

Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici¹

di **Enzo Cheli** – *Vicepresidente emerito della Corte costituzionale*

1. Per i cultori del diritto costituzionale e delle scienze politiche le vicende italiane degli ultimi quattro anni (della XVII legislatura che volge alla fine) sono piene di contraddizioni, ma anche ricche di interesse. E sono vicende che mettono in gioco in termini conflittuali i tre soggetti richiamati nel titolo di questo incontro: il popolo, il Parlamento e il potere giudiziario, con riferimento particolare alla giustizia costituzionale.

2. Sul piano delle riforme istituzionali questa legislatura è destinata a restare negli annali della nostra storia repubblicana per due riforme di particolare rilievo: ambedue tentate e ambedue, sia pure in misura diversa, fallite. Una (l'*Italicum*) fallita in parte per volontà della Corte costituzionale espressa con la sentenza n. 35/2017. L'altra (la riforma della seconda parte della costituzione), del tutto fallita per volontà popolare espressa con il referendum del 4 dicembre dello scorso anno.

Cerchiamo di spiegare le ragioni di questi fallimenti ed il ruolo che in queste vicende hanno giocato il Parlamento (cioè la classe politica), la Corte costituzionale ed il corpo elettorale.

Semplificando al massimo le cose si potrebbe forse dire che queste due vicende istituzionali hanno lasciato sul campo un soggetto sconfitto (il Parlamento, o meglio, la classe politica espressione della maggioranza parlamentare) e due soggetti vincenti (il popolo e la Corte costituzionale), ambedue impegnati nella difesa dello *status quo* cioè della lettera e dello spirito della costituzione repubblicana del 1948. Senonché per cogliere più a fondo il senso di queste vicende credo che occorra allargare lo sguardo al di là delle contingenze di questa legislatura per collocare queste riforme (ed il loro fallimento) nel percorso complessivo della nostra storia repubblicana segnata da una costituzione che sta oggi per compiere il suo 70 anno di vita.

¹ Il testo riproduce la relazione svolta durante il seminario di studi "Il caso Italicum", svoltosi a Firenze il 28 settembre 2017 nell'ambito dei Colloqui fiorentini di diritto costituzionale.

3. Conviene innanzitutto ripensare agli obiettivi che queste due riforme si proponevano di conseguire per cogliere, in una prospettiva storica che vada oltre la soglia di questa legislatura, le ragioni del loro fallimento.

Partiamo dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) proposta dal Governo Renzi dopo la sentenza della Corte cost. n. 1 del 2014 che aveva in parte cancellato la legge 270 del 2005 (legge Calderoli qualificata “*Porcellum*”) contenente la disciplina elettorale sia per la Camera che per il Senato.

Con la sent. n. 1 del 2014 la Corte, chiamata a pronunciarsi su una questione proposta dalla Cassazione, aveva censurato la legge 270 in relazione agli artt. 1, 3 e 48 e 49 della Corte cost., con riferimento a due aspetti: a) all’esistenza di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi di ciascuna Camera alla coalizione vincente indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti; b) alla previsione di liste bloccate che escludevano la possibilità per l’elettore di esprimere le proprie preferenze.

La legge 52 che segue di oltre un anno quella sentenza tiene conto di queste censure e nel dettare la disciplina elettorale per la sola Camera dei deputati conferma il premio di maggioranza della legge 270, ma lo aggancia al raggiungimento di una soglia minima pari al 40% dei voti; conferma il blocco dei capilista, ma introduce la possibilità di esprimere delle preferenze. Altre caratteristiche dell’*Italicum*: la divisione del territorio in 100 Collegi a ciascuno dei quali sono assegnati non meno di tre e non più di nove candidati; l’eliminazione delle pluricandidature salvo che per i capilista (che possono presentarsi in 10 Collegi diversi); la previsione di una soglia di sbarramento unica pari al 3% dei voti validi; il riferimento della competizione elettorale alle liste dei partiti, con esclusione delle coalizioni previste nella legge 270.

