

FRANCESCO VOLPE

NOVE RIFLESSIONI  
SULLA RIFORMA  
COSTITUZIONALE



*L'occasione che ha dato spunto alla stesura di queste pagine è stata di carattere estemporaneo. Esse sono conseguenza di colloqui personali, in sedi di dialogo del tutto informali.*

*Non tutto quello che leggerete è farina del mio sacco, perché sono debitore di alcune idee (soprattutto quelle sul modo con cui la Riforma ha disciplinato la materia regionale) nei confronti di un Collega (tra i più bravi).*

*Non ne faccio il nome solo perché ignoro se la cosa gli faccia piacere.*

*Lo devo, però, ringraziare, per avere contribuito a chiarirmi le cose.*

*Padova, novembre 2016*



## 1. – CONTRO UN ARGOMENTO A FAVORE DEL SÌ

I sostenitori della Riforma costituzionale adducono che non si può stare sempre fermi e che qualche volta occorre cambiare. Se si perdesse l'occasione di farlo, quando è possibile, dopo sarebbe più difficile. Quindi, si approvi la Riforma. Gli aggiustamenti seguiranno.

È un argomento che trova una certa presa, soprattutto emotiva.

A me pare, tuttavia, fallace.

Le obiezioni sono ovvie: a) non si cambia tanto per cambiare; b) non è facile «aggiustare» in seconda battuta gli errori, perché una riforma costituzionale è una cosa complicata, richiedendo doppie approvazioni – distanziate di alcuni mesi – e maggioranze qualificate. Basti pensare che la precedente riforma costituzionale di un certo impatto risale a quindici anni fa e che, prima di quella, passarono altri cinquantatré anni.

Ma c'è un altro motivo che non mi pare sviluppato e che ritengo decisivo. Siamo sicuri che, dopo l'approvazione della Riforma, riusciremo di nuovo a cambiare «facilmente» la Costituzione e a portare non solo gli aggiustamenti, ma anche le modifiche radicali che in un futuro si rivelassero necessarie?

In realtà, la Riforma potrebbe aggiungere ulteriori difficoltà al procedimento di revisione costituzionale.

Difficoltà tali da renderlo di fatto irrealizzabile.

Mi spiego.

Anche il nuovo testo costituzionale prevede che il Senato partecipi alle future riforme della Costituzione con voto pienamente deliberativo. Se il Senato dirà di no, non si faranno altre modifiche alla Costituzione.

Ora, dobbiamo chiederci quale strana bestia sarà il Senato del futuro.

Esso non sarà affatto conformato come è adesso. Oggi, infatti, le due Camere esprimono un quadro leggermente diverso delle varie rappresentanze politiche, ma in definitiva non completamente difforme.

Non è forse a tutti chiaro, però, che il Senato non sarà più espressione dei partiti politici. O lo sarà in maniera molto indiretta e tale, comunque, da non assicurare una riproduzione delle maggioranze presenti alla Camera (salvo applicare il manuale Cencelli in modo raffinatissimo e stabilire che il Molise designerà senatore Tizio del colore violetto per compensare la nomina di Caio, in Val d'Aosta, di colore turchino).

È dunque facile che in Senato si formi una maggioranza completamente diversa da quella che si formerà alla Camera. Che è una cosa diversa dal

dire che lo scarto tra maggioranza e opposizione, in Senato, è di pochi senatori, anziché di trenta deputati.

Qualcuno obietterà che la coesistenza di maggioranze diverse, nelle due Camere, era stata prevista nello stesso testo originario della Costituzione. Tanto che la durata delle due Camere era diversa.

Il che è vero, ma la Costituzione, nel testo del 1948, prevedeva (e prevede) anche una via d'uscita al possibile blocco del sistema. Prevedeva, cioè, che, quando il conflitto tra le due Camere avesse reso il sistema incapace di funzionare, il Capo dello Stato avrebbe potuto scioglierle entrambe o anche solo una.

