



*La riforma non può in alcun modo restare confinata entro gli angusti confini del testo: la Costituzione non è solo atto, ma anche processo. È in questa prospettiva che bisogna valutare le conseguenze del voto referendario*

**LUIGI D'ANDREA**

vicepresidente nazionale Meic e costituzionalista

# La Costituzione del giorno dopo

**M**ancano ormai poche settimane al prossimo referendum costituzionale, nel quale il popolo italiano sarà chiamato a deliberare in ordine all'entrata in vigore della legge di revisione della Carta fondamentale della Repubblica, mediante la quale si modificano circa un terzo delle disposizioni recate dalla Parte seconda, allo scopo (in primo luogo) di superare il modello di bicameralismo perfetto confezionato dall'Assemblea costituente e di riformare il Titolo V, relativo ai rapporti tra Stato ed autonomie locali, già modificato nel 2001. Com'era agevole prevedere, il dibattito pubblico si è manifestato già da tempo assai vivace, o meglio caotico. Basti considerare che uno dei profili più controversi dell'acceso confronto fra politici, osservatori, opinionisti, esperti (naturalmente di molteplici discipline, per non parlare dei "tuttologi", che per fortuna non mancano certo nel nostro Paese) che si viene ormai da mesi dipanando sui mass media e sui social network verte precisamente (si fa per dire) sui criteri in forza dei quali i cittadini potranno e/o dovranno maturare ed esprimere la loro opzione nelle urne referendarie.

Molti contestano la "personalizzazione" operata (ingiustamente ed incautamente, a mio parere) dal Presidente del Consiglio Renzi, che indurrebbe a votare in ragione della volontà dell'elettore di sostenere l'opera del Governo in carica (e segnatamente del suo Primo Ministro) ovvero di determi-

narne la brusca interruzione (ed il conseguente pensionamento politico anticipato dello stesso Renzi). Ma è più che fondato il sospetto che questa possa rappresentare, tanto per i favorevoli al "sì" quanto per i sostenitori del "no", una comoda scorciatoia rispetto al ben maggiore impegno che esigerebbe un confronto – magari nella stessa misura acceso (o, meglio, appassionato) – sul merito della riforma.

Naturalmente, non risultano certo assenti voci che invitano a concentrare l'attenzione critica non su temi e questioni legati alla polemica politica contingente, inevitabilmente di corto respiro, quanto piuttosto sui contenuti della legge di riforma, che, proprio in quanto relativi alla Carta fondamentale, si collocano su di un livello più elevato della convivenza civile e politica e devono essere valutati in una prospettiva temporale di medio-lungo periodo. È appena il caso di notare che portare al centro dell'attenzione e della riflessione critica i contenuti normativi della legge di revisione costituzionale finisce, direi ineluttabilmente, per "ambientare" il dibattito sul terreno propriamente tecnico-giuridico, rendendo protagonisti del confronto i giuristi. Un ruolo per così dire di maggiore evidenza è assegnato ai cultori del diritto costituzionale o almeno a quanti dispongono di una non abborracciata cultura giuridica. In effetti, il mondo giuridico (con in prima fila i costituzionalisti) non ha certo mancato di recare il proprio contribu-

>>>

>>> to (com'era prevedibile, non univocamente orientato), se solo si considerano i due documenti contenenti rispettivamente le ragioni del "sì" e del "no" sottoscritti da numerosi docenti di diritto costituzionale (e giuristi) ed i molteplici contributi offerti in proposito dalla dottrina giuridica nelle più diverse sedi (libri, articoli su giornali, saggi su riviste, blog, interviste).

