

## *LE RAGIONI DEL NO*

### *PREMESSA*

1) La ragione delle ragioni è che cambiare la Costituzione non serve o, comunque, che l'enfasi sugli effetti miracolosi che deriverebbero dal suo cambiamento è del tutto ingiustificata. Nessuno dei grandi problemi del Paese dipende dalla Costituzione. La bassa crescita economica e la spaventosa disoccupazione giovanile dipendono dalle politiche economiche e da fattori internazionali. La corruzione e la criminalità organizzata dipendono dal bassissimo senso di legalità. La fragilità del territorio dipende da dissenso politiche urbanistiche, dall'incuria, dalla mancata consapevolezza della centralità della questione ambientale. La gestione dei flussi migratori dipende da ragioni internazionali e da buone politiche locali. E così via. La dimensione legislativa e amministrativa di questi ed altri problemi, che pure esiste, non ha nulla a che fare con l'ordinamento costituzionale, ma con la legislazione ordinaria e con la qualità della classe dirigente. Anche ammesso, ma non concesso, che la riforma costituzionale realizzi uno snellimento del processo legislativo, è noto che in Italia abbiamo fin troppe leggi e che il Parlamento, tutte le volte che ha voluto, ha approvato le leggi in poche settimane. Dire che il Paese è ingovernabile e che non si riescono a “fare le riforme” significa dimenticare, per esempio, che la scuola ha conosciuto la riforma Berlinguer (2000), la riforma Moratti (2003), la riforma Gelmini (2008), la riforma Giannini (2015); che il sistema previdenziale è passato attraverso la riforma Amato (1992), la riforma Dini (1995), la riforma Maroni (2004) e la riforma Fornero (2011). Insomma, il problema della governabilità (più di 60 governi in 60 anni, ecc.) non ha una radice prevalentemente costituzionale, ma politica.

### *PROBLEMI DI METODO*

2) Questa riforma è nata per un'iniziativa legislativa del Governo. Questo, benché sia formalmente legittimo, non è un bene, non è opportuno politicamente, anzi. Il Governo, per definizione, è espressione di una maggioranza politica. Le regole costituzionali devono invece valere per tutti e devono, nel caso, essere modificate solo per iniziativa del Parlamento, l'unica sede istituzionale rappresentativa dell'intero popolo sovrano e non della sola maggioranza politica. In un famoso intervento del 1947, Calamandrei scriveva che quando si discute di Costituzione i banchi del Governo devono essere vuoti.

3) I sostenitori della riforma replicano che, se questo è vero, bisogna anche dire che il Parlamento ha poi approvato il disegno di legge di iniziativa governativa. È vero, ma lo ha fatto coi soli voti della maggioranza, mentre una buona Costituzione definisce le regole istituzionali che dovrebbero essere condivise da tutti gli attori della scena politica. E invece, non avendo il Parlamento raggiunto la maggioranza speciale dei due terzi richiesta dall'articolo 138 per le modifiche costituzionali, siamo oggi chiamati a un referendum in cui il popolo sovrano deve pronunciarsi direttamente su una scelta parlamentare così poco condivisa. Soprattutto, questo Parlamento, nato dalle elezioni del 2013, è stato eletto con legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale (sentenza 1/2014). È semplicemente inconcepibile, perciò, che esso possa considerarsi politicamente legittimato anche soltanto a una piccola revisione costituzionale, figuriamoci a una revisione che è molto più che una revisione (per definizione circoscritta, puntuale e omogenea), perché è una vera e propria riscrittura di ben 47 articoli della Costituzione e, dunque, dell'intera Costituzione. Quindi, anche ammesso, ma non concesso, che serva una integrale riscrittura della Costituzione, essa non può che essere di competenza di un'Assemblea Costituente eletta ovviamente con metodo proporzionale per dare voce a tutte le

culture politiche e le sensibilità del Paese. Si obietta che la sentenza della Corte, in nome del sacrosanto principio della continuità dello Stato – secondo cui la vita delle istituzioni non può essere interrotta – ha espressamente legittimato il Parlamento a proseguire la legislatura. Si dimentica di dire, però, che proprio nella sentenza in questione, la Corte ha richiamato il principio della continuità istituzionale facendo esplicito riferimento agli articoli 61 e 77 della Costituzione. Il primo stabilisce che, dopo le elezioni politiche, “Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti”; il secondo stabilisce che i decreti-legge del Governo devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni. Al riguardo, le Camere “anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni”. In entrambi i casi, evidentemente, si tratta di pochi giorni o poche settimane, non di anni! Le Camere avrebbero dovuto approvare una nuova legge elettorale, che superasse i rilievi di incostituzionalità della Corte, per permettere di tornare al voto. Non certo arrogarsi un potere costituente e riscrivere la Costituzione.

