

La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole

di Massimo Villone

Un'analisi critica a tutto tondo delle questioni di merito e di metodo delle riforme Renzi-Boschi e degli effetti negativi prodotti dall'interazione con la legge elettorale *Italicum*.

Azzeramento del Senato elettivo, Camera nelle mani del Capo di Governo, riduzione degli strumenti di democrazia diretta sono i tratti salienti di una riforma che espropria il popolo della sovranità. In fondo, inoltre, un'utile e approfondita bibliografia.

1. Premessa

Il 12 aprile 2016 la Camera dei deputati con 361 voti favorevoli ha concluso con la seconda deliberazione il tormentato *iter* parlamentare del ddl Renzi-Boschi di riforma della Costituzione (AC 2613-D). Il percorso è stato segnato da dure polemiche, che anche nell'ultimo e conclusivo voto si sono tradotte nell'uscita dall'Aula delle opposizioni.

1.1 La data del voto popolare

Non essendo stata raggiunta la maggioranza dei 2/3 prevista dall'articolo 138 Cost., decorre ora dalla pubblicazione in GU¹ il termine di tre mesi per chiedere il voto popolare sul testo approvato. È stata avanzata la richiesta da parte di 166 deputati e 103 senatori dell'opposizione, e 237 deputati della maggioranza. Un Comitato promotore ha presentato in Corte di cassazione la richiesta di procedere alla raccolta delle 500.000 firme necessarie². È certo che sulla riforma si voterà.

La data fin qui indicata è il mese di ottobre 2016. Il procedimento è scandito dai tre mesi per la richie-

sta ex art. 138 Cost., cui si aggiungono un termine massimo di 30 giorni per l'ordinanza sulla legittimità della stessa da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, e di 60 giorni per il decreto di indizione. Il voto cade in una domenica tra il 50^{mo} e il 70^{mo} giorno dopo l'indizione³.

Notizie di stampa⁴ avevano riferito una supposta intenzione del Governo di anticipare il voto facendolo coincidere con il turno elettorale amministrativo. Il fine sarebbe stato quello di depotenziare la campagna referendaria per il no, facendola scomparire nel frastuono delle questioni e delle risse locali. Giocando al tempo stesso d'anticipo su inchieste giudiziarie in corso e dati economici insoddisfacenti. L'obiettivo avrebbe potuto essere perseguito argomentando che una immediata presentazione della richiesta di referendum da parte di parlamentari avrebbe reso inutile attendere ancora tre mesi ai sensi dell'art. 138, e puntando a un giudizio sulla legittimità e una indizione in tempi brevissimi. Eventuali rimanenti discrasie nei tempi avrebbero potuto essere affrontate con decreto-legge.

Ma l'azzeramento del termine di tre mesi sarebbe stato lesivo dell'art. 138, e del diritto dei soggetti

1. 15 aprile 2016: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg.

2. GU 19 aprile 2016, n. 91 SG, www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/19/16A03143/sg.

3. Artt. 12 e 15 l. 352/1970.

4. www.ilsussidiario.net/News/Politica/2016/4/11/PROVE-DI-GOLPE-Comunali-e-referendum-insieme-il-piano-segreto-di-Renzi/695228.

ivi previsti ad avanzare la richiesta di *referendum*. Non a caso i precedenti vanno in senso contrario. Per i *referendum* costituzionali del 2001 e del 2006 più soggetti tra quelli legittimati hanno presentato la richiesta, ed è stato atteso il decorso completo del termine. E nel 2001 il Governo Amato nel decidere in tal senso richiamava appunto la necessità di «consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte»⁵.

1.2 Quesiti parziali?

Una questione è stata posta⁶ sul punto che possa, o debba, aversi un singolo quesito referendario rivolto all'intera legge, o una molteplicità di quesiti aventi separatamente ad oggetto parti del testo. Il tema è ripreso nel documento per il no nel referendum sottoscritto da oltre cinquanta studiosi e personalità⁷. Il punto di partenza è dato dalla intrinseca e inevitabile eterogeneità di una riforma di ampia portata della Costituzione, e dalla affermata necessità di applicare al *referendum* confermativo ex art. 138 Cost. gli stessi principi elaborati dalla Corte costituzionale sulla indispensabile omogeneità del quesito nel *referendum* abrogativo ex art. 75⁸.

Non c'è dubbio che di fronte alla modifica di decine di articoli della Costituzione chi vota potrebbe orientarsi favorevolmente per alcuni, e in senso contrario per altri. Mutuando gli argomenti svolti dalla

Corte in ordine al quesito ex art. 75 Cost., una scelta per il sì o per il no sull'intera riforma potrebbe dunque ritenersi lesiva della libertà di voto dell'elettore. Si trarrebbe da questo in via di astratto principio la necessità di leggi di revisione di contenuto omogeneo e suscettibile di autonomo *referendum*, dovendosi una legge di revisione eterogenea nei contenuti considerare di per sé costituzionalmente illegittima. In alternativa, per una legge di revisione di contenuto eterogeneo dovrebbero essere consentiti più quesiti referendari parziali. Per il ddl Renzi-Boschi approvato in unico testo solo questa ultima ipotesi sarebbe di fatto ipotizzabile.

Ma la via appare preclusa dalla legge n. 352/1970, che nel definire il contenuto necessario della richiesta di *referendum* e la formula testuale del quesito richiama la legge approvata dalle Camere nella sua interezza⁹. Un quesito parziale sarebbe in contrasto con il modello stabilito. Prevedibilmente, sarebbe quindi respinto dall'Ufficio centrale per il *referendum*, in quanto *contra legem*. Un rifiuto superabile solo attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 352/1970¹⁰.