Non sarò certo io a negare l'utilità, anzi la necessità dell'apporto al dibattito pubblico intorno al referendum costituzionale che deriva dalla dottrina giuridica o comunque dall'esperienza specifica degli operatori del diritto. Eppure, non si può richiedere a milioni di cittadini italiani di diventare provetti giuristi per rispondere adeguatamente al quesito referendario che nel prossimo autunno verrà loro sottoposto. Non sarebbe possibile in via di fatto e soprattutto non sarebbe giusto in via di diritto. Infatti, saremo chiamati (tutti, anche i giuristi di professione) ad esprimere *da cittadini* maturi una scelta che non può avere natura tecnico-giuridica, ma piuttosto politico-istituzionale, per quanto auspicabilmente consapevole e nutrita di – quantomeno – informazioni puntuali e complete in ordine ai contenuti normativi della riforma. Con un pizzico di ironia, che non guasta mai, si potrebbe osservare che la Costituzione è materia troppo importante per lasciarla nelle mani dei costituzionalisti, così come il diritto rispetto ai giuristi.

In piena coerenza con la natura politico-istituzionale dell'opzione referendaria

acquisiscono una peculiare importanza le conseguenze – di vario genere: istituzionale, politico, economico, sociali – che si può presumere potranno derivare dal successo nelle urne dell'una o dell'altra alternativa. Insomma, uno degli elementi (e non certo di secondaria importanza) intorno ai quali maturare, decidere e motivare la scelta tra il "sì" ed il "no" alla riforma costituzionale è rappresentato dagli scenari che le due ipotesi possono dischiudere al Paese, ponderando razionalmente (o meglio, ragionevolmente) vantaggi e svantaggi verosimilmente riconducibili ai due esiti

**«In piena coerenza con la natura politico-istituzionale dell'opzione referendaria acquisiscono una peculiare importanza le conseguenze istituzionali, politiche, economiche e sociali che deriveranno dal successo nelle urne del sì o del no»**

possibili del referendum costituzionale. Aggiungo che mi pare che sia questa un'indicazione che si colloca nella stessa prospettiva autorevolmente patrocinata da papa Francesco nell'esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, secondo la quale «il tempo è superiore allo spazio» (n. 222), sicché bisogna prestare – per così dire – considerazione privilegiata ai processi da innescare, da incoraggiare, da governare, da ritardare o da inibire.

Prima di tentare di avanzare qualche rapida riflessione intorno ai due scenari possibili e, naturalmente, alternativi, faccio due considerazioni tanto sintetiche quanto necessarie. La prima riguarda il grande margine di incertezza e di aleatorietà che appartiene a tutte le previsioni e, in genere, alle ricostruzioni relative al futuro, il quale è e resta, per molti tratti, imprevedibile. La seconda attiene all'esigenza di assicurare comunque un rapporto non occasionale tra i contenuti della riforma e gli scenari che si



delineano nelle due ipotesi alternative. Del resto, nell'ambito della dottrina costituzionalistica è ormai accreditata la tesi secondo la quale la dimensione costituzionale non può in alcun modo restare confinata entro gli angusti confini del testo (formalmente) costituzionale, dovendosi ricondurre alla stessa i processi presenti nella legislazione, nell'amministrazione, nella giurisdizione, nella prassi politica, economica e sociale, almeno in quanto offrono invero storico e positivo ai valori costituzionalmente sanciti. In sintesi, la Costituzione non è solo atto, ma anche processo. A conferma di simile impostazione teorica, può rilevarsi che proprio nella prospettiva diacronica (se si vuole, processuale) si può e si deve intendere la stessa legge di revisione costituzionale. Basti osservare come essa offra uno sbocco ad una pluridecennale e nutrita serie di tentativi, anche di rango costituzionale, di riformare la parte organizzativa della Carta fondamentale, e si ponga come una forma di cristallizzazione (ovviamente, sul terreno costituzionale) di alcune riforme già avviate, talora appunto in preparazione della riforma costituzionale (per esempio,

la riforma delle provincie con la cosiddetta "legge Delrio", la riforma elettorale, la riforma della pubblica amministrazione con la cosiddetta "legge Madia").