Dopo la Riforma, però, il Senato non potrà più essere sciolto dal Capo dello Stato, perché la sua composizione, appunto, non sarà legata alle elezioni politiche e perché i suoi componenti si rinnoveranno automaticamente, secondo che si modifichino i Consigli regionali e i Comuni di provenienza. Il Capo dello Stato conserverà il potere di sciogliere la Camera dei deputati, ma pare, a dir poco, incongruo che, nel caso in cui Camera e Senato si fronteggiassero per l'approvazione di una Riforma costituzionale (o di una qualsiasi legge bicamerale), si debba risolvere il conflitto sciogliendo proprio quell'unica Camera che è stata eletta direttamente dal popolo.

In ogni caso, sussistendo una possibile maggioranza in Senato diversa da quella esistente alla Camera, il Senato sarà in grado di bloccare ogni riforma costituzionale (e per la verità ogni legge bicamerale) proposta dall'apparato partitico e quindi proposta dal risultato delle votazioni politiche. Senza alcuna possibilità di rimedio o di aggiustamento.

Da tutto ciò pare a me che derivi non già una Costituzione rigida, come è adesso, ma addirittura una Costituzione «super-rigida», assai poco «elastica», assai poco «plastica».

Tutto ciò rischia di «inchiodare» il sistema.

In caso di riforma costituzionale, del resto, ciascuno dei cento futuri senatori avrà un valore assai consistente, perché il peso specifico del loro singolo voto, in un collegio ridotto ad un terzo di quello attuale, sarà tre volte più rilevante.

Se voteranno secondo la propria coscienza individuale, è possibile che i senatori si schierino contro ciò che chiede la Camera; se voteranno secondo interesse, chiederanno qualcosa in cambio. Magari per il tornaconto personale.

Sarà, comunque, difficile stringere «patti» con i singoli, perché i senatori saranno in continuo mutare, con il mutamento dei Consigli regionali, sì che neppure l'identificazione dell'interlocutore sostanziale, nella trattativa, sarà facile. Dopo che mi sarò messo d'accordo con il senatore Luigi, promettendogli una certa prebenda, dovrò rifare l'accordo che avevo già preso con il senatore Mario, il quale, nel frattempo, è decaduto ed è stato sostituito da Andrea. E così via, a rotazione, fino a che non dovrò tornare a rifare anche l'accordo con Luigi che, intanto, sarà stato sostituito da Paolo.

Ma, al di là del malaffare, un sistema «inchiodato» è ragione di preoccupazione, soprattutto se a essere inchiodata sia la fonte normativa che regola l'intero funzionamento dello Stato.

Come sostengono i partigiani del sì, infatti, le riforme, quando tocca, occorre farle.

Sarà, tuttavia, «super-difficile» ogni riforma costituzionale.

Tuttavia, la volontà popolare e le rivendicazioni dei cittadini (soprattutto se ridotti allo stremo) sono come l'acqua. È difficile tenere a lungo l'acqua racchiusa in un contenitore. Poco alla volta, essa si infiltrerà, cercherà fessure e fenditure per uscire ed affermarsi.

E fin qui, poco male. Anzi, bene. È il sistema che si aggiusta e che si compensa.

Nei casi più gravi, però, se la pressione fosse eccessiva e se proprio non ci fosse modo di alleggerirla o di compensarla, essa farà esplodere la cisterna e l'acqua fluirà incontrollata e violenta.

Ecco, dunque, perché l'argomento non mi convince. Cambiare per cambiare – se il risultato fosse quello che poi non potrei più cambiare nulla e che l'unico rimedio sarebbe quello di sovvertire la stabilità interna dello Stato – è un gioco davvero pericoloso.



## 2. – SUGLI ASPETTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE CHE, SECONDO ME, SONO POSITIVI

Continuando il discorso iniziato con il precedente intervento e secondo quello che è il mio giudizio, riconosco che la Riforma costituzionale contiene qualcosa di buono.

I profili positivi, a me pare, non attengono tanto all'impianto generale, quanto a singoli punti.

Cercherò, perciò, di esporre una sorta di rassegna.

### I DECRETI-LEGGE

In linea di massima, mi convince abbastanza la riscrittura dell'art. 77, specie se letto in combinato disposto con l'art. 72, u.c.