Va peraltro considerato che la preclusione di quesiti parziali desumibile dalla legge n. 352/1970 per il *referendum* ex art. 138 può trovare spiegazione in un dato genetico diverso rispetto al *referendum* ex art. 75. Questa ultima norma dispone infatti esplicitamente che l'abrogazione della legge o dell'atto avente forza di legge possa essere parziale. È qui che nasce

5. Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, in GU 7 maggio 2001, n. 104, www.gazzettaufficiale.biz/atti/2001/20010104/001A4975.htm. Sui tempi del procedimento e sull'ipotesi richiamata nel testo v. anche il mio *Referendum. Le tentazioni del capopopolo*, in *Il Manifesto*, 29 gennaio 2016, pag. 1.

6. V. da ultimo A. Pace, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2015, ed *ivi* riferimenti.

7. Nel quale si afferma che «se il *referendum* fosse indetto – come oggi si prevede su un unico quesito, di approvazione o no dell'intera riforma, l'elettore sarebbe costretto ad un voto unico, su un testo non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni "politiche" estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente)». Il testo si legge in www.astrid-online.it/static/upload/doc/doc_50_costit_apr_2016.pdf. Un diverso appello "per un voto informato e consapevole" si legge in www.astrid-online.it/static/upload/protected/appe/appello.pdf. Per un documento di netta critica v. G. Azzariti, L. Carlassare, G. Ferrara, A. Pace, S. Rodotà, M. Villone, *La peggiore riforma*, in *Il Manifesto*, 13 ottobre 2015.

8. A partire dalla sent. n. 16 del 1978. Il parallelismo può trovare fondamento nella ricostruzione della omogeneità del quesito come dato imposto dalla logica binaria geneticamente propria di un voto referendario.

9. Artt. 4 e 16 l. n. 352/1970.

10. Nel 1978 il Comitato promotore del *referendum* sulla legge n. 152 del 1975 (cd legge Reale) sollevò un conflitto tra poteri avverso la Corte di cassazione per una modifica del quesito da parte dell'Ufficio centrale a seguito di normativa sopravvenuta. In sede di conflitto la Corte costituzionale sollevò di ufficio dinanzi a sé la questione di legittimità dell'art. 39 della legge n. 352/1970, arrivando poi a una sentenza di accoglimento additiva sulla trasferibilità del quesito referendario sulle nuove norme. V. Corte cost., ordinanze 17/1978 e 44/1978, e sentenze 68/1978 e 69/1978. Nel caso qui in esame bisognerebbe ipotizzare uno scenario simile, per giungere a una sentenza di accoglimento additiva sulla legge 352: «in quanto non prevede un quesito referendario parziale». Va peraltro considerato che nel 1978 il conflitto fu sollevato dal Comitato promotore dopo la raccolta delle 500.000 firme, che ne certificavano la posizione di esponente e portavoce degli elettori richiedenti il voto popolare. Ma potrebbe riconoscersi al Comitato la qualità – ai fini del conflitto – di potere dello Stato prima della raccolta delle firme, per la sola lesione del diritto costituzionalmente conferito di raccoglierle?

il tema dell'omogeneità del quesito, che ovviamente non ha ragion d'essere in caso di abrogazione totale. L'art. 138 richiama invece la legge approvata dalle Camere nella sua interezza, come tale sottoposta a referendum ove richiesto.

Una ragione di tale diversità si può cogliere nel favor dell'art. 138 Cost. per il concorso di un ampio arco di forze politiche alla revisione. Tale appare il senso della previsione di particolari maggioranze, e in specie dell'esclusione del referendum nel caso sia raggiunta quella più alta. Ma a un ampio concorso non può non legarsi la possibilità che i soggetti politici che partecipano alla iniziativa di riforma perseguano priorità diverse ancorché compatibili, e che dunque il testo conclusivamente approvato abbia un contenuto composito.

In tale ipotesi che la revisione sia contenuta in un unico testo è garanzia della reciproca solidarietà nel sostenere la riforma da parte delle forze politiche che partecipano all'approvazione. Lo stesso vale per il voto referendario unico. Nessuno si esporrebbe al rischio di concorrere all'approvazione delle priorità altrui e di vedere poi bocciate le proprie in un testo o un voto popolare separato. Quindi si può almeno argomentare che il mancato richiamo nell'art. 138 a un quesito referendario parziale non sia mera omissione. E che il dato genetico dell'ampio concorso nella revisione suggerisca il corollario di una unica legge di revisione e di un unico voto referendario¹¹.

Nel tempo che separa dal voto sarà possibile riflettere sulle questioni di metodo e di merito, e sugli effetti negativi derivanti dalla interazione con un'altra importante riforma – il sistema elettorale – già tradotta nella legge n. 52 del 2015 (*Italicum*).

2. Questioni di metodo

2.1 La mancanza di legittimazione del Parlamento in carica

Va preliminarmente segnalato il dubbio sulla radicale mancanza di legittimazione del Parlamento in carica a discutere e deliberare la più ampia e importante revisione della Costituzione della storia repub-

blicana. La Corte costituzionale¹² ha infatti dichiarato illegittima la legge elettorale sulla base della quale le assemblee legislative sono state formate. In particolare la Corte ha colpito il premio di maggioranza, per l'eccessiva disproportionalità tra voti e seggi resa possibile dalla mancanza di una soglia, e le liste bloccate, per la lesione della libertà di voto degli elettori, ai quali precludevano del tutto la scelta dei propri rappresentanti. La sentenza colpiva dunque direttamente il Parlamento in carica nella sua composizione, determinata nel rapporto tra le forze politiche proprio dal premio di maggioranza dichiarato illegittimo.