4) Non è vero che la prima parte della Costituzione non viene toccata. È vero solo sul piano formale, non su quello sostanziale. I principi fondamentali e la parte prima sui diritti e sui doveri dei cittadini trovano concreta attuazione nella parte seconda, quella cosiddetta ordinamentale, sull'organizzazione istituzionale della Repubblica. Per esempio, il nuovo Senato non elettivo — ma anche la nuova legge elettorale — modificano sostanzialmente persino l'articolo 1 perché cambiano le forme e i limiti secondo cui si esercita la sovranità popolare: “La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Lo stesso si deve dire dell'innalzamento da cinquantamila a centocinquantamila firme per le leggi di iniziativa popolare e della modifica delle norme dell'articolo 75 sul referendum abrogativo. Tutto questo incide evidentemente sulle forme e sui limiti dell'esercizio della sovranità. O ancora, il principio fondamentale sancito dall'articolo 5, secondo cui la Repubblica è una e indivisibile ma promuove le autonomie e il decentramento, trova concreta applicazione nel titolo V della parte seconda, che regola la vita delle Regioni, dei Comuni e delle Province e che viene profondamente modificato da questa riforma. Insomma, la Costituzione è un corpo unitario e intervenire su 47 articoli della seconda parte significa modificare l'intero impianto costituzionale. Ma questo – per restare ai problemi di metodo – non può essere fatto da un Parlamento eletto in modo incostituzionale, ma da un'Assemblea costituente con un preciso mandato popolare.

### PROBLEMI DI MERITO

5) Il giudizio sulla riforma costituzionale non può essere disgiunto dalla valutazione sulla nuova legge elettorale, l'*Italicum*. È vero che sul piano strettamente e astrattamente formale la legge elettorale non è parte della Costituzione, ma non possiamo far finta che le nuove norme costituzionali stiano in un mondo a parte e che la legge elettorale non contribuisca a determinare gli equilibri istituzionali. Ovviamente i due piani sono strettamente intrecciati. E lo sono nel modo seguente:

a) l'*Italicum* serve a eleggere la sola Camera dei deputati che, secondo le nuove regole costituzionali, sarà l'unica “camera politica”, la sola camera, cioè, dotata del potere di accordare o revocare la fiducia al Governo ( nuovo articolo 94). Ora, questa legge non supera, sul piano politico-sostanziale e probabilmente anche su quello giuridico-formale, i rilievi di incostituzionalità della vecchia legge elettorale, il *Porcellum*. Anch'essa, infatti, assegna un abnorme premio di maggioranza alla lista vincitrice delle elezioni. La soglia prevista del 40% (che comunque non corrisponde alla maggioranza reale degli elettori) è puramente fittizia: essa può essere raggiunta anche al ballottaggio in modo che, quindi, una forza che al primo turno abbia vinto con qualsiasi percentuale, anche molto bassa, e che si affermi al ballottaggio persino con un numero di voti ancora più basso, si vedrà assegnare il 54% dei seggi. È una pericolosa lesione della rappresentanza del Parlamento, una pericolosa concentrazione di

potere nelle mani di un solo partito, di una minoranza del Paese che si trova artificialmente ad essere la maggioranza assoluta della Camera. Come ha scritto Gustavo Zagrebelsky, “grazie all'Italicum, l'Italia è il solo Paese dell'Unione Europea, assieme all'Ungheria [...], con un sistema elettorale che attribuisce con certezza un'ampia maggioranza assoluta dei seggi a un solo partito”. Il valore della governabilità non può sacrificare quello della rappresentatività. Anche perché un Paese non si governa solo col Governo ma, più profondamente, con una rete di istituzioni davvero rappresentative, capaci di dare un'espressione ordinata ai conflitti che fisiologicamente si esprimono in una società complessa e articolata.