Ma l’elemento che più caratterizzava l’*Italicum* era dato dall’introduzione di un istituto nuovo, cioè del ballottaggio finale tra le due liste che, senza raggiungere il 40% dei voti validi, avessero conseguito il maggior numero di voti. Ballottaggio che, nello spirito della legge, avrebbe comunque assicurato un vincitore del governo, qualunque fosse stato il livello di partecipazione popolare al ballottaggio stesso: così da avere – come si diceva – un vincitore sicuro ed un governo stabile condotto dal leader della lista vincitrice il giorno stesso del voto.

4. Con la sentenza n. 35/2017 la Corte ha colpito questa riforma anche in questo caso, su due punti: a) nel ballottaggio, per il rischio di creare una irragionevole “disproporzionalità” cioè un’irragionevole distacco tra paese reale e paese legale nel caso di una scarsa partecipazione popolare al ballottaggio, oltre che per la semplificazione in due soli poli che il ballottaggio

determina eliminando la rappresentanza dei partiti minori; b) sul terreno delle candidature per la lesione della volontà degli elettori, rispetto alla previsione della libera scelta da parte del capolista pluricandidato e plurivincitore di scegliere il collegio di appartenenza (e su questo punto la Corte effettua una discutibile ricostruzione interpretativa della disciplina vigente introducendo il sorteggio).

5. Dal mondo della politica (e dei commentatori più legati a questo mondo) sono state sollevate aspre critiche nei confronti di questa sentenza, così come era accaduto nei confronti della sentenza n. 1 del 2014.

In particolare si è contestato alla Corte costituzionale di avere esondato dalla sfera delle proprie competenze per invadere una materia (come quella elettorale) affidata esclusivamente alla discrezionalità delle forze politiche e di aver voluto imporre in tale materia una propria scelta orientata verso il rifiuto di sistemi maggioritari e l'adozione di un sistema proporzionale privilegiando la linea della rappresentatività rispetto a quella della stabilità ed efficienza dei governi.

Queste critiche non hanno molto fondamento. In realtà la Corte con la sentenza n. 35/2017 (così come era accaduto con la sentenza n. 1/2014), ha fatto semplicemente il proprio mestiere di garante della costituzionalità. Su questo piano la sentenza n. 35 è legata da un rapporto di stretta consequenzialità rispetto alla sentenza n. 1 e le due sentenze vanno lette insieme perché dal complesso dei principi cui ambedue si ispirano è possibile cogliere la "dottrina" che la Corte ha inteso enunciare per la materia elettorale.

Una "dottrina" che può essere ricostruita nei punti seguenti: a) rispetto al controllo di costituzionalità non esiste una "zona franca" per la materia elettorale e la Corte può svolgere pienamente il proprio sindacato con riferimento ai principi espressi in costituzione in tema di voto, di rappresentatività, di eguaglianza e di sovranità popolare; b) le pronunce di incostituzionalità devono, peraltro, consentire la sopravvivenza di una legislazione di risulta immediatamente applicabile dal momento che in un regime democratico il corpo elettorale deve avere sempre la possibilità di esprimere la propria volontà; c) spetta al legislatore la scelta tra sistemi elettorali proporzionali o maggioritari, ma quando la scelta comporti l'adozione di un premio di maggioranza questo non deve essere attribuito con meccanismi in grado di alterare irragionevolmente il rapporto tra elettori ed eletti, creando una rappresentanza eccessivamente squilibrata rispetto all'entità reale della forza rappresentata. Da qui l'illegittimità di un premio di maggioranza che venga attribuito

senza il riferimento ad una soglia minima di voti conseguiti (come nella legge Calderoli) o, in presenza di questa soglia, attraverso un ballottaggio non garantito da un adeguato livello di partecipazione al turno decisivo (come nell'*Italicum*); c) infine – sempre secondo la Corte – i partiti, che dispongono del potere di presentazione delle candidature, non possono spogliare del tutto gli elettori del loro potere di scelta (come accadeva con le liste bloccate della legge Calderoli) o con le candidature multiple che offrono al candidato eletto in più collegi un incondizionato potere di scelta del collegio (come accadeva con l'*Italicum*).