È ben vero che la Corte precisa nella sua sentenza che non viene meno la legittimazione formale delle Camere elette in base al *Porcellum* a deliberare e ad esercitare le proprie funzioni. La Corte argomenta infatti che l'elezione dei parlamentari in carica deve considerarsi tra i rapporti cosiddetti esauriti, che non subiscono gli effetti di una dichiarazione di incostituzionalità¹³. Ma non è di legittimazione formale che qui si parla, quanto di legittimazione sostanziale e politica. Mentre la prima si può ritenere sopravvissuta alla sentenza 1/2014, la seconda è certamente venuta meno. È constatazione elementare che senza i numeri parlamentari posticci determinati dall'applicazione del premio di maggioranza dichiarato illegittimo la proposta di riforma non avrebbe avuto i voti necessari per l'approvazione. E che quindi un Parlamento composto nell'osservanza dei principi posti dalla Corte costituzionale non avrebbe scritto una riforma secondo le linee oggi conclusivamente definite.

Tutto questo certamente suggeriva che il Parlamento si limitasse a scrivere una legge elettorale coerente con i principi stabiliti dalla Corte costituzionale, lasciando alle assemblee elette in base a una legge così emendata la responsabilità di una riforma – soprattutto così ampia e incisiva - della Costituzione. È invece accaduto il contrario. Nel metodo e nel merito, il Governo (con la sua maggioranza) si è comportato come se la pronuncia della Corte non fosse mai stata adottata. *Tamquam non esset*. Si è messa in campo la proposta di revisione, e al tempo stesso è stata approvata una legge elettorale – *Italicum* – che come vedremo più avanti ripete e in qualche misura forse persino aggrava i vizi di costituzionalità già propri del

11. L'argomento qui svolto trova riscontro nella esperienza concreta delle revisioni tentate o attuate. Da un punto di vista strettamente tecnico il tema è se siano o meno consentite revisioni "organiche" della Costituzione, o se l'art. 138 sia limitato a una mera "manutenzione ordinaria" della Carta. Che vi siano limiti alla revisione – potere costituito e non costituente – non è dubbio. Ma la individuazione degli stessi, e della loro portata, rimane relativamente incerta, e in dottrina si riscontrano letture diverse. Va anche detto che non è l'ampiezza di una revisione di per sé, ma piuttosto il suo orientamento, che determina lo stravolgimento o meno degli assetti costituzionali di fondo. Mentre anche una revisione mirata e puntuale può essere tuttavia stravolgente. Tale è il caso, ad esempio, della l. cost. 1/2012 di riforma dell'art. 81, nemmeno sottoposta al voto popolare per aver superato la soglia dei 2/3 dei componenti in seconda deliberazione.

12. Corte cost., sent. 1/2014.

13. Punto 7 del *Considerato in diritto*.

Porcellum. Un comportamento inaccettabile dal punto di vista politico, istituzionale, costituzionale.

2.2 L'iniziativa governativa

È stato per lungo tempo un principio convenzionalmente accettato che la riforma della Costituzione fosse una questione essenzialmente parlamentare, nella quale il Governo dovesse astenersi dall'intervenire. Il fondamento di tale principio si trovava anzitutto nella ragione che un'iniziativa governativa è geneticamente di parte, e tende a segnare uno spartiacque nel confronto parlamentare tra maggioranza e opposizione. Ponendo la riforma della Costituzione tra le questioni di indirizzo politico e di Governo, favorisce che il contrasto al Governo fisiologicamente messo in atto dalla opposizione diventi anche contrasto alla riforma. Una Costituzione che entra a far parte dell'indirizzo politico di Governo non può che essere una Costituzione di maggioranza. E non può che esserne indebolita, essendo più difficile che abbia il largo riconoscimento e l'ampia condivisione che sono la misura prima della sua solidità.

Di tutto questo è prova la più recente – e negativa – esperienza costituzionale, perché lo scontro frontale tra maggioranza e opposizione segnò sia la riforma del Titolo V approvata nel 2001 dal centrosinistra¹⁴, sia la proposta di riforma della Parte II approvata dal centrodestra nel 2005 e poi respinta nel voto popolare.

Nella legislatura in corso già il Governo Letta aveva assunto la revisione della Costituzione come propria ragion d'essere¹⁵. Ugualmente la riforma è stata

posta da Renzi tra i principali obiettivi del Governo¹⁶. È stata elemento essenziale nella stesura del cosiddetto patto del Nazareno con Berlusconi, fondamento del sostegno parlamentare nella prima fase della vita dell'esecutivo. Con la conseguenza che la proposta di riforma ha subito gli effetti della tormentata vicenda politica che ha segnato il patto e l'anomala maggioranza da esso nata, fino al soccorso a Renzi prestato da Verdini¹⁷, che si iscrive così tra i padri della nuova Costituzione. Confermando in tal modo le considerazioni negative sulla mancanza di legittimazione sostanziale del Parlamento in carica. La nuova Costituzione nasce nel segno di numeri parlamentari falsati, di maggioranze spurie e occasionali, costruite sui cambi di casacca e sui voltagabbana.

Una menzione specifica merita la querelle sul ruolo del Capo dello Stato. Come Presidente, Napolitano ha ripetutamente sollecitato le "necessarie riforme", anche con riferimento alla Costituzione¹⁸. Ha anche istituito una commissione di "saggi"¹⁹. Da senatore a vita ha ribadito consenso e appoggio²⁰. Intervenendo a chiusura della discussione generale nella Camera dei deputati in occasione del voto finale in seconda deliberazione, Renzi ha inteso calcare i toni, definendo l'ex Presidente come il senatore senza il quale la riforma non sarebbe stata possibile²¹. Quale che sia l'opinione in proposito, rimane vero che quando un Presidente della Repubblica si esprime in termini di *moral suasion* – come nel caso – è poi nella decisione delle forze politiche se accettare o meno suggerimenti e consigli. Non è dunque in tal modo che il Governo può sottrarsi alla sua specifica responsabilità politica per l'iniziativa e le scelte di riforma.

