

30 MARZO 2016

Riforma e referendum:
un metodo che unisce

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Riforma e referendum: un metodo che unisce

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Da decenni in Italia si discute di riforme costituzionali. Nel 1982 venne istituita una Commissione bicamerale presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi; poi fu la volta della Commissione De Mita - Iotti, nominata nel 1992 e che ha presentato alle Camere un progetto di revisione nel gennaio del 1994; infine è toccato alla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema nel 1997 tentare di riformare la Carta del '48. Poi si sono susseguiti altri tentativi: nel 2001 fu approvata, quasi come una costola della Commissione D'Alema, la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha profondamente modificato - insieme alla precedente legge Cost. 1 del 1999 - il Titolo V della vigente Costituzione; l'ultimo e più corposo tentativo è giunto fino al referendum confermativo che si è celebrato, con esito negativo, nel 2006.

Quella di oggi, dunque, è una riforma che si iscrive in una linea già marcata e, anche se qualcuno vuole mettere in collegamento questa discussione e questi tentativi con iniziative di ben altro segno, si tratta - all'evidenza - di una discussione seria, che ha di volta in volta coinvolto tutto lo schieramento politico e tutto il mondo intellettuale.

In questa legislatura, subito dopo l'elezione dell'attuale Parlamento, fu istituita una Commissione di esperti, nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, i cui lavori - pur con qualche attacco dei media e della politica - si sono conclusi con la presentazione di una relazione nel settembre 2013 (i lavori sono pubblicati nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013). Caduto il Governo Letta, dimessosi il 14 febbraio 2014, il nuovo esecutivo, entrato in carica il 22 febbraio, il 31 marzo 2014 presentava al Senato un testo che, dopo ampio ed approfondito dibattito, il 12 aprile il Parlamento approverà definitivamente, con la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 138 della Costituzione. Non essendo stata raggiunta la prescritta maggioranza dei due terzi, la legge verrà pubblicata in Gazzetta Ufficiale a soli fini notiziali. In questa situazione, sempre ai sensi dell'art. 138, nei tre mesi successivi può essere richiesto da un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera, da cinquecentomila elettori, da cinque



Consigli regionali un referendum costituzionale; siccome è altamente probabile che ciò avvenga, è possibile che tale referendum si tenga già nell'autunno 2016.

Di fronte a questo scenario politico-istituzionale, quasi 200 docenti universitari hanno firmato un documento comune sulle riforme costituzionali e il futuro referendum. Si tratta di studiosi di materie diverse - in larga misura costituzionalisti, ma anche comparativisti, amministrativisti, internazionalisti, comunitaristi, privatisti, penalisti, politologi, storici, economisti -, di età diverse, di collocazioni professionali diverse, naturalmente anche di opinioni politiche e di orientamenti culturali diversi. Vi sono tuttavia - fra tutte queste diversità - alcune cose importanti che li accomunano e che hanno loro permesso di sottoscrivere insieme il testo appena ricordato. Vorrei allora provare ad evidenziare quali potrebbero essere questi punti comuni.

In primo luogo, si può ritenere condivisa la valutazione che questa riforma, pur con i suoi errori e le imperfezioni, esistenti in questo come in qualsiasi altro testo normativo, non costituisce - come pur viene vigorosamente sostenuto - un attentato alla democrazia o una rottura della vigente Costituzione: solo partendo da questo comune presupposto, infatti, è possibile discutere nel merito di un così ampio intervento di revisione. Altrimenti, per chi dovesse condividere un simile drastico e definitivo giudizio negativo, non sarebbe nemmeno possibile un confronto sui contenuti: il diritto di resistenza potrebbe e dovrebbe essere invocato per opporsi a riforme che violano i principi fondamentali della democrazia costituzionale repubblicana. In realtà, rispetto a simili giudizi, molti sono anche gli interventi critici che, con una logica totalmente opposta, mirano a sottolineare la scarsa incidenza della riforma sulla forma di governo, cosicché l'esecutivo rimarrebbe privo di strumenti di razionalizzazione e di rafforzamento. La valutazione complessiva del contenuto della riforma verterà dunque sulla bontà delle concrete soluzioni adottate e, eventualmente, sulla natura, qualità e quantità degli errori e delle imperfezioni e sulla possibilità, o meno, di correggerli in sede di attuazione e di interpretazione; ferma rimanendo la possibilità della Corte costituzionale di sindacare eventuali disposizioni della revisione costituzionale contrarie ai principi fondamentali della Costituzione vigente (così come rimane ferma, anzi è esplicitamente prevista, la possibilità della Corte di sindacare la legge elettorale). Di una discussione nel merito farà parte anche il tema - delicato, ma spesso sollevato ad arte - della scelta di una sola legge costituzionale per riformare diverse disposizioni e parti della Costituzione vigente, ovvero della necessità di procedere con leggi costituzionali separate, eventualmente da sottoporre a diversi referendum (sul tema si è già svolto sulle pagine di questa Rivista un primo dibattito, che ha visto prendere posizione A. Morrone, P. Costanzo, A. Ruggeri e S. Staiano).



