

La forma di governo nella legge costituzionale Renzi-Boschi e nell'Italicum

di Massimo Villone

Sommario. 1. Considerazioni preliminari. 2. Il Senato non elettivo. 3. Forma di governo e Italicum. 3.1. Il tramonto del bipolarismo. 3.2. L'Italicum nel sistema tripolare. 3.3. L'Italicum e il sistema di checks and balances. 3.4. Gli istituti di democrazia diretta. 4. Conclusioni.

1. Considerazioni preliminari

Consentitemi anzitutto di una premessa: anche io, come i colleghi che mi hanno preceduto, penso che riformare la Costituzione sia possibile. Non ci sono obiezioni di principio, ancor meno per ragioni di contrarietà verso il governo o il presidente del consiglio incarica. Il punto è non se riformare, ma perché riformare, e come. Riformare se necessario, per quanto necessario, e mantenendo una piena compatibilità con gli assetti fondamentali della Costituzione vigente. Questo deve essere il quadro di riferimento anche per il voto referendario verso il quale siamo diretti. Il premier Renzi ha commesso un grave errore imprimendo sul voto popolare una torsione plebiscitaria imperniata su se stesso. Anzitutto, ha stimolato la nascita di una coalizione antigovernativa che non guarda ai contenuti della riforma, ma piuttosto all'occasione di mettere in crisi l'esecutivo, e magari di andare a nuove elezioni. Ma, soprattutto, non può mai essere consentito uno scambio tra la Costituzione e la sopravvivenza di un presidente del consiglio e di un governo, per la banale ragione che la Costituzione rimane mentre il resto auspicabilmente prima o poi passa.

Quanto al merito, alcuni punti vanno *in limine* sottolineati.

Secondo un'opinione, le regole istituzionali, ed in specie le leggi elettorali, devono tendere all'obiettivo di «educare» i cittadini e in specie gli elettori, per condurli alle scelte «giuste» o «utili». Voglio esprimere la mia assoluta contrarietà a questa idea. Picchiare l'elettore con una mazza fatta di regole, finché non si convince a modificare convinzioni e comportamenti, è del tutto contrario – a mio avviso - ai canoni essenziali della democrazia. Le regole devono accompagnare e favorire l'evoluzione storico-politica di un paese, attraverso il pieno esercizio di diritti e libertà che rimane in ogni momento l'obiettivo prioritario. A chi mai si potrebbe riconoscere il potere di porre limiti e ostacoli, in funzione di quali fini ritenuti meritevoli? Se di educazione si tratta, rimarrebbe sempre aperto il quesito su chi – e come - educa gli educatori.

Ritengo altresì pessima l'idea che in una situazione molto difficile, data dalla grave crisi economica e dalla minaccia di un terrorismo globale, si possano cercare risposte efficaci puntando sul comando piuttosto che sul consenso. Concentrare il potere sull'esecutivo e sul leader, ancora esaltando connotati populistici e plebiscitari già presenti nel sistema politico-istituzionale, e contestualmente indebolendo la rappresentatività delle assemblee elettive, marginalizzando le voci diverse e dissenzianti, riducendo gli spazi di confronto, mediazione e sintesi, è l'esatto contrario di quanto può dare vitalità alla coesione sociale e forza alle istituzioni.

Si obietta da parte di qualcuno che puntare sul comando piuttosto che sul consenso è scelta inevitabile, se si vogliono evitare le coalizioni necessitate che producono un «inciucio» permanente. Ma perché in paesi come la Gran Bretagna o la Germania la necessità di andare a coalizioni anche difficili non spaventa nessuno, e nessuno le considera un «inciucio»? Perché in quei paesi pensano senza affanni a farle funzionare, quelle coalizioni? Avanzo un'ipotesi. Che l'argomento tutto italiano dell'inciucio venga in realtà dalla qualità bassa o infima del nostro ceto politico. Altrove, ministri di primo piano si dimettono per aver copiato una tesi di dottorato, o perché il coniuge ha acquistato una videocassetta con denaro pubblico. Da noi invece non c'è episodio di familismo o clientela che basti a indurre chicchessia alle dimissioni, e le coalizioni con i pluri-indagati sono all'ordine del giorno. Allora, forse, più che a riforme radicali della

Costituzione dovremmo pensare a leggi – sulla prevenzione della corruzione, sui partiti politici, sui rapporti tra politica e amministrazione, sulle incompatibilità e ineleggibilità - volte a innovare radicalmente in vista di una migliore qualità del ceto politico.