b) In questo modo la Camera dei deputati, la sola camera politica, sarà sempre saldamente governativa, puro luogo di esecuzione della volontà del Governo. Lo conferma il fatto che la nuova legge elettorale mantiene i capilista nominati dai partiti. Così, il partito di Governo potrà contare non solo su una maggioranza numerica amplissima, ma anche su molti “eletti” che in realtà saranno stati nominati anche e soprattutto per il loro grado di fedeltà al potere esecutivo. Dunque, contro il principio liberale della separazione dei poteri, il Parlamento — formato da una Camera dei deputati con queste caratteristiche e da un Senato privato del legame fiduciario col Governo — non sarà più un'istituzione libera e indipendente dal Governo e in grado di esercitare un efficace controllo sullo stesso. Sarà, piuttosto, il Governo ad esercitare un controllo sul Parlamento. Lo conferma l'introduzione dell'istituto del cosiddetto “voto a data certa”, previsto dal nuovo articolo 72, comma 7, con il quale il Governo può imporre al Parlamento contenuti e tempi di discussione dei provvedimenti che considera prioritari ed essenziali. L'abuso della decretazione d'urgenza, scacciato dalla porta, rientra dalla finestra.

6) La nuova Camera dei deputati continuerà ad essere composta di 630 membri. Il nuovo Senato, invece, viene ridotto da 315 a 100 membri. Questo implica che quando il Parlamento si riunisce, come si dice, in seduta comune, per esempio per eleggere delicati organi di garanzia come il Presidente della Repubblica, il peso della Camera dei deputati – eletta con un sistema che ne determina il controllo assoluto da parte della maggioranza governativa – sarà nettamente superiore a quello del Senato. In pratica, questo significa che il Governo, che già controlla la Camera dei deputati, potrà tranquillamente scegliersi un “suo” Presidente della Repubblica, i tre giudici della Corte costituzionale di sua competenza e i membri del Consiglio Superiore della Magistratura eletti dal Parlamento, appunto, in seduta comune. Viene in questo modo aggravato il pericolo della concentrazione dei poteri nelle mani della sola maggioranza governativa. Al riguardo, basti pensare al nuovo articolo 83 sull'elezione del Presidente della Repubblica: dal settimo scrutinio sarà sufficiente la maggioranza dei “tre quinti dei votanti”. Dei votanti! Nemmeno dell'assemblea, come si richiede dal quarto scrutinio. Facciamo due conti. L'assemblea – il Parlamento in seduta comune – sarà costituita da 630 deputati e da 100 senatori, mentre oggi i senatori sono 315 e l'assemblea che elegge il Presidente della Repubblica è integrata dai rappresentanti delle Regioni. È ovvio che il peso della Camera dei deputati – quella eletta con l'Italicum e controllata da un solo partito - sarà molto più determinante per il raggiungimento del quorum necessario ad eleggere il Presidente. Se poi si aggiunge che dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti, sarà ancora più semplice garantire alla maggioranza politica anche il controllo della più alta carica dello Stato. La tanto sbandierata riduzione del numero dei politici da “mandare a casa” avrebbe potuto e dovuto essere realizzata dimezzando anche il numero dei deputati, ma mantenendo l'equilibrio istituzionale senza il quale il sistema di pesi e contrappesi di una democrazia costituzionale finisce per saltare.

7) I sostenitori della riforma dicono che il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo è però bilanciato dal riconoscimento del ruolo costituzionale dell'opposizione parlamentare e dal rafforzamento degli istituti di partecipazione diretta dei cittadini. Vediamo. Il nuovo articolo 64 stabilisce che “Il regolamento della

Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni”. Innanzitutto c'è un rinvio al Regolamento della Camera, che dovrà essere scritto, e quindi la previsione costituzionale non è immediatamente operativa. In secondo luogo, la Camera dei deputati che dovrà scrivere questo Regolamento sarà quella formata con l'Italicum: una solida maggioranza artificiosa determinerà qual è lo “statuto delle opposizioni”. C'è poi il nuovo articolo 71. Esso, con una disposizione questa volta immediatamente operativa, innalza da cinquantamila a centocinquantamila le firme necessarie per presentare un disegno di legge di iniziativa popolare. Prevede, inoltre, l'introduzione di “referendum popolari propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”. Ma lo stesso articolo 71 stabilisce che sarà una legge costituzionale a stabilire “condizioni ed effetti” di questi referendum e che servirà poi una legge ordinaria per fissarne le “modalità di attuazione”. Non uno, ma due rimandi a leggi ancora da scrivere! Non si può sfuggire all'impressione che si tratti di una foglia di fico per coprire la nuda realtà: rinviando a data da destinarsi questi istituti di partecipazione popolare, ma rendiamo immediatamente operativo il rafforzamento del Governo e la subordinazione del Parlamento.