Dunque, guardare agli scenari che possono dischiudersi nel Paese a seguito ed in ragione del referendum significa in buona sostanza volgere lo sguardo – per quanto possibile e con i rilevanti margini di incertezza cui ho già fatto cenno – in direzione dei processi che l'esito referendario genererebbe. Ebbene, si può prevedere con qualche attendibilità che la vittoria del "sì" consentirebbe l'ulteriore svolgimento dei processi che hanno preceduto la revisione costituzionale e ne innescerebbe di nuovi. Si procederebbe a configurare definitivamente l'ente territoriale intermedio – la Provincia – come una struttura "governata" dai comuni. Sarebbe auspicabile, aggiungo, cogliere tale preziosa occasione per un serio ripensamento del numero e delle circoscrizioni territoriali dei comuni e delle regioni. Si ristrutturerebbero le relazioni tra leggi statali e leggi regionali secondo il riformulato articolo 117 della Costituzione, >>>

>>> che peraltro per molti aspetti razionalizza e consolida la giurisprudenza della Corte costituzionale di questi ultimi anni. Verrebbe confermata la legge elettorale – il cosiddetto *Italicum* – salvo naturalmente ben possibili modifiche, già peraltro proposte da più parti. Con essa si avrebbe una forte spinta a carico del sistema delle forze politiche a strutturarsi secondo grandi soggetti, capaci di competere credibilmente per la conquista del premio di maggioranza.

Soprattutto, è ragionevole immaginare che anche sotto un altro profilo il sistema partitico sarebbe indotto a riformarsi dalla conferma della revisione costituzionale ad opera del corpo elettorale. La trasformazione del Senato come Camera delle autonomie locali e la configurazione dello stesso come organo di raccordo tra Stato e altri livelli territoriali di governo contiene in sé la sfida più intrigante recata dalla riforma costituzionale sia sul

piano politico-istituzionale sia sotto il profilo teorico. Si tratta dell'esigenza di declinare sinergicamente la dialettica tra pluralismo territoriale e pluralismo politico-partitico, che deve restare sempre aperta nella dinamica del sistema, rigettando ogni ipotesi di separazione dicotomica, di indifferenza o, peggio ancora, di ostilità tra i due. Nei sistemi costituzionali contemporanei il valore autonomistico ed il valore democratico sono chiamati a convivere reciprocamente fecondandosi.

Dalle osservazioni precedenti possono dedursi anche alcuni elementi dello scenario che si schiuderebbe a seguito della vittoria del "no". In linea

generale, può ipotizzarsi che i processi riformatori cui la riforma costituzionale si ricollega verrebbero radicalmente interrotti o notevolmente rallentati. Mi pare non irragionevole prevedere che per alcuni anni almeno sarebbe veramente difficile discorrere credi-

**«La vittoria del Sì svilupperebbe ulteriormente i processi che hanno preceduto la revisione costituzionale e ne innescherebbe di nuovi: per esempio si avrebbe una forte spinta a carico del sistema delle forze politiche a strutturarsi secondo grandi soggetti»**

**CRONISTORIA • Dal "Patto del Nazareno" alla consultazione del 4 dicembre**

## Due anni e mezzo di strada fino al voto

**E**ra l'8 aprile 2014 quando il presidente del Consiglio Matteo Renzi e il ministro per le Riforme Maria Elena Boschi presentavano il ddl di riforma costituzionale al Senato. Tre mesi prima, a gennaio, il premier e il leader del centrodestra Silvio Berlusconi avevano stretto un accordo per arrivare a una riforma istituzionale condizionala e a una nuova legge elettorale. È il famoso (o famigerato, per chi lo critica) "Patto del Nazareno", risposta all'accorata richiesta di riforme lanciata dal presidente

Napolitano all'indomani della sua rocambolesca rielezione al Quirinale. Quattro mesi esatti di dibattito e arriva il primo via libera: l'8 agosto il Senato approva con modifiche il ddl con 183 sì, 0 no e 4 astenuti. Forza Italia vota a favore, le altre opposizioni lasciano l'aula al momento del voto. Il 31 gennaio 2015 arriva il primo colpo di scena: Sergio Mattarella è eletto presidente della Repubblica ma senza il via libera di Forza Italia: il "Patto del Nazareno" si dissolve nel giro di pochi giorni.