Non entrerà nei dettagli, anche se questi potrebbero suscitare dei foschi problemi (la conversione spetta solo alla Camera? perché, se sì, il decreto-legge sarebbe uno strumento per eludere la competenza del Senato, quanto alle leggi bicamerali. Se no, come si regola la scansione dei termini di conversione, tra l'esame della Camera e quello del Senato?). Mi limiterò ai caratteri generali di revisione dell'istituto.

Lo strumento della decretazione d'urgenza, come si sa, è da sempre stato fatto oggetto di un esercizio troppo disinvolto. Suo tramite, il Governo ha fatto passare riforme che, diversamente, sarebbero andate incontro ad un lungo iter parlamentare e che, forse, non sarebbero mai state approvate. Il tutto è stato agevolato dalla questione di fiducia, posta spesso in sede di conversione.

Si sa che la Corte ha posto dei limiti alla decretazione d'urgenza e questi limiti, va riconosciuto, sono stati recepiti dalla Riforma.

Questo vale per il divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti e per il divieto di riproporre disposizioni normative dichiarate illegittime dalla Corte.

Non è con riguardo a questi profili, tuttavia, che la Riforma acquista meriti. Di fatto, questi principi, proprio perché la Corte già li applica, possono ritenersi già recepiti dal sistema e «vigenti» pure a Costituzione invariata.

La Riforma si distingue, tuttavia, su una questione di contenuto, quando essa eleva al grado di principio costituzionale il divieto di introdurre, con decreto-legge, misure di non immediata applicazione. Tale divieto è già stabilito dalla legge sulla Presidenza del Consiglio del 1988, ma poiché quella legge ha valore di legge ordinaria, essa è derogabile da un'altra

fonte di pari forza e valore. Dunque dallo stesso decreto-legge che vi contravvenga. Nella realtà, finora, essa è stata una norma «vuota».

Le cose cambieranno con il recepimento del principio in una norma di forza e valore costituzionali. Sulla base dell'art. 77, perciò, non si potranno più introdurre disposizioni che entrino in vigore dopo sei mesi o dopo un anno.

Tutto ciò mi sembra corretto, perché se il decreto-legge trova fondamento «in casi straordinari di necessità e d'urgenza», è assurdo introdurre con tale strumento norme che si applicheranno solo dopo un certo lasso temporale.

Può capitare, tuttavia, che vi siano norme urgenti da adottare, ma non di così straordinaria urgenza da giustificare l'emanazione di un decreto-legge.

Sul punto sembra soccorrere l'art. 72, u.c., che consente al Governo, per i suoi disegni di legge qualificati come «essenziali», di ottenere che essi siano repentinamente inseriti all'ordine del giorno della Camera dei deputati, onde ottenere anche che la stessa deliberi definitivamente entro settanta giorni. Vale a dire entro un termine di poco superiore a quello previsto per la conversione del decreto-legge. In tal modo, dunque, il Governo potrà cercare d'introdurre norme urgenti, «ma non troppo», senza la necessità di far ricorso alla decretazione d'urgenza.

Anche qui, però, qualche dubbio rimane, per il caso in cui tali norme richiedano una legge bicamerale. Il termine di settanta giorni vale solo per l'approvazione da parte della Camera dei Deputati. Ma nulla è detto circa i termini entro i quali debba poi pronunciarsi il Senato. Il che, almeno nei casi di legge bicamerale, potrebbe essere cosa che vanifica l'operazione di riordino dettata dalla Riforma. Salvo ipotizzare che la procedura dell'art. 72, u.c., non possa applicarsi nelle materie di legislazione bicamerale. Il che, però, aprirebbe altri problemi di coordinamento.

#### PRINCIPI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO AMINISTRATIVO

Viene riscritto anche l'art. 97 della Costituzione, introducendo, accanto ai tradizionali principi di buon andamento e di imparzialità, quello di trasparenza. Trasparenza, di per sè, non è una bella parola. Essa esprime null'altro che un'immagine, una metafora e indica qualcosa di assai poco preciso. Tuttavia, se cercassimo di darle un contenuto (essendo a questo punto liberi di interpretarla anche diversamente da come essa viene intesa secondo la disciplina attualmente vigente, di forza e valore primari), forse potremmo sostenere che, dopo la Riforma, sull'Amministrazione

ne ricadrà anche un obbligo costituzionale di spiegare le ragioni del suo comportamento, sì da costituzionalizzare il principio di motivazione dei provvedimenti e sì da estendere lo stesso anche agli atti amministrativi che oggi non vi soggiacciono. Vale a dire agli atti regolamentari e agli atti generali. Tutti i piani regolatori, per intenderci.