14. V. per la Casa delle libertà l'intervento di La Loggia in dichiarazione di voto per la seconda deliberazione in Senato l'8 marzo 2001, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=13&id=00007399&part=doc_dc-ressten_rs-dlldit_deaisdddlc-4809brdtdvc-trattazione_ddvf-intervento_laloggia&parse=no.

15. V. il discorso programmatico tenuto nella Camera dei deputati il 29 aprile 2013: www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0010&tipo=stenografico#sed0010.stenografico.tit00040.int00020%20-%20sed0010.stenografico.tit00040.int00020.

16. Senato della Repubblica, XVII leg., 24 febbraio 2014, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/750049.pdf.

17. Senato della Repubblica, XVII leg., 20 gennaio 2016, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/956844.pdf.

18. Tra le molte esternazioni, v. il *Messaggio al Parlamento* del 22 aprile 2013 in occasione del giuramento, <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>, e *L'Intervento alla cerimonia per lo scambio degli auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, 16 dicembre 2013, www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2786.

19. Il gruppo era composto da Mauro, Onida, Quagliariello e Violante. La *Relazione Finale* si trova in www.quirinale.it/grnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, anche il Governo Letta ha successivamente nominato una commissione di 35 "saggi", la cui *Relazione finale* del settembre 2013 si legge in Presidenza del Consiglio dei ministri, <http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf>.

20. M. Breda, *Intervista a Giorgio Napolitano, Sosterrò il sì al referendum sulle riforme*, in *Il Corriere della Sera*, 6 gennaio 2016.

21. Camera dei deputati, XVII leg., 11 aprile 2016, www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0605&tipo=stenografico#sed0605.stenografico.tit00050.sub00020.int00160.

2.3 Una riforma e un referendum che dividono il Paese

L'iniziativa governativa avrebbe potuto comunque essere mantenuta nell'ambito di uno stimolo sostanzialmente corretto e ancora accettabile se, una volta presentata la proposta, l'esecutivo avesse lasciato piena libertà al confronto parlamentare. Ma così non è stato.

Già il Governo Letta aveva definito un cronoprogramma, indicando un termine di 18 mesi entro il quale alla riforma si doveva pervenire²². Da un fallimento sarebbero state tratte le dovute conseguenze. Quindi non solo la riforma era assunta nell'indirizzo politico di Governo, ma diventava condizione per la sopravvivenza stessa dell'Esecutivo. Ugualmente Renzi ha pesantemente condizionato il lavoro parlamentare, vincolando la maggioranza alle posizioni dell'Esecutivo, e minacciando in caso contrario la crisi. Abbiamo ripetutamente sentito intimare: «O si vota così, o tutti a casa»²³. Sono state fortissime le pressioni sui parlamentari di maggioranza dei quali erano note le posizioni contrarie su singoli punti della proposta di riforma, come ad esempio sul Senato non elettivo.

L'esempio ultimo e conclusivo della pressione governativa sul tema lo abbiamo nella pressione sui parlamentari di maggioranza per la richiesta del referendum confermativo ex articolo 138 Cost., e nella simultanea trasformazione del voto popolare in un plebiscito sullo stesso Renzi. Ai parlamentari di maggioranza non si chiedeva, in buona sostanza, di rivolgersi al popolo italiano perché valutasse nel merito la riforma. Si chiedeva di chiamare il popolo a beatificare il *premier*. Anche qui con la minaccia che la vittoria del no condurrebbe alla crisi e a nuove elezioni. Dopo aver sequestrato il voto parlamentare si vuole ora sequestrare il voto dei cittadini italiani. Non si vota per consolidare la Costituzione, ma per imbulionare il primo ministro alla poltrona. Una torsione plebiscitaria certamente lontana dall'articolo 138 della Costituzione.

Questa posizione può solo ulteriormente esacerbare il conflitto sulla Carta fondamentale, che ancor

più viene ridotta a espressione di maggioranza ed è posta come elemento che divide il Paese, piuttosto che unirlo.

3. Questioni di merito

3.1 Il Senato non elettivo e i costi della politica

Uno dei punti più controversi della riforma è nella trasformazione del Senato in assemblea non elettiva. Essenzialmente tre gli argomenti addotti a sostegno: la riduzione dei costi della politica; il superamento del bicameralismo paritario per semplificazione istituzionale e più rapide decisioni; il raccordo con le autonomie territoriali. Che si condividano o meno queste ragioni, si traducono nella proposta Renzi-Boschi in soluzioni in vario modo inaccettabili.

Quanto alla riduzione dei costi, si persegue riducendo il numero dei senatori a 100 senatori, e cancellando la natura elettiva. Novantacinque sono eletti dai Consigli regionali nel proprio ambito, salvo per ogni Consiglio un Sindaco di comune della Regione²⁴. Non si prevede una specifica indennità di carica²⁵. Cinque sono nominati dal Capo dello Stato per un mandato di sette anni²⁶.

Va anzitutto notato che una scelta istituzionale di primario livello non dovrebbe farsi solo in base alla spesa. Che un Senato abbia carattere elettivo o meno non si decide perché un senatore eletto direttamente costa di più di un senatore eletto in secondo grado, ma in base a considerazioni che guardano all'architettura di sistema.

Inoltre, cancellare l'indennità di carica non azzeri i costi dell'istituzione, di cui l'indennità è solo una frazione. La gran parte dei costi viene infatti dai servizi, dalla gestione degli immobili, dal personale. Sono costi che non si riducono affatto con la cancellazione della natura elettiva, e di poco con la riduzione del numero. E va aggiunto che abolire l'indennità non equivale comunque ad avere senatori a titolo gratuito. È quanto meno ovvio che la trasferta romana per lo svolgimento della funzione di senatore

22. V. *supra*, nota 15.

23. V. conclusivamente l'intervento per la seconda deliberazione del Senato il 20 gennaio 2016, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=00956844&part=doc_dc-ressten_rs-ddltit_rddddd1c1429drdpdc:4-intervento_renzipresidente&par-se=no.