8) Il nuovo Senato conserva rilevanti funzioni legislative nazionali, ma senza essere direttamente legittimato dal popolo. Questo è inaccettabile. Chi legifera per tutto il popolo italiano deve avere un mandato diretto di tutto il popolo italiano. I nuovi senatori, invece, saranno scelti dai Consigli regionali e fra i consiglieri regionali, tra l'altro accentuando, in questo modo, il carattere autoreferenziale del ceto politico. Non solo, ma la Costituzione riformata, secondo il nuovo articolo 55, prevede che il Senato non rappresenti più la Nazione (la rappresentanza nazionale è riservata alla Camera dei deputati), ma le “istituzioni territoriali”. È ancora più incredibile, perciò, che i nuovi senatori abbiano potere di revisione costituzionale. Come può un senatore eletto, poniamo, dal Consiglio regionale della Lombardia fra i consiglieri stessi, allo scopo dichiarato di rappresentare le istituzioni territoriali, avere il potere di modificare, non lo Statuto della sua Regione, ma la Carta fondamentale della Repubblica italiana? Dovrebbe essere ovvio che, senza l'elezione diretta da parte dell'intero popolo sovrano, nessuna Assemblea è legittimata ad esercitare il potere sovrano per eccellenza, il potere costituente.

La formulazione del nuovo articolo 57 è davvero incredibile in merito al tema dell'elezione dei senatori. Afferma a chiare lettere che “I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti”, salvo aggiungere che i senatori devono essere eletti “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi [i Consigli regionali]”. Dunque, delle due l'una: o l'elezione da parte dei Consigli regionali riproduce la scelta espressa dagli elettori, ma allora è inutile; oppure se ne allontana, ma allora la violazione dell'articolo 1 sarebbe clamorosa: il popolo sovrano sceglie A ma il Consiglio regionale elegge B!

La ragione di questo pasticcio è che non si è voluto scegliere tra due modelli alternativi. Il primo prevede che i senatori, come i deputati, siano rappresentanti di istanze politiche generali. Ma allora devono essere eletti in liste concorrenti direttamente dal popolo sovrano. Il secondo modello prevede che i senatori siano rappresentanti degli organi territoriali. Ma allora sono nominati dai governi regionali e hanno vincolo di mandato. In Germania, per esempio, i rappresentanti dei Lander, sono nominati proprio così e non votano liberamente, ma secondo il mandato del Land che rappresentano. Tanto vero che non votano a titolo individuale, ma “per delegazione”: tutti i rappresentanti, poniamo, della Baviera, votano secondo il mandato del governo che li ha nominati. I nuovi senatori italiani, invece, continueranno a non avere vincolo di mandato, come è tipico della rappresentanza politica e non della rappresentanza territoriale.

9) Il nuovo articolo 70, letto congiuntamente al 71, al 72, al 73 e al 77, prevede una complicata procedura legislativa che, invece che superare i vizi del bicameralismo paritario, rischia di accentuarli, generando conflitti di competenza tra le due Camere. La casistica prevista è impressionante e differenziata a seconda dei seguenti casi:

- a) leggi approvate da entrambe le Camere;
- b) leggi approvate dalla sola Camera dei deputati ma con possibile esame del Senato;
- c) leggi approvate dalla Camera dei deputati ma con necessario esame del Senato;
- d) disegni di legge che il Senato può chiedere alla Camera dei deputati di esaminare;
- e) leggi elettorali per le quali è possibile chiedere il controllo preventivo della Corte costituzionale;
- f) leggi dichiarate dal Governo essenziali all'attuazione del suo programma;
- g) leggi di conversione dei decreti legge.

Non siamo certo di fronte ad una “semplificazione”. I conflitti di competenza sono talmente prevedibili che lo stesso articolo 70 prevede che i Presidenti delle Camere faranno da arbitri per dirimerli.

10) I nuovi senatori saranno consiglieri regionali a mezzo servizio e senatori a mezzo servizio. In quanto senatori, non percepiranno un'indennità, ma saranno ovviamente spesati per le loro trasferte romane. La tanto decantata riduzione dei costi è davvero poca cosa ed è pagata al prezzo di una pericolosa confusione istituzionale.

I nuovi senatori continueranno a godere delle immunità parlamentari previste dall'articolo 68. È facile immaginare che questo servirà a dare copertura costituzionale anche alle loro attività di consiglieri regionali, con buona pace del controllo di legalità nei confronti della classe politica regionale che, in questi anni, ha dimostrato di averne un gran bisogno.