Ma, forse, si possono ricavare nuovi principi costituzionali dell'attività amministrativa anche dal riformulato art. 118, il quale introduce, con forza e valore costituzionali, i principi di semplificazione e di efficienza.

Forse – l'avverbio va rimarcato – si potrà un domani sostenere la contrarietà a Costituzione di quelle norme di legge che introducano procedimenti amministrativi troppo complicati e inutilmente farraginosi, secondo il criterio della ragionevolezza e collegando, appunto, l'art. 3 con l'art. 118.

#### REGIONALISMO

Qui non è solo questione di contenuti, ma anche di gusti e di personali convinzioni politiche.

Ad alcuni il regionalismo piace, ad altri no.

Io sono di questa seconda schiera: il regionalismo a me non piace.

Più precisamente, non mi piace che le Regioni – ammesso che abbia un senso la loro esistenza – possano fare leggi.

In primo luogo perché la legislazione territoriale serve a suscitare ingiustificate forme di concorrenza normativa interna allo Stato. Se la Regione Calabria emanasse una legge che favorisce l'insediamento di un certo tipo di attività produttive e la Regione Campania no, fatalmente gli imprenditori che operano in quel ramo di mercato sarebbero incoraggiati a trasferire le loro attività da Salerno a Cosenza. Analoghi esempi – che tutti capiamo, perché sono sotto gli occhi di tutti – potrebbero essere portati con riguardo alla disciplina del turismo.

Ma ha senso che tra italiani si cerchi di farci «le scarpe» l'uno con l'altro? Perché a questo, a me pare, mira il potere legislativo regionale, il quale si esprime attraverso discipline esclusivamente di diritto pubblico e, perciò, di governo, diretto o indiretto, dell'economia.

In secondo luogo, reputo che attribuire ad un'unica entità – la Regione, appunto – sia poteri legislativi, sia poteri amministrativi, costituisca una sostanziale deroga al principio di divisione dei Poteri dello Stato. Io, invece, a quel principio (così dubbio, se valutato in sede teoretica) sono affezionato, perché sullo stesso si basa tutto l'impianto del diritto amministrativo che abbiamo ricevuto dall'Illuminismo e dalla Rivoluzione del 1789.

Di fatto, una Regione può emanare una legge avendo già a mente il provvedimento che emanerà domani nei confronti di Tizio, singolo cittadino. Quest'ultimo, così, viene privato della tutela, perché egli non potrà far valere l'illegittimità del provvedimento che lo riguarda (essendo stato sostanzialmente invertito il rapporto logico tra legge e provvedimento). Sua unica speranza sarà quella di ottenere un intervento della Corte sulla legge-provvedimento. La qual cosa, come tutti sappiamo, è difficile non solo da ottenere, ma anche da suscitare, perché le questioni di legittimità costituzionale non sono poi così frequenti. Inoltre, l'estensione dei vizi di legittimità degli atti amministrativi è più ampia di quella dei possibili vizi di legittimità costituzionale.

Ecco spiegato, dunque, perché a me il regionalismo non piace.

Altri, invece, ritengono che il regionalismo sia una cosa buona, perché esso favorisce forme di democrazia più vicine al territorio e perché consente una graduazione delle discipline più attenta al dato locale.

La Riforma, dal canto suo, sembra porre nuovi limiti al potere legislativo delle Regioni, dal momento che essa abroga la potestà legislativa concorrente.

Sotto questo profilo, dunque, la Riforma dovrebbe essere gradita agli antiregionalisti come me. Dovrebbe, invece, risultare sgradita ai fans del regionalismo.

Va detto, però, che, forse, l'effettivo carattere di novità della Riforma è, forse (ribadisco), meno concreto di quanto in un primo momento potrebbe apparire.