24. Art. 57 Cost., come sostituito dall'AC 2613-D, art. 2.

25. Art. 69 Cost., come modificato dall'AC 2613-D, art. 9.

26. Art. 59 Cost., come modificato dall'AC 2613-D, art. 3.

comunque comporta una spesa a carico di soggetti pubblici, sia pure di Regioni e Comuni e non dello stesso Senato.

In ogni caso, maggiori risparmi si sarebbero con certezza matematica conseguiti con scelte diverse pur mantenendo la natura elettiva. Ad esempio, riducendo il numero dei deputati a 400 e il numero dei senatori a 200, come era stato già proposto in passato. Un totale di 600 parlamentari avrebbe assicurato risparmi comunque più consistenti rispetto ai 730 della proposta approvata.

3.2 Il nuovo Senato e la rappresentanza politica

La scelta di abbandonare l'elezione diretta come metodo di selezione dei senatori appare censurabile per molteplici motivi.

Anzitutto con la scelta di Consiglieri regionali e Sindaci si popola il Senato di un ceto politico di bassa qualità, come la lettura delle cronache nazionali e locali ampiamente dimostra da molti anni a questa parte. Ed è un ceto politico che ovviamente manterrà il proprio orizzonte primario di interessi nel circuito politico regionale e locale, in cui essenzialmente gioca il proprio destino e le prospettive di ulteriore carriera politica. Facile allora capire come un elemento che aggrava gli effetti collaterali della scelta sia quello di aver riconosciuto al Senato il potere di formare commissioni di inchiesta con i poteri della magistratura²⁷, o di aver mantenuto in capo al senatore non eletto le prerogative tipiche del parlamentare, ivi incluse le garanzie quanto a intercettazioni, perquisizioni, arresti. Si introduce tra l'altro nella politica regionale e locale una diversità potenzialmente gravida di conseguenze tra chi è più garantito e chi è meno garantito, in specie rispetto al giudice penale. È di immediata evidenza che sarebbe difficile o impossibile distinguere le tutele applicabili a seconda delle funzioni esercitate, assumendo ad esempio che l'ufficio del sindaco-senatore non sia protetto, e che invece la segreteria del senatore-sindaco sia assistita dalle garanzie costituzionali. Non è improbabile che proprio questa tutela sia il *benefit* che renderà più di altri la carica di Senatore effettivamente appetibile per un Consigliere regionale o un Sindaco.

Emerge poi un problema di rappresentatività. Si dice che con l'assemblea così composta vedrebbe la luce un Senato delle autonomie, rappresentativo dei territori. Ma un Consigliere regionale non rappresenta certo la Regione, essendo espressione di una cir-

scrizione territoriale ben più limitata. Tanto meno un Sindaco sarebbe rappresentativo in generale dei Comuni della regione, per di più essendo probabile che i Consiglieri regionali preferirebbero eleggere i Sindaci di piccoli Comuni piuttosto che i grandi Sindaci metropolitani. Ogni Regione, esprimendo alcuni Consiglieri e un Sindaco, sarebbe in realtà rappresentata a macchia di leopardo, trovando voce in Senato i territori che sono la base elettorale di ciascun Senatore, ad esclusione degli altri.

È mera finzione che una composizione così definita sia una rappresentanza delle Autonomie. È assai più probabile una traduzione a livello nazionale di localismi e di interessi particolari. Molto meglio sarebbe stato un Senato direttamente elettivo che, pur con pochi Senatori, avrebbe in ogni caso dato eguale voce a tutto il territorio regionale, e agli Enti locali in esso compresi.

Queste considerazioni negative non vengono attenuate o smentite dalla soluzione che alla fine è stata data, con l'etichetta di un recupero della elettività dei Senatori. Rimane chiaro che i Consiglieri regionali comunque hanno il potere di scegliere nel proprio ambito i Senatori, conformemente a una volontà degli elettori non si sa come espressa. Il tutto è rimandato a una legge ancora da fare²⁸. Una soluzione pasticciata, essenzialmente frutto della sostanziale impotenza della sinistra PD, che alla fine si è coraggiosamente arresa al *diktat* governativo dichiarando una vittoria della quale nel testo non è dato trovare traccia.

Il punto della opinabile rappresentatività del Senato sottolinea l'incongruità nella definizione delle funzioni. Come giustificare la partecipazione paritaria del Senato – sia pure solo in alcuni casi – alla funzione legislativa? Appare in specie grave che rimanga in un bicameralismo perfetto la revisione della Costituzione²⁹. A quale titolo si consente a un Consigliere regionale o un Sindaco, eletto con una campagna e un programma volti a questioni locali e per il relativo mandato, a porre mano con pienezza di poteri alle libertà e ai diritti fondamentali di tutti?

3.3 Il bicameralismo differenziato

Il superamento del bicameralismo paritario viene spesso ad arte confuso con la cancellazione della natura elettiva dell'assemblea. Ma è bene sottolineare che i due problemi vanno tenuti distinti, perché sarebbe stato del tutto possibile pervenire a un bicame-

27. Art. 82, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 20.

28. Art. 57, co. 5, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 2.

29. Art. 70, co. 1, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 10.

ralismo differenziato mantenendo l'elezione diretta.

Le ragioni che più specificamente attengono al superamento del bicameralismo paritario sono di due ordini: rapidità nelle decisioni, e semplificazione istituzionale.