2. Il Senato non elettivo.

Affronterò qui solo le tematiche che a mio avviso più direttamente attengono alla forma di governo, intesa in senso lato. Non mi occuperò quindi della riduzione dei costi, o della presunta semplificazione nella formazione delle leggi o ancora delle innovazioni recate al Titolo V, che sono oggetto di altri seminari. Partirò invece dalla cancellazione del Senato elettivo. La scomparsa di un'assemblea eletta direttamente si aggiunge all'indebolimento della rappresentatività della Camera (v. il punto successivo). Una così drastica riduzione di rappresentatività dell'istituzione parlamento nel suo complesso non può che peggiorare in danno dell'assemblea l'equilibrio nel rapporto con l'esecutivo, toccando quindi la forma di governo, formalmente incisa poi dalla riduzione del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati. Assume dunque rilievo la validità degli argomenti che sostengono le scelte fatte per il futuro Senato.

Deve essere chiaro in premessa che il superamento del bicameralismo paritario non è stato né sarebbe un problema. A dire il vero, le statistiche dimostrano che i tempi della decisione parlamentare non sono affatto lunghi. Come è vero che ci sarebbero modi semplici per risolvere il problema delle cd navette – che incidono assai meno di quello che comunemente si ritiene - come la istituzione di commissioni paritetiche in cui risolvere il contrasto tra le due camere. Come è infine vero che il ritardo nella decisione è quasi sempre dovuto a contrasti interni alla maggioranza del momento, che sono la causa vera del congelamento di iniziative anche pregevolissime. In ogni caso, il punto di contrasto non si trova nel superamento del bicameralismo paritario, ma nella natura non direttamente elettiva del Senato. I consigli regionali e delle province di Trento e Bolzano eleggono i senatori assegnati nel proprio ambito, riservando un

seggio al sindaco di un comune, per un totale di 74 senatori-consiglieri e 21 senatori-sindaci.

Si argomenta che in tal modo si giunge alla rappresentanza delle autonomie. Ma è falso. Ogni regione ha pochi seggi senatoriali, di cui uno riservato al sindaco. Ora, il consigliere regionale è eletto in un piccolo segmento del territorio – a dimensione infra-provinciale – dal quale dipende la sua carriera politica. La sua occupazione primaria è il collegio di provenienza, come impone la stessa legge costituzionale quando prevede la decadenza dal seggio senatoriale alla cessazione del mandato di consigliere, anche per scioglimento anticipato. Che voglia o possa rappresentare l'istituzione regione nel suo complesso è ipotesi fantasiosa. Al più, se potrà, cercherà di portare qualche vantaggio al suo territorio. Ne segue che per ogni regione pochi territori avranno voce in Senato, e la gran parte non avrà alcuna voce.

Ugualmente fantasiosa è l'ipotesi che l'unico senatore-sindaco possa o voglia assumere su di sé il carico di rappresentare tutti i comuni della regione. Soprattutto considerando che con ogni probabilità la scelta non cadrà sul sindaco del comune capoluogo o della città metropolitana, che sarebbe per i senatori-consiglieri regionali un competitor pericoloso. È verosimile piuttosto che sia il sindaco di un comune piccolo o medio-piccolo, non in grado di togliere visibilità a chicchessia.

Nel complesso, abbiamo in prospettiva una rappresentanza non delle autonomie, ma di localismi ed egoismi territoriali, da perseguire nel tempo libero lasciato dall'occupazione primaria – il mandato elettivo locale. Il tutto attraverso un personale politico che dimostra quotidianamente la propria scarsa qualità ed al quale peraltro si riconoscono le prerogative parlamentari e le garanzie quanto ad arresti, perquisizioni, intercettazioni. Con quali possibili conseguenze negative è facile immaginare.

Si obietta sul punto che si è però sostanzialmente recuperata l'elezione diretta dei senatori, essendo stato introdotto il principio della conformità alle scelte espresse dagli elettori. Si prevede anche che i seggi siano attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.