11) C'è poi la nuova riforma del titolo V, il cui cuore è il nuovo articolo 117 che riporta alla competenza dello Stato alcune materie che dal 2001 erano di competenza legislativa delle Regioni. In sé e per sé, questo è anche un fatto positivo. Ma ci sono molti “ma”... Scrive Valerio Onida, già Presidente della Corte costituzionale: “Sul fatto che alcune materie andassero ricondotte allo Stato eravamo tutti d'accordo. Ma nel momento in cui vengono eliminate nominalmente tutte le competenze concorrenti e viene attribuita allo Stato la possibilità di legiferare praticamente senza limiti, in via ordinaria e in via straordinaria attraverso la cosiddetta clausola di supremazia, anche nei settori tipicamente riservati all'esercizio delle autonomie, come ad esempio la sanità o il governo del territorio, di fatto le Regioni come enti politici e legislatori non esistono più [...]. Alle Regioni, in sostanza, resta soltanto la competenza di fare ciò che lo Stato decide che esse possono fare. Una competenza integrativa, di fatto meramente attuativa [...]. In questo modo non si sta migliorando il funzionamento del sistema: si sta piuttosto compromettendo il principio fondamentale di autonomia sancito dall'articolo 5 della Costituzione”. La clausola di supremazia a cui si riferisce Onida si trova al quarto comma del nuovo articolo 117: “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”. Da uno pseudofederalismo pasticciato, come quello previsto dalla riforma del 2001, si rischia di passare a un neocentralismo statalistico, abbandonando ancora una volta l'equilibrato regionalismo previsto nel 1948. Senza dire che appare a dir poco contraddittorio lo svuotamento del potere legislativo delle Regioni e la previsione di un Senato che dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali.

## CONCLUSIONE

Come sostenitori del NO, siamo accusati di essere conservatori, di opporci al cambiamento. Ma un cambiamento deve essere sostenuto solo quando è migliorativo, non quando è peggiorativo. Inoltre, in materia costituzionale, i conservatori sono sempre stati coloro che si opponevano alla valorizzazione del Parlamento, considerata una minaccia per l'autorità del Governo, una pericolosa concessione alle classi popolari. Infine, bisogna ricordare che proposte molto più circoscritte e sagge sono state avanzate su più fronti. Si può certamente intervenire per differenziare il bicameralismo, per ridurre il numero dei parlamentari. Ma non si possono alterare gli equilibri costituzionali in questo modo.

La riforma costituzionale e la nuova legge elettorale configurano un modello che riduce gli spazi di democrazia. Disegnano un Paese in cui la “democrazia” si riduce, in fondo, all'investitura diretta del partito di governo e del suo capo: all'articolo 2 della legge 52/2015, il cosiddetto Italicum, si dice testualmente che “i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica”. Siamo, di fatto, a una forma di “premierato assoluto”, di “presidenzialismo implicito”. Ma senza le garanzie e i contrappesi tipici di un regime presidenziale. Negli Stati Uniti, per esempio, il Presidente è eletto separatamente rispetto alle assemblee legislative che, infatti, possono esprimere una maggioranza politica diversa. Obama ha dovuto misurarsi con un Congresso a maggioranza repubblicana. Noi stiamo costituzionalizzando il leaderismo plebiscitario, l'idea ormai molto radicata che la democrazia si riduca al voto e che il voto si riduca all'investitura del leader. Non è il fascismo: non ci sono le leggi razziali, il confino per gli oppositori e la messa al bando dei partiti di opposizione e dei sindacati. Ma è un clamoroso svuotamento della democrazia, che non è solo governo di una maggioranza, peraltro artificiosamente costruita dai meccanismi elettorali, ma anche garanzia delle minoranze, partecipazione, rappresentanza istituzionale del pluralismo sociale e attento equilibrio dei poteri dello Stato.

Giovanni Missaglia

Gustavo Zagrebelsky, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza

Andrea Pertici, *La Costituzione spezzata*, Lindau

Valerio Onida e Gaetano Quagliariello, *Perchè è saggio dire NO*, Rubbettino

*Le ragioni del NO*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it)

*Domande e risposte sulla riforma costituzionale e sulla legge elettorale*, in [www.anpi.it](http://www.anpi.it)

Per conoscere anche le tesi di autorevoli avversari schierati per il SI' è utilissima la piattaforma [costituzione.valigiablu.it](http://costituzione.valigiablu.it), una raccolta di interventi e di articoli sia dei sostenitori del SI' che di quelli del NO.