzione, da baluardo a garanzia contro la volontà della maggioranza politica, potrebbe essere convertita in uno strumento utilizzato da un partito politico, che, come detto, quasi sicuramente è minoranza nel Paese, per imporre con maggiore forza le proprie decisioni a coloro che non le condividono. Così, al primo cambiamento di maggioranza politica è lecito aspettarsi che il nuovo partito vincitore dell'elezioni si comporterebbe allo stesso modo, an-

¹³ I limiti al potere di revisione costituzionale, rappresentati dai diritti inviolabili della persona e dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, sono chiaramente enunciati nella sent. n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale. Per l'esplicita riconduzione di tali limiti nel concetto dei *controlimiti* v. ora Corte cost., sent. n. 238 del 2014.

Su tale decisione v. A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in *Consulta On Line*, all'indirizzo Internet www.giurcost.org

¹⁴ Anche altri importanti *quorum* previsti in Costituzione verrebbero sostanzialmente sviliti dal concorso tra la nuova legge elettorale e la riforma costituzionale: si pensi, ad esempio, alla decisione sull'entrata in guerra dell'Italia, con le terribili conseguenze che essa comporta. Tale decisione verrebbe rimessa all'esclusiva determinazione della Camera dei deputati, sia pure a maggioranza assoluta. Anche qui, il *quorum* non è in grado di evitare che la minoranza più numerosa del Paese, uscita vincitrice dall'elezioni, possa da sola imporre a tutti l'entrata in guerra.

¹⁵ Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 30 ss.

¹⁶ Cfr. A. BARBERA – C. FUSARO, voce *Maggioranza, principio di*, - *Diritto*, in *Enc. Sc. Soc.*, Roma, 1996.

dando a modificare le innovazioni introdotte senza il suo consenso nella Carta fondamentale.¹⁷ Ciò avrebbe la conseguenza ultima di trasformare la Costituzione da patrimonio comune del popolo italiano a instabile terreno di scontro tra le forze politiche, destinato a essere riconformato con l'avvento di ogni nuova maggioranza.¹⁸

¹⁷ Tanto più alla luce delle incongruenze presenti nella riforma, come evidenziato da V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., 25, il quale mette in luce come con l'entrata in vigore del disegno di legge Renzi-Boschi si passerebbe dall'idea di "una riforma *compiuta*" a quella di una "riforma *semper reformanda*", così da "svilire la ragion d'essere della rigidità costituzionale".

¹⁸ V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., 25, a ragione nota che, in tale prospettiva, "il potere di revisione cessa di essere strumentale alla rigidità, divenendo piuttosto funzionale alla flessibilizzazione del ruolo di garanzia della Costituzione, la cui continua rielaborazione viene a essere dettata dalle contingenze politico-istituzionali".