È pubblicità ingannevole. Va anzitutto considerato che la natura fortemente maggioritaria delle leggi elettorali regionali rende la corrispondenza tra la composizione delle assemblee e gli orientamenti reali del corpo elettorale del tutto aleatoria. Ma soprattutto il principio della necessaria conformità alle scelte degli elettori è negato per gran parte delle regioni dal numero limitato di seggi senatoriali attribuiti. Basta considerare che a 10 regioni e province sono attribuiti solo due seggi senatoriali, di cui uno riservato al senatore-sindaco. Il consiglio regionale è chiamato ad eleggere un solo senatore-consigliere. In tal caso è tecnicamente impossibile rispettare il principio della conformità al volere degli elettori, o del rispetto della composizione del consiglio. Lo stesso può dirsi per regioni come la Calabria e la Sardegna, che hanno tre seggi, ed eleggono quindi due consiglieri-senatori. Il problema, che viene dai numeri, non potrà essere risolto dalla legge bicamerale cui si rinvia per l'attuazione. E dunque l'esito probabile è che si lasci tutto alla norma transitoria che prevede l'elezione da parte del consiglio regionale, senza ulteriori e particolari prescrizioni.

Tutto questo si poteva agevolmente evitare con un Senato direttamente elettivo, che avrebbe assicurato la piena rappresentanza di tutta la regione e dei comuni in essa compresi, pur con pochi senatori. Avrebbe al tempo stesso offerto un'occasione di migliorare la qualità di un ceto politico oggi certamente ai livelli più bassi della classifica. Oppure, in alternativa, bisognava scegliere un modello Bundesrat, con la presenza diretta in Senato degli esecutivi regionali, ai quali si poteva comunque riconoscere una rappresentanza dell'istituzione regione. Ciò avrebbe consentito di sopprimere le conferenze Stato-autonomie, la cui sopravvivenza invece conferma che la vera dialettica tra Stato e Regioni si svolge fuori del Senato, lasciato come rifugio di piccole istanze localistiche e di periferia. La vera e profonda contraddizione è riconoscere a un simile Senato una piena partecipazione al procedimento di revisione della Costituzione. Con quale legittimazione sostanziale, con quale titolo di rappresentatività, senatori-consiglieri e senatori-sindaci sono ammessi a decidere delle libertà e dei diritti dei cittadini italiani?

Ho detto in audizione parlamentare che piuttosto che un siffatto pessimo Senato meglio sarebbe stato fare una scelta seccamente monocamerale. Lo ripeto qui con piena convinzione.

3. Forma di governo e Italicum.

3.1. Il tramonto del bipolarismo

Il sistema dei partiti e la legge elettorale sono stati qui richiamati come elementi centrali in una riflessione sulla forma di governo. E indubbiamente non basterebbe ad esaurire il tema della forma di governo una analisi puramente formale centrata sul rapporto fiduciario e sul sistema degli organi costituzionali. Bisogna invece cogliere il nesso che lega la legge costituzionale Renzi-Boschi e l'Italicum. Da questo punto di vista le ultime elezioni amministrative ci consegnano un dato significativo, perché segnalano nel sistema politico un impianto tripolare che si consolida. Questa considerazione accomuna gran parte delle analisi e dei commenti seguiti all'esito elettorale.

È una evoluzione significativa che può ben essere destinata a durare. Un elemento in tal senso è dato dalla constatazione che il superamento del bipolarismo non riguarda solo l'Italia. Vediamo quello che succede in Gran Bretagna, dove l'indebolimento progressivo dei due partiti storici – *Labour* e *Tories* – ha da tempo prodotto il risultato che il sistema politico non sia più bipartitico, anche se forse da noi qualcuno si intestardisce a considerarlo tale. Emergono da ultimo linee di frammentazione nuove, come evidenzia la vicenda dello *Scottish National Party*. Vediamo quello che succede in Germania, con SPD e CDU. Persino negli Stati Uniti le ultime primarie presidenziali ci dicono che in ciascuno dei due partiti storici si sono ormai due piattaforme politiche alternative. Quelle di Hillary Clinton e di Sanders sono radicalmente diverse, e questo certo non succedeva in passato. Quanto al partito repubblicano, Trump è tanto lontano dalle tradizioni del *Grand Old Party* che l'establishment del partito ha tentato fino in

fondo di impedire la nomination, risultando alla fine sconfitto. Sono esempi che mostrano un bipolarismo/bipartitismo in caduta, e sistemi politici che si frammentano.