Questi principi non impongono – come appare evidente – al potere politico la scelta di un sistema elettorale, ma si limitano ad indicare in negativo quali sono le strade che, in materia elettorale, non sono consentite al potere politico di percorrere ove si voglia ottemperare ai principi dell'eguaglianza del voto e della sovranità popolare, principi che impongono di non alterare oltre il limite della ragionevolezza il rapporto tra paese reale e paese legale. Criterio questo che oltre a rispondere a precisi canoni fissati in sede costituzionale negli artt. 1, 3 e 48, sembra anche corrispondere, nella particolare congiuntura storica che stiamo attraversando, ad un serio ed attuale obiettivo di politica costituzionale diretto a contenere il solco che sta oggi pericolosamente allontanando il corpo sociale dal tessuto della politica e dagli apparati istituzionali espressione della stessa.

6. E possiamo ora a considerare le ragioni del secondo fallimento: quello della riforma della seconda parte della costituzione varata con la legge costituzionale in tema di “Superamento del bicameralismo paritario, riduzione dei parlamentari, contenimento dei costi, soppressione del CNEL e revisione Titolo V” approvata in seconda lettura dalla Camera il 12 aprile del 2016, ma clamorosamente bocciata nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con quasi il 60% dei voti. Referendum che ha visto, tra l'altro una partecipazione popolare insolitamente elevata, pari al 68,49%.

Con questa riforma si dichiarava formalmente di voler perseguire due obiettivi precisi quale quelli del superamento del bicameralismo paritario, trasformando il Senato, privato dal voto di fiducia, in una Camera delle Regioni e della correzione della riforma del modello di Stato regionale varata nel 2001, così da correggere alcuni eccessi squilibranti di tale riforma attraverso un processo destinato a ricondurre verso il centro alcune competenze.

Obiettivi indubbiamente condivisibili e largamente condivisi anche dalla scienza costituzionale, ma poi, di fatto, realizzati con questa riforma in termini confusi, contraddittori e tecnicamente

inadeguati, tali da rischiare risultati opposti e sicuramente diversi da quelli enunciati. E questo specialmente in relazione al fatto che attraverso tale riforma, ove attuata, contrariamente agli obiettivi enunciati si sarebbe giunti non a ridurre, ma ad aumentare la conflittualità intercamerale; non a semplificare, ma a complicare il procedimento legislativo; non a chiarire, ma a rendere ancora più confusi i rapporti tra Stato e Regioni in considerazione anche del fatto che la riforma, non toccando le competenze delle Regioni speciali veniva anziché a ridurre ad allargare le distanze tra regionalismo ordinario e regionalismo speciale.

Ma la riforma è stata bocciata con ampia maggioranza dal corpo elettorale forse non tanto per i motivi tecnici che abbiamo richiamato (e che la rendevano in gran parte oscura e incomprensibile agli elettori), quanto per un motivo di fondo che stimolava la diffidenza del corpo sociale verso le novità, in quanto le novità, volute fortemente dal partito di maggioranza, venivano apertamente legate ad obiettivi di politica contingente e di conservazione del potere da parte di questo partito più che ad oggettive esigenze di interesse comune legate all'ammodernamento del nostro impianto istituzionale. Basti solo considerare che questa riforma nasceva dopo la riforma elettorale come complementare di tale riforma, con una inversione dell'ordine naturale dei fattori che legano le leggi ordinarie alle leggi costituzionali.

7. Le vicende che abbiamo cercato di ripercorrere fanno emergere una contraddizione di fondo – una sorta di “ossimoro storico” – qual è quello della presenza di una “costituzione forte”, in quanto condivisa e sorretta da un forte consenso popolare, in un sistema politico retto da una “democrazia fragile”, perché fortemente diviso e, in ragione della sua fluidità, incapace di riformarsi e di esprimere governi stabili ed efficienti.

Questa situazione mette in campo due ordini di domande, che oggi ricorrono nel dibattito pubblico:

a) perché oggi, dopo oltre 30 anni - dalle bicamerali Bozzi, De Mita - Jotti, D'Alema fino alle riforme costituzionali del 2005 e del 2016 – le riforme costituzionali di maggior impegno nel nostro paese non riescono a decollare? Quali le vere ragioni del loro fallimento?

b) dopo l'esito del referendum del 4 dicembre 2016 esiste ancora la possibilità di riprendere e rilanciare nella prossima legislatura il tema di una riforma costituzionale di alto profilo?

Cerco di rispondere rapidamente.