Il primo punto è nei fatti privo di fondamento. Basta a tale proposito guardare alle statistiche dei lavori parlamentari, reperibili sui siti istituzionali di Camera e Senato. Laddove si riscontrano ritardi, è agevole la constatazione che trovino origine nel Governo piuttosto che nelle Assemblee, o in difficoltà politiche di cui il percorso parlamentare accidentato è solo un riflesso. Un'intesa di maggioranza che non si raggiunge o che non tiene è generalmente la causa dell'inerzia del legislatore o di una navetta prolungata, piuttosto che una complessità tecnica dell'*iter* di formazione della legge.

In ogni caso, il disegno riformatore non garantisce affatto linearità e velocità delle decisioni. Il procedimento di formazione della legge non è semplificato, ma al contrario è reso più complesso³⁰. È infatti spezzettato in una molteplicità di modelli, che vedono il Senato partecipare in modi e con effetti diversi in ragione della materia oggetto della legge. Si apre in tal modo un'incertezza dalla quale viene non solo la possibilità di un contrasto tra le due Camere, ma anche il rischio di un contenzioso davanti al giudice delle leggi. Il mancato rispetto della norma sull'*iter* di formazione potrebbe infatti tradursi in un vizio di costituzionalità della legge conclusivamente approvata.

Si potrebbe anche pensare al sorgere tra le due Camere di una forma inedita di conflitto tra poteri dello Stato. La premessa si trova nei casi in cui la funzione legislativa non è esercitata collettivamente da entrambe le Camere³¹. In tale ipotesi quella funzione rimane imputata separatamente a ciascuna Camera, titolare di attribuzioni proprie conferite dalla Costituzione, per la difesa delle quali lo strumento del conflitto tra poteri sembra appropriato.

Mentre, quanto meno nelle materie – a torto ritenute marginali – in cui la partecipazione del Senato è paritaria, la natura non elettiva e la composizione dell'assemblea rendono del tutto eventuale che vi sia un *idem sentire* politico tra le due Camere. Se mancasse, nessuna garanzia potrebbe trarsi dal testo approvato per un fluido e rapido svolgersi dell'*iter* legislativo.

Quanto alla semplificazione istituzionale, il punto di rilievo è dato dall'attribuzione del rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati. Ma va ancora sot-

tolineato che allo stesso risultato poteva certamente giungersi mantenendo il carattere elettivo del Senato. Mentre, di fronte agli errori e alle aporie di una pesantissima riforma, sarebbe stata alla fine preferibile una scelta radicale di monocameralismo.

4. Riforma costituzionale e *Italicum*

Una valutazione compiuta della riforma costituzionale non è possibile senza considerare l'interazione con la legge elettorale già approvata (legge 52/2015). E questo non tanto perché l'*Italicum* anticipa la riforma stessa, riguardando la sola Camera dei deputati. Per tale profilo una integrazione non presenterebbe particolari difficoltà. Piuttosto, per la sinergia perversa tra l'impianto della riforma costituzionale e quello del sistema elettorale adottato.

L'*Italicum* riprende e ribadisce i vizi che avevano condotto la Corte costituzionale alla dichiarazione di illegittimità del *Porcellum*³². La sentenza 1/2014 fulminava la legge elettorale in specie perché il premio di maggioranza senza soglia ledeva il principio di rappresentanza, e la lista bloccata colpiva la libertà di voto.

È mera apparenza che l'*Italicum* superi le censure della Corte. È ben vero che si introduce una soglia del 40% per l'attribuzione del premio di 340 seggi nella Camera dei deputati. Ma è anche vero che se nessuno raggiunge la soglia si va a un ballottaggio tra le prime due formazioni politiche, quali che siano i voti conseguiti, e dunque senza soglia alcuna. A chi vince vanno i 340 seggi.

Allo stato, in un sistema ormai orientato almeno in senso tripolare, è questa la prospettiva che possiamo definire prevedibile e normale. La domanda è: ma la situazione che poteva realizzarsi con il *Porcellum* – forte disproporzionalità tra consensi reali e seggi assegnati – può riprodursi con l'*Italicum*? Non sembra dubbio che la risposta sia positiva. Anzi, con l'aggravante che l'*Italicum* assegna il premio di maggioranza alla singola lista, e non alla coalizione. E dunque in ultima analisi aggiungendo una forte torsione in chiave bipartitica.

Il mantra ossessivamente portato a sostegno dell'impianto dell'*Italicum* è stato il conoscere chi ha vinto la sera stessa del voto. Si nota anzitutto che nessun sistema elettorale garantisce in termini assoluti un simile risultato, rimanendo comunque possibile che il conformarsi del sistema politico ne produca co-

30. In specie, artt. 70-72, come sostituiti o modificati dagli artt. 10, 11 e 12 AC 2613-D.

31. Art. 70 e 72 Cost., come sostituiti dall'AC 2613-D, artt. 10 e 12.

32. Per un'analisi v. il mio *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in www.costituzionalismo.it, 22 giugno 2015.

munque uno diverso. Persino lo storico bipartitismo britannico si è evoluto nel tempo fino a rendere inevitabile nella scorsa legislatura un faticoso governo di coalizione. Inoltre, una cosa è vincere, altra è governare. Il primo obiettivo si può anche raggiungere tarocando i numeri parlamentari. Ma per il secondo non è possibile taroccare i consensi reali. Ciò è in specie vero in un sistema politico assestato su un modello tripolare, e non più bipolare, come il nostro. Assegnare con artifici la vittoria a uno dei poli insieme a una maggioranza di seggi, con una simultanea forzata riduzione della rappresentanza degli altri due, non può negare la realtà di un Governo verso il quale in parte prevalente gli elettori non hanno espresso un consenso.