Allora il problema è mantenere la forma di governo aderente alla nuova realtà, piuttosto che correggerla forzatamente per riportarla a un modello astratto. In Gran Bretagna, l'esperienza della coalizione necessitata nella precedente legislatura – che bene avrebbe potuto ripetersi in quella attuale – ha condotto a studiare e sviluppare rapporti tra i partiti e prassi politico-amministrative affinché si ponessero le basi di una chiarezza programmatica utile al formarsi di coalizioni. In Germania, i due maggiori partiti sono giunti a una grande coalizione. Mentre in Spagna un sistema elettorale pensato per favorire i due maggiori partiti e l'alternanza – così veniva letto da chi auspicava anche per l'Italia un sistema similspagnolo - non ha potuto impedire l'evoluzione del sistema politico, e non ha favorito l'aggregazione dei partiti in coalizioni funzionanti.

3.2. L'Italicum nel sistema tripolare.

Il problema dell'Italicum è proprio nell'essere pensato per un impianto bipolare, se non bipartitico. La prova viene dalla constatazione che già nella genesi della proposta gli autori (Renzi e Berlusconi nel cd patto del Nazareno) non fecero mistero di puntare a un *favor* per i due maggiori partiti (i propri), e di voler porre fine a quello che veniva definito il ricatto dei partitini. Al tempo stesso, bisognava assicurare che uscisse dalle urne un vincitore certo, con una maggioranza adeguata. Quindi, soglie di accesso alla rappresentanza relativamente alte, forte premio di maggioranza, ballottaggio tra i primi due partiti o coalizioni. Il confronto parlamentare ha prodotto qualche correzione. Ma l'impianto di fondo rimane. E il *favor* per il bipartitismo trova anzi una esplicita conferma nel fatto che il premio di maggioranza viene nella stesura definitiva dato *ex lege* alla sola lista vincente, essendo formalmente precluse dalla legge coalizioni e apparentamenti tra il primo e il secondo turno. Certo, si può pensare a un listone che aggiri in più o meno larga misura il dettato legislativo, vanificandone gli obiettivi dichiarati. Ma l'assunto di base è indiscutibilmente un assetto bipartitico.

Il contrasto con le tendenze evolutive di fondo del sistema politico – orientato in senso tripolare - è evidente. Siamo al caso della legge elettorale che forza la realtà per adattarla a un modello astratto. Ed è davvero singolare la tesi che si avanza per giustificare tale esito. Si parte dalla premessa – ovviamente innegabile - che esistono tre minoranze. Si aggiunge che non sono componibili, e che anzi si configurano come antagoniste. Se ne trae la conseguenza che è inevitabile prenderne una e renderla artificialmente maggioranza. Secondo i sostenitori, non esiste altra via. Ed è esattamente questo che accade, per il combinato disposto di una soglia per l'assegnazione del premio di maggioranza del 40% al primo turno, che nessuno potrà raggiungere in un sistema tripolare, e di un ballottaggio senza soglia tra le prime due liste. Nell'esito finale, a un partito del 25 o 30% vengono assegnati 340 seggi.

Non voglio qui ricordare come tale esito sia in ultima analisi pericolosamente vicino a quello del Porcellum, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nella sent. 1/2014 per «eccesso di disproportionalità». Piuttosto, voglio segnalare che si dà a una minoranza gonfiata artificialmente in maggioranza parlamentare il potere di governare su un paese in cui rimangono ampiamente prevalenti nel complesso le forze politiche perdenti. Quando una minoranza del 25 o 30% viene portata a 340 seggi, il gioco non è a somma zero, perché i seggi dati al vincente per renderlo maggioritario vengono sottratti a tutti gli altri. C'è un soggetto politico che guadagna più seggi di quanti ne avrebbe conquistati in base ai voti, mentre tutti gli altri ne hanno meno, pur restando nel paese maggioritari, e per di più antagonisti. Siamo giunti ai governi a vocazione minoritaria.

Non credo che queste siano condizioni di governabilità efficace per il paese. Ancor meno proprio partendo dalla premessa che le minoranze nel sistema tripolare sono antagoniste. È uno schermo troppo sottile la considerazione che con il ballottaggio a due si supera comunque il 50% dei voti. È un dato puramente formale, che non muta affatto la considerazione sostanziale dei consensi reali nel paese. E rimane comunque l'obiezione, da più parti avanzata, che con il ballottaggio a due in un sistema tripolare sarà poi la minoranza esclusa dalla competizione finale a scegliere tra i due

contendenti, dando magari la vittoria a quello più debole. Rendendo il turno elettorale una sorta di roulette russa all'ultimo voto, e offuscando le prospettive di chiarezza programmatica di responsabilità politica. Come dovrebbe chi governa tradurre in indirizzo politico il consenso decisivo ricevuto nell'urna del ballottaggio da una minoranza antagonista? O non dovrebbe tenerne per definizione alcun conto?