Per quanto concerne la prima domanda, non è vero – come taluni pensano – che tutte le riforme costituzionali nel nostro paese siano destinate al fallimento per una sorta di istinto irrazionale di

conservazione del corpo sociale e per il timore diffuso verso un “salto nel buio”. Basti solo considerare che la Costituzione del 1948, in questi 70 anni, è stata modificata con la procedura dell’art. 138, una quarantina di volte e spesso su aspetti non secondari come la durata delle Camere, il processo costituzionale, le immunità parlamentari, il giusto processo, la pena di morte, la procedura di bilancio. Quelle che sinora sono fallite sono le riforme ad ampio spettro – cioè le c.d. “grandi riforme” – riferite a punti cruciali della seconda parte della costituzione, cioè destinate a incidere o nella forma del nostro governo parlamentare o nell’impianto dello Stato regionale (se si eccettua l’unica “grande riforma” giunta in porto nel 2001, ma di fatto semifallita, del Titolo V).

Pertanto, quello che sarei portato a pensare è che queste “grandi riforme” sono fallite non tanto per le difficoltà di un procedimento di revisione fortemente garantista come quello dell’art. 138, quanto per l’ostilità che venivano a determinare nel corpo sociale in ragione della loro scarsa chiarezza e dei loro obbiettivi orientati, più che sull’asse di “lunga durata” di una politica costituzionale diretta all’ammodernamento delle strutture pubbliche, sull’asse di una politica contingente destinata a favorire le forze di maggioranza a danno delle opposizioni e, di conseguenza, a rimettere in discussione non tanto i dettagli quanto le basi dell’originario patto di convivenza diretto a mantenere unito un paese socialmente e politicamente diviso e, in quanto tale, “ansioso” di garanzie.

Il fallimento cioè, a mio avviso, in questi casi è stato determinato, oltre che dalla oscurità di progetti nati male anche per un eccesso di compromessi, dalla percezione diffusa che la nostra carta repubblicana, pur con tutti i suoi difetti ed il suo inevitabile tasso di invecchiamento, è stata e resta una buona costituzione cui il paese deve il raggiungimento dei due obbiettivi fondamentali che ne ispirarono all’origine la sua nascita: quello del mantenimento dell’unità nazionale in un paese diviso e quello del radicamento graduale della democrazia in un contesto strutturalmente non favorevole al modello democratico.

Per quanto concerne poi la seconda domanda sarei portato a pensare che il percorso riformatore del nostro impianto istituzionale avviato oltre 30 anni fa con scarsi successi non debba considerarsi paralizzato dall’esito del recente referendum costituzionale. Questo esito non va letto come un “no” alle riforme costituzionali, bensì come un “no” alle riforme costituzionali storicamente, politicamente e tecnicamente sbagliate.

È indubbio che resta sul tappeto la prospettiva di alcune, rilevanti riforme di alto profilo che vanno fatte e che la prossima legislatura, se la classe politica avrà la forza di alzare lo sguardo in

alto, dovrà affrontare: ma sono tutte riforme che, a differenza di quanto sinora è accaduto, vanno fatte bene, muovendo da una seria analisi storica del nostro “consolidato” costituzionale e usando strumentazioni tecniche appropriate. E si tratta di riforme che, come quelle tentate malamente in passato, dovrebbero affrontare tanto l’impianto bicamerale (che esige una differenziazione di collocazione e di funzioni tra le due Camere), quanto la forma di governo (da rafforzare nei compiti dell’esecutivo, senza abbandonare il modello parlamentare che resta il più idoneo per un paese, come il nostro, politicamente diviso), quanto lo Stato regionale (che deve ancora trovare il suo giusto punto di equilibrio, tra centralismo e federalismo).

Tutte riforme che andrebbero, peraltro, orientate a ridurre le distanze che si stanno oggi pericolosamente allargando tra paese reale e paese legale, e che dovrebbero pertanto portare anche ad un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. Questo terreno mette in gioco, ancora prima che riforme del modello costituzionale, riforme che attengono al funzionamento del sistema politico quali quelle in tema di disciplina della vita interna dei partiti, di finanziamento della politica, di uso dei mass media. Riforme dirette cioè, ancora prima che a cambiare il motore della macchina costituzionale, a miscelare meglio la qualità del carburante destinato a far funzionare questa macchina.