Un secondo elemento comune consiste nella percezione del rischio di uno scivolamento verso una attitudine plebiscitaria del referendum costituzionale: anche in questo caso, nel merito si può e si potrà discutere solo se il voto non verterà sulla legittimazione politica di una persona o di un governo; certo, essendosene fatto carico, e avendo introdotto il testo, il Governo in carica assumerà su di sé il risultato positivo o il risultato negativo, ma - per chi vuole rispettare le regole del gioco - questo sarà solo un possibile effetto secondario, non il risultato del referendum costituzionale, che servirà - e non è poco! - ad approvare o respingere la riforma. E, comunque, anche per evitare rischi di evoluzione plebiscitaria, dobbiamo continuare a discutere nel merito la bontà delle soluzioni proposte.

Da questi due elementi deriva un ulteriore punto che ben potrebbe essere ritenuto comune: di fronte ad un dibattito politico-parlamentare, che, pur ampio e serrato, non è tuttavia riuscito a raggiungere il cuore del paese, il compito dei costituzionalisti e degli studiosi delle istituzioni pubbliche è quello di fornire strumenti di conoscenza all'opinione pubblica, in modo che la decisione popolare sia orientata sulla sostanza dei problemi e non sulle apparenze, sui fantasmi, sulle presupposizioni, sui pregiudizi. Molti sono infatti i profili sui quali solo una conoscenza dettagliata potrà proficuamente informare l'opinione pubblica: ciò vale per il tema della bontà di un bicameralismo differenziato rispetto al monocameralismo; o per quello della limitata capacità rappresentativa delle Regioni e delle autonomie locali da parte del Senato riformato; o ancora riguarda la questione della maggiore o minore difficoltà del procedimento legislativo disegnato dalla riforma rispetto a quello di altri modelli federali o regionali; ovvero il tema dell'eventuale indebolimento delle autonomie regionali; e, d'altra parte, del limitato rafforzamento dell'esecutivo; o, infine, la questione dell'abolizione del Cnel ovvero della decostituzionalizzazione dell'ente intermedio di governo locale o di altre misure tese alla riduzione della spesa.

Vi è poi probabilmente la convinzione che il vero dibattito costituzionale, nella sua essenza più pura di fondamento di nuove istituzioni collettive, non si gioca a livello nazionale, ma - come gli eventi di questi giorni drammaticamente ci dimostrano ancora una volta - a livello europeo: è lì che si svolge la vera partita del futuro di tutti noi e delle generazioni a venire, non negli angusti confini nazionali, dunque, ma nella dimensione continentale, sulla base delle istituzioni che riusciremo a darci.

Chi scrive questa nota è poi sicuro che vi sia infine una diffusa e forte convinzione: nei prossimi mesi, e quale che sia l'esito del referendum, è necessario che le istituzioni comuni, così come sono nate dopo la seconda guerra mondiale e come si sono sviluppate nei decenni successivi, anche all'interno del processo europeo, siano preservate da un dibattito politico manicheo e lacerante,



che dietro di sé può lasciare solo le macerie di un diritto costituzionale italiano fatto a brandelli da mesi di scontro senza quartiere. Sotto questo profilo, un primo risultato questo documento lo ha già prodotto: il confronto sta rifiutando posizioni preconcepite, orientandosi sempre di più verso un confronto sul merito delle questioni.

Queste sono le basi comuni: tra i firmatari del documento vi è chi ha già deciso di votare sì, e chi ha deciso di votare no; altri probabilmente non hanno per il momento ancora deciso. Quando, in autunno, il referendum verrà celebrato, naturalmente si potrà e si dovrà scegliere fra il sì e il no: ma i punti in comune che sottostanno a questo documento permetteranno di mantenere aperto il dialogo sullo sviluppo, l'aggiornamento e l'attuazione della Costituzione italiana del 1947.