Un simile sistema crea le premesse perché la legislatura segni un veloce logoramento del governo, con un indebolimento progressivo che porta alla vittoria di un'altra minoranza nel successivo turno elettorale. Così generando una successione di indirizzi politici per definizione antagonisti di durata - nella migliore delle ipotesi - quinquennale. Una instabilità periodica e permanente. In fondo, è dal governo Berlusconi I e dall'invenzione della favola del governo scelto direttamente dagli elettori che succede esattamente questo. In realtà nessun governo è mai durato una legislatura intera, mentre né il centrosinistra né il centrodestra sono stati confermati alla fine del mandato. Evviva la saggezza della DC, che cambiava governi ma confermava l'indirizzo politico, dando al paese una stabilità che gli apprendisti stregoni di oggi non sanno riprodurre. Quel che oggi si mette in campo conduce probabilmente a indirizzi politici alternativi, stimolati, garantiti e sostenuti da una alternanza forzosa legislatura per legislatura, bene che vada. Che questo sia meglio di quanto abbiamo sperimentato dalla XII legislatura (1994) in poi è davvero opinabile.

Proprio partendo dalla premessa di tre minoranze antagoniste bisognerebbe puntare a modelli che creino comunque una possibilità di governo, o la possibilità di comporre quell'antagonismo almeno su un limitato progetto di governo, senza puntare a imbavagliare due minoranze su tre. Paradossalmente, questo potrebbe essere più agevole in un modello centrato sulla formazione del governo in parlamento, secondo i canoni classici della forma di governo parlamentare, piuttosto che nell'ordalia elettorale. Ma il pensiero unico oggi dominante, ancorché disattento ai dati reali, rende questa prospettiva improbabile.

3.3. L'Italicum e il sistema di checks and balances

Una delle accuse volte alle riforme di Renzi è quella di puntare all'uomo solo al comando, con una concentrazione di potere abnorme sull'esecutivo, e in particolare sul primo ministro. È un'accusa fondata, che trova riscontro di nuovo guardando all'Italicum, e cogliendone in prospettiva i profili sostanziali. La chiave di volta è data dalla maggioranza blindata di 340. La domanda è: chi sono i 340, e chi li controlla? La risposta è per una parte ovvia: chi fa le liste, e in specie il segretario del partito vincente.

Partiamo dalla considerazione che la legge elettorale prevede cento collegi plurinominali. Quindi, collegi piccoli, che eleggono pochi deputati, e con liste di candidati fatte di pochi nomi. Di questi il primo – il capolista – viene votato insieme alla lista, ed è dunque bloccato. Il segretario del partito vincente dispone quindi di un primo pacchetto di mischia di cento fedelissimi, che avrà ovviamente collocato nella posizione di capolista.

Si dirà: ma gli altri 240 sono eletti con la preferenza. In realtà, è uno specchietto per le allodole. La chiave qui è data dalle liste corte di candidati. Può anche darsi che favoriscano la conoscenza dei candidati da parte degli elettori. Ma è certo che consentono una approfondita conoscenza a chi fa le liste: leggi, ancora, il segretario del partito. È allora agevole costruire le liste affiancando a candidati forti, capaci di attrarre preferenze, e destinati ad essere eletti, candidati magari dignitosi ma più deboli, che portino consensi alla lista, ma senza speranza di elezione: riempitivi di lista, o donatori di sangue. Con liste di pochi candidati il gioco è facile per una mano esperta. E allora anche i 240 possono essere in larghissima misura predeterminati. Sul totale di 340 garantiti dal premio ne potrà sfuggire qualcuno, ma non molti. Qualche seggio a eventuali minoranze interne, e la rappresentanza parlamentare diventa un blocco tendenzialmente monolitico.

Se poi il segretario del partito è anche presidente del consiglio, come l'opinione oggi prevalente sembra indicare, i 340 diventano il sostegno blindato del premier.

L'Italicum rende la posizione di segretario di partito cruciale per il potere del premier in parlamento. È qui che cogliamo la torsione verso l'uomo solo al comando, e l'alterazione del sistema di *checks and balances*.