Il forte premio di maggioranza alla singola lista a seguito di ballottaggio senza soglia apre dunque la via a Governi blindati da numeri parlamentari posticci, ma sostenuti da un ridotto consenso reale. Governi a vocazione minoritaria, padroni di un'Assemblea addomesticata non solo dallo stravolgimento della rappresentanza determinato dal premio, ma anche dal mantenimento di un'ampia quota di parlamentari nominati derivanti dal voto bloccato sui capilista.

A questo si aggiunge la soglia per l'accesso al seggio parlamentare, che, pur abbassata al 3%, si mostra in ogni caso non necessaria ai fini della governabilità. Questa è già assicurata dal premio, e dunque la soglia si configura come una ulteriore distorsione, che per essere non necessaria suscita dubbi di incostituzionalità. Infatti, la governabilità è stata definita dalla Corte costituzionale come obiettivo costituzionalmente rilevante e da bilanciare con la rappresentatività delle Assemblee. Ma il diverso fine di tendere alla semplificazione forzata del panorama politico con la scomparsa dei partiti minori è altra cosa, non riconducibile a obiettivi costituzionalmente rilevanti, e forse anche in contrasto con il diritto di associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale di cui all'art. 49 della Costituzione. E non sarà male ricordare che persino il già citato sistema britannico, fondato su una rigida ingessatura elettorale in chiave maggioritaria, vede nell'assemblea legislativa anche parlamentari eletti con poche migliaia di voti.

Lo scenario che si prefigura è quello di un'assemblea dominata in virtù degli artifici elettorali da un singolo partito, anche se sostenuto da un ridotto consenso nel Paese, e in specie dal *leader* di quel partito. Una illusione di stabilità unitamente a una forte concentrazione e verticalizzazione del potere, ed a un radicale indebolimento della rappresentatività del Parlamento. È questo il contesto in cui vanno valutati sia l'azzeramento del Senato elettivo – elemento

cruciale di perdita di rappresentatività del sistema nel suo complesso – sia l'introduzione di istituti fin qui ignoti nella nostra esperienza, come il voto a data certa su richiesta del Governo³³. In tale ultimo modo si consegna nelle mani del Governo un pervasivo strumento di controllo dell'Agenda parlamentare. La scelta di sancirlo con norma costituzionale ha il senso di rendere necessario e strutturale il cambiamento nel rapporto tra l'Assemblea e l'Esecutivo, che non viene lasciato alla relativa maggiore flessibilità di un Regolamento parlamentare.

L'osservanza dei principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014 avrebbe dovuto suggerire indirizzi radicalmente diversi nella scrittura della legge elettorale. Era anzitutto disponibile il cd *Consultellum*, dato dalla normativa di risulta derivante dalla sentenza stessa e configurato come un proporzionale di lista e preferenza. Oppure sarebbe stata possibile la scelta di un modello alla tedesca, misto di collegi uninominali e liste brevi bloccate, con soglia al 5% ed esito finale proporzionale quanto al riparto dei seggi tra le forze politiche. Ma, pur avendo dato ottima prova quanto a stabilità e governabilità nella Repubblica federale, non avrebbe garantito un vincitore il giorno stesso del voto. Lo stesso peccato originale avrebbe segnato il ritorno al *Mattarellum*, maggioritario uninominale di collegio con quota proporzionale, che pure aveva dato nella nostra esperienza esiti migliori del *Porcellum*. Quanto meno, aveva assicurato una più accettabile qualità del ceto politico parlamentare e un soddisfacente radicamento delle istituzioni. Ma, a quanto è dato sapere, l'*Italicum* discende direttamente dall'accordo Renzi-Berlusconi, e come tale è stato circondato da una pretesa di intoccabilità. Al punto di giungere alla forzosa sostituzione di componenti dissenzienti in Commissione, e a pesanti forzature di prassi e Regolamenti nel lavoro d'aula, com'è accaduto con il cd maxicanguro per stroncare l'ostruzionismo, e la questione di fiducia su una materia come la legge elettorale, che avrebbe dovuto ritenersi ad essa sottratta.

È particolarmente grave che sia stata persa l'occasione di scrivere una legge elettorale meno stravolgente per i canoni della forma di Governo parlamentare e della stessa democrazia. Mentre è chiaro come dalle norme costituzionali ed elettorali unitamente considerate venga un indebolimento del sistema complessivo di *checks and balances*. Il numero limitato di componenti riduce il peso del Senato nelle sedute comuni delle due Camere per l'elezione del Capo dello Stato e dei membri laici del Csm, mentre esalta il ruolo dell'Assemblea elettiva e del partito gonfiato dal premio di maggioranza che in essa è dominante.

33. Art. 72, u.co, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 12.

La stessa censura può essere avanzata per l'elezione di tre giudici costituzionali attribuita alla Camera dei deputati, mentre la carente rappresentatività e la probabile bassa qualità del ceto politico fanno dubitare della saggezza di aver attribuito al Senato la scelta separata di altri due giudici. E questo anche a non voler considerare che la Corte costituzionale non dovrebbe essere configurata come sede di rappresentanza di interessi in senso proprio territoriali.

Ma è sul piano della stessa revisione della Costituzione che vengono i dubbi maggiori. Premio di maggioranza, ballottaggio e 340 seggi garantiti nella Camera dei deputati avvicinano pericolosamente la Carta fondamentale alla disponibilità da parte di un singolo partito, anche se largamente minoritario nel Paese. Una condizione che indebolisce in prospettiva la Costituzione e ne mina la rigidità, unanimemente considerata come pietra angolare del sistema, ed essenziale difesa dei diritti, delle libertà, della democrazia. La vocazione minoritaria si estende dai Governi alla stessa Costituzione.

5. Gli strumenti di democrazia diretta

Gli effetti negativi sopra descritti avrebbero potuto almeno essere temperati da un irrobustimento degli strumenti di democrazia diretta. È invece accaduto il contrario.