Gli effetti si vedono subito alla Camera: il 10 marzo, dopo nuove modifiche e lunghe sedute in notturna, Montecitorio vota la riforma in prima lettura con 357 voti favorevoli, 125 contrari e 7 astenuti, tra le polemiche di tutte le forze di minoranza, comprese quelle fedeli a Berlusconi. Intanto, il 4 maggio, l'*Italicum* diventa legge. Si torna in Senato, quindi: il 13 ottobre, ancora una volta con modifiche, il Senato approva il ddl con 178 sì, 17 no e 7 astenuti. Le opposizioni lasciano l'aula al momento

bilmente di riforme della Carta costituzionale. È bene precisare che ciò potrebbe configurarsi, naturalmente, proprio come l'autentica ragione politica per l'opzione per il "no". Anche ove si condivida tale posizione politica, occorre tuttavia considerare che tale arresto o anche solo un significativo ritardo delle riforme già in corso potrebbero in quanto tali presentarsi come problemi. Per esempio, essi potrebbero generare ripercussioni negative sul piano della nostra credibilità sul terreno europeo o sui mercati internazionali, che hanno fin qui mostrato di apprezzare l'indirizzo riformatore assunto dal governo italiano. Non è agevole prevedere un ritorno delle provincie come le abbiamo conosciute per lunghi decenni, ma non è affatto da escludere: immagino che si scateneranno vigorose spinte in tale direzione.

Quanto all'impatto della vittoria del "no" sul sistema partitico, lasciando in disparte

**«Se vince il No i processi riformatori cui la riforma costituzionale si ricollega verrebbero radicalmente interrotti o notevolmente rallentati. E probabilmente andremmo verso un sistema elettorale decisamente proporzionale»**

la questione della *leadership* e della fisionomia complessiva del Partito Democratico, che nella logica qui assunta non ha grande rilevanza, si può presumere che per coerenza con l'impianto generale delle critiche mosse alla revisione costituzionale (o meglio, al tandem legge di revisione costituzionale/legge elettorale) si potrebbe giungere ad una riforma della legge elettorale di tipo squisitamente proporzionale, anche qui con un sostanziale ritorno al sistema vigente nella cosiddetta "Prima Repubblica". Occorre allora essere consapevoli che, in tale ipotesi, il tandem Carta costituzionale vigente/sistema elettorale proporzionale finirebbe

per scaricare quasi per intero l'esigenza di governabilità e di stabilità dell'esecutivo a carico del sistema partitico, in assenza di ogni meccanismo "correttivo" in tale direzione all'interno del sistema delle pubbliche istituzioni. ✓

del voto. È il testo definitivo: le tre letture successive lo confermeranno in blocco. L'11 gennaio 2016 alla Camera ci sono 367 sì, 194 no e 5 astenuti, mentre il 20 gennaio al Senato i sì sono 180, 112 i no e 1 astenuto. Il 12 aprile c'è il voto finale: l'aula di Montecitorio approva la riforma con 361 sì, 7 no e 2 astenuti, mentre le opposizioni lasciano nuovamente l'aula in segno di protesta. Tre giorni dopo la riforma è sulla Gazzetta ufficiale.

A questo punto partono le richieste per il referendum confermativo: le presentano in Cassazione sia gruppi parlamentari di

maggioranza che di opposizione, mentre si costituiscono per la raccolta firme i primi comitati per il Sì e per il No. Il 10 maggio l'Ufficio centrale per il referendum dichiara legittimo il quesito referendario, così come viene legittimata, l'8 agosto, la richiesta di referendum popolare. Un mese e mezzo dopo, il 26 settembre, il Consiglio dei ministri fissa la data del referendum: il giorno scelto è il 4 dicembre 2016. A urne chiuse, dall'inizio del percorso legislativo saranno trascorsi 971 giorni: l'approdo lo avranno scelto gli elettori.

(s.e.)