Si svuota anzitutto la figura del Capo dello Stato. Quanto al potere di nomina del primo ministro, non potrebbe nominare altri che il soggetto esponenziale dei 340, non esistendo alcuna maggioranza a sostegno di un nome diverso. Il punto è del tutto evidente, e viene direttamente dal mantra della scelta di chi governa da parte degli elettori, e dalla affermata necessità di sapere chi vince la sera stessa del voto. Già il Porcellum, del resto, faceva salvi - con una ipocrita *excusatio non petita* - i poteri del Capo dello Stato ex art. 92 della Costituzione. Si obietta che rimane, però, il potere di scioglimento. Ma in realtà non è così. Se un primo ministro ha in campo 340 obbedienti soldati, con le sue dimissioni può determinare una impossibilità di funzionamento della Camera che costringa il Capo dello Stato allo scioglimento. Quanto alla promulgazione delle leggi, il rifiuto è superabile con la riapprovazione, certamente alla portata dei 340. Per i decreti, il rifiuto di emanazione è già oggi marginale, trattandosi di atti sostanzialmente governativi (ricordiamo il rifiuto di Napolitano per il caso Englaro). Mentre il voto a data certa - più che l'elencazione di limiti già oggi esistenti che la riforma solo riporta al livello costituzionale - può ridurre di molto il ricorso quanto meno alla decretazione di urgenza.

Rileva altresì che un blocco di 340 voti è vicinissimo ai numeri necessari per eleggere il Capo dello Stato. È ben vero che le maggioranze previste superano il 55%. Ma avendo 340 voti basta contrattare il supporto di poche decine, o magari di qualche assenza strategica nel caso di computo sui votanti, per giungere alla meta. Nulla di impossibile per un governo in carica, che certo dispone di argomenti persuasivi. Lo stesso può dirsi per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, dei membri laici del Csm, dei componenti di Autorità indipendenti.

Ecco come partendo dal sistema elettorale, passando attraverso il sistema dei partiti, la formazione delle liste, l'unione personale tra segretario di partito e primo ministro, si giunge al possibile stravolgimento nel sistema di *checks and balances* e alla

pericolosa prospettiva dell'uomo solo al comando. Non è un caso che Renzi abbia difeso strenuamente l'Italicum, per aprire forse alla fine a qualche modifica – come i premio alla coalizione – utile a tacitare i critici nel partito e nella maggioranza di governo oltre che a ridurre il pericolo M5S, senza però stravolgere l'impianto. Non è un caso che abbia chiuso seccamente su qualsiasi possibilità di lasciare la segreteria del partito. Evidentemente è consapevole dei dati reali, per i quali non si affida alla lettura dei costituzionalisti. Ma qui non conta che accada o meno con Renzi, o che lo voglia. Conta che possa accadere, in principio. E i segnali che si ricevono da altre riforme, come quella della Pa e della Rai, sono del pari preoccupanti.

Ho affermato spesso, e lo ribadisco, che riterrei assai più democratico di quel che si prefigura in Italia un presidenzialismo ispirato ai canoni classici, con una legittimazione elettiva separata e ugualmente forte delle assemblee legislative e del presidente.

3.4. Gli istituti di democrazia diretta

Lo scenario qui descritto avrebbe potuto essere in qualche misura temperato da un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. Così non è stato.

Per l'iniziativa legislativa popolare le firme richieste sono state triplicate, da 50000 a 150000. Si obietta che è stato introdotto un richiamo al regolamento parlamentare a garanzia dell'iniziativa. Ma va detto che si tratta di palliativi di scarsissima efficacia. Garanzie di tal genere – e analogo ragionamento si può fare per il cd statuto dell'opposizione – possono essere garanzie di procedimento, mai di contenuto o di risultato. Se una maggioranza parlamentare ha interesse a un qualsivoglia argomento, in quanto lo giudica politicamente pagante, non lascerà l'iniziativa né in mano al popolo sovrano né all'opposizione. Se avverte una spinta vera nel paese, che può tradursi in un potenziale guadagno elettorale, non aspetterà che arrivi un testo sostenuto da un milione di firme. Sarà presentata una proposta, parlamentare o di governo secondo le convenienze. A contrario, se una maggioranza parlamentare pensa di poter ricevere un danno dall'approvazione di una legge non coerente con il proprio progetto politico, non

la lascerà mai giungere all'approvazione finale. Quindi una garanzia nei regolamenti parlamentari non potrà mai giungere a consentire o favorire l'approvazione di alcunché solo perché viene dal popolo o dall'opposizione in parlamento.