Sono state triplicate a 150.000 le firme richieste per la proposta di legge di iniziativa popolare, che rimane comunque pienamente rimessa alla decisione parlamentare³⁴. In altri Ordinamenti è ad esempio consentita la diretta sottoposizione a *referendum* della proposta di legge, quanto meno nel caso di rigetto o modifica nella sede legislativa.

Quanto al *referendum*, si conferma la natura unicamente abrogativa, rinviando ogni altra ipotesi – come il *referendum* propositivo e di indirizzo – ad una futura (e ovviamente incerta) legge costituzionale, e a una successiva legge bicamerale per le modalità di attuazione³⁵. Nulla impediva di prevedere già nella riforma in modo puntuale l'ampliamento a forme nuove, lasciando l'ulteriore disciplina alla legge ordinaria, come è per la legge n. 352/1970. La scelta fatta è puramente di facciata.

Sostanzialmente di facciata è altresì l'abbassamento del *quorum* di validità del *referendum* abrogativo alla metà più uno dei votanti alle ultime elezioni politiche³⁶. Un vantaggio che potrebbe essere impor-

tante, visto che il *quorum* di partecipazione è ormai decisivo in un Paese in cui l'astensionismo elettorale è stabilmente collocato tra il 35 e il 40% degli aventi diritto. Ma tale vantaggio viene inspiegabilmente legato al raggiungimento di almeno 800.000 firme a sostegno dei quesiti. Con ciò introducendo nel dettato costituzionale una intrinseca irrazionalità. Se si considera un principio sufficiente, nella condizione data della politica e delle istituzioni, una partecipazione al voto referendario più bassa di quella prevista nell'art. 75 Cost. vigente, non c'è ragione di differenziare in base alle firme a sostegno dei quesiti. La raccolta delle firme è solo il momento di avvio del procedimento referendario, mentre il voto popolare che lo conclude rimane un dato autonomo rispetto alla richiesta. La partecipazione al voto o è adeguata a certificare la volontà popolare, o non lo è. Non si vede alcun motivo razionale per cui quella volontà possa essere certificata da un minor numero di elettori nel caso in cui le firme a sostegno dei quesiti siano state più numerose. Ciò è particolarmente vero in un momento che vede sostanzialmente dissolte o indebolite le organizzazioni di massa, con una conseguente maggiore difficoltà nella raccolta delle firme.

6. Un argine alle cattive riforme: i referendum

Le scelte fin qui illustrate rendono la proposta Renzi-Boschi inaccettabile, e stravolgente rispetto alla Costituzione repubblicana nata dalla Resistenza. Non bastano a bilanciare il giudizio negativo alcuni contenuti della proposta meno inaccettabili. Sopprimere il Cnel – inutile superfetazione istituzionale – è una ovvietà ripetutamente proposta anche in passato. In parte condivisibile è poi la stretta sul versante del rapporto Stato-Regioni, a correzione parziale della pessima riforma varata nel 2001 dal centrosinistra in vano inseguimento di pulsioni leghiste sui temi di un federalismo d'accatto.

Ma nel complesso la riforma costituzionale, insieme alle altre, produce l'effetto di togliere spazio vitale alla democrazia, e di concentrare il potere su Palazzo Chigi ed in specie sul primo ministro *leader* del partito vincente nella competizione elettorale. Effetto ancora accentuato da altre riforme messe in campo, come quella della Rai e della Pubblica amministrazione.

Poiché è inutile pensare a un recupero con il Parlamento del *Porcellum*, ed è prevedibile che quello dell'*I-*

34. Art. 71, come modificato dall'AC 2613-D, art. 11, lett. b).

35. Art. 71, come modificato dall'AC 2613-D, art. 11, lett. c).

36. Art. 75, come sostituito dall'AC 2613-D, art. 15.

talicum sia anche peggiore, l'unica via a disposizione rimane quella referendaria. È anche la sola che Renzi mostra in qualche misura di temere, come si trae dalla torsione plebiscitaria sul referendum costituzionale e dall'invito ad andare al mare per quello sulle trivelle, ad arte fissato al 17 aprile senza abbinamento con le amministrative per favorire l'astensione. Il voto popolare sulla riforma assume dunque una decisiva importanza per la stessa impostazione data dal *premier*.

Va però sottolineato che non basterebbe una vittoria dei no nel referendum confermativo a garantire nuovo ossigeno a una democrazia in apnea. La riduzione degli spazi di confronto e di partecipazione democratica è già in atto essendo vigente la Costituzione del 1948. Bloccare la sola riforma Renzi-Boschi non basterebbe di per sé a invertire la tendenza. Bisogna quanto meno affiancare alla battaglia referendaria sulla nuova Costituzione un voto popolare tendente alla radicale correzione della legge elettorale, nell'am-

bito di una più ampia stagione referendaria contro le leggi emblematiche del renzismo: scuola, lavoro, ambiente.

Non è una strategia passatista, in un momento in cui gli strumenti di democrazia diretta si mostrano cedenti. È una via dettata dalla necessità. Viviamo un tempo di sostanziale dissolvimento delle organizzazioni di partito, di personalizzazione estrema della politica, di marginalizzazione dei sindacati, di sordità delle istituzioni. I canali di partecipazione democratica e di rappresentanza fino a ieri disponibili si sono ristretti o prosciugati. Vanno ricostruiti con un lavoro politico di lunga lena. Quali alternative ha un popolo che vuole essere composto di cittadini e non di sudditi, che vuole difendere la sovranità concessa dalla Costituzione? Sapendo che se il tentativo dovesse fallire, e le strategie di riforma messe in campo si consolidassero, nulla sarebbe più come un tempo, o come vorremmo che fosse.