Ma allora un rafforzamento dell'iniziativa popolare è in principio impossibile? Certamente no. Solo che la garanzia bisogna cercarla fuori del parlamento. Ad esempio prevedendo che se la legge proposta dal popolo viene respinta, o anche solo modificata, dall'assemblea legislativa, si va automaticamente a un referendum approvativo. Dall'iniziativa popolare alla decisione popolare. Ma forse per alcuni troppa democrazia fa male.

Sul referendum ha avuto qualche pubblicità il richiamo a consultazioni popolari propositive e di indirizzo. Ed è vero che se ne fa menzione in un comma aggiunto all'art. 71. Ma solo per rinviarne la disciplina a una futura legge costituzionale, da attuare poi con legge bicamerale. Se mai, tempi siderali. E perché non in questa legge costituzionale, che ne dava immediata occasione? Siamo allo spot pubblicitario.

Come anche è uno spot l'abbassamento del quorum di validità dalla metà più uno degli aventi diritto alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni politiche. Va detto che l'innovazione non è di per sé meramente simbolica, introducendo una novità di rilievo. Ma difficilmente si comprende perché sia limitata alla sola ipotesi di referendum richiesto da 800000 elettori. Qualora i richiedenti siano 500000, rimane il quorum oggi previsto. Qui va anzitutto sottolineato che in un tempo nel quale le organizzazioni di massa sono scomparse, rese evanescenti o indebolite già 500000 firme sono un ostacolo difficilmente superabile. Ma soprattutto non si comprende la ragione del diverso trattamento. Il quorum di validità attiene alla soglia minima sotto la quale si giudica che il popolo non abbia in misura sufficiente inteso esprimere la propria volontà. È un profilo che prescinde totalmente dalle firme che sostengono la richiesta referendaria. Ragione dunque vorrebbe che fosse uguale, quale che sia il numero di firme. E allora la diversa disciplina può solo indicare l'intento di limitare per quanto possibile il favor alla manifestazione di volontà popolare, restringendo il trattamento più favorevole alle ipotesi più difficili a realizzarsi.

4. Conclusioni.

Siamo di fronte a riforme pericolose per molti versi, insufficienti per altri. Non basta a controbilanciare i profili negativi la considerazione che alcuni punti sono apprezzabili, come la soppressione del Cnel o la cancellazione di alcuni macroscopici errori nel Titolo V riformato nel 2001. Prevalgono nettamente i profili della drastica riduzione di rappresentatività dell'istituzione parlamento, la concentrazione di potere sull'esecutivo e sul leader, l'alterazione profonda del sistema di *checks and balances* che emerge dall'interazione con la legge elettorale. Il quesito referendario unico conduce al no. In altra sede ho argomentato nel senso dell'impossibilità, tecnica e politica, di «spacchettare» il quesito, e non è questa la sede per riprendere l'argomento.

C'erano alternative? Sicuramente sì, e molteplici. Gli esempi recenti di Gran Bretagna e Germania, già richiamati, ci mostrano sistemi stabili ed efficienti che, partendo da istituzioni e sistemi elettorali molto diversi hanno affrontato senza stravolgimento alcuno la difficile costruzione di nuove condizioni di governabilità. Sistemi, dunque, che hanno saputo affrontare il cambiamento senza introdurre rigidità e consentendo una evoluzione fisiologica.

Se si guarda senza pregiudizio alla Costituzione vigente si vede che essa ha consentito una evoluzione anche profonda, tutto sommato senza fratture. Ci avviamo verso scelte che introducendo rigidità in nome di una fantomatica democrazia decidente queste fratture andrà a crearle. Sta già succedendo. Ci frantumiamo sul referendum costituzionale, dal quale – chiunque vinca - uscirà una costituzione più debole: quella oggi vigente o quella che verrà. Sarà il riflesso di un paese spaccato a metà perché nessuno vincerà con un grande margine di voti. Non è un buon viatico, in un tempo di crisi e di difficoltà gravi. Sarebbe stato molto più saggio non toccare la Costituzione vigente, o comunque garantire prioritariamente nell'iniziativa riformatrice la rappresentatività delle istituzioni e la partecipazione democratica che sono gli strumenti principali della coesione e della forza di un paese.