La potestà legislativa concorrente, secondo l'interpretazione che ne dà la Corte costituzionale, è molto circoscritta e limitata, tanto che molte leggi regionali, se guardiamo al loro contenuto, hanno carattere sostanzialmente attuativo e regolamentare. Esse, di legislativo, hanno solo la forma e le modalità di contestazione (Corte costituzionale, anziché giudice amministrativo). Inoltre, in molte delle materie che prima spettavano alla legislazione regionale concorrente (ad esempio il c.d. governo del territorio, cioè l'urbanistica e i piani regolatori), lo Stato potrà emanare solo norme di principio, comuni e generali. Non molto di diverso, a ben vedere, dai «principi fondamentali della materia» che disegnano gli attuali limiti della potestà legislativa regionale.

Anche senza tenere conto delle fazioni in cui vogliamo iscriverci, inoltre, pure a riguardo del regionalismo la Riforma non è esente da coni d'ombra i cui contorni sono piuttosto incerti. Le potestà legislative statali sono

indicate, infatti, in un elenco tassativo. Ma così vale anche per quelle di competenza regionale esclusiva.

E le materie che non ricadono in nessuno dei due elenchi?

L'art. 117 risolve la cosa dicendo che spettano anch'esse alle Regioni.

D'accordo. Ma allora che senso ha prevedere un elenco tassativo delle potestà legislative regionali?

Inoltre, vi è un punto generale su cui occorre avere, a mio modo di vedere, le idee chiare.

La perdita della potestà concorrente – si dice – è compensata, per le Regioni, proprio dalla istituzione del Senato delle autonomie (come era definito nel testo originale della proposta di Riforma), in cui i rappresentanti indicati dai singoli Consigli regionali saranno chiamati (nell'esercizio del potere legislativo bicamerale) a dettare le norme statali generali che condizioneranno la futura attività regionale. Il Senato, da questo punto di vista, sembra essere dunque una sorta di Conferenza Stato-Regioni elevata al rango di ramo del Parlamento e quello che le Regioni perdono «in basso», sembrano recuperarlo «in alto».

Benissimo.

O forse no.

Perché le Regioni non parteciperanno alla composizione del Senato ciascuna allo stesso modo, ma in ragione della loro popolazione. Sembra, pertanto, che alla Lombardia – dieci milioni di abitanti – spetteranno circa 15 senatori. Vale a dire il 15 per cento dell'intero collegio. Più o meno la metà ne toccheranno al Veneto e alla Sicilia. Immaginiamo che queste tre Regioni – tradizionalmente tra loro non ostili – stringano alleanze interne al Senato. Da sole, esse potranno contare sul trenta per cento dei voti disponibili. Che non è affatto poco. Ne segue che quelle tre Regioni saranno in grado, da sole, di condizionare pesantemente il contenuto di quelle leggi che, poi, avranno ricadute su tutte le altre Regioni. Che è come dire che la Lombardia decide il diritto che si deve applicare in Umbria. O viceversa, naturalmente.

E così, le Regioni che finissero «in minoranza» al Senato, oltre a perdere la legislazione concorrente, non otterrebbero neppure quella forma di compensazione che consiste nella possibilità di incidere sulla legislazione generale e statale di settore.

Secondo questo stesso profilo, va considerato, poi, che al Senato parteciperanno pure i componenti nominati dalle Regioni ad autonomia speciale. Le quali, tuttavia, in forza di una specifica disposizione di coordinamento,

saranno solo lambite dalla Riforma. Per loro, in un certo senso, continuerà a valere la Costituzione «vecchia» (rectius: il Titolo quinto, nei limiti di sua applicabilità, per quanto non disciplinato dagli Statuti regionali). Senza subire limiti alla loro specifica potestà legislativa, le Regioni ad autonomia speciale saranno dunque in grado di incidere, per mezzo dei loro rappresentanti al Senato, sul regime a cui dovranno soggiacere le Regioni ad autonomia ordinaria. Il che, oggi, non avviene e, in sostanza, le Regioni ad autonomia speciale, senza perdere un et della possibilità di introdurre diritto in casa propria, acquistano invece la possibilità di determinare il diritto applicabile in casa altrui.

\* \* \* \* \*

Ho descritto fin qui quelli che, secondo me, sono gli aspetti positivi della Riforma (senza, lo riconosco, trascurare le specificità negative che sono insite in questi stessi aspetti).

Non resta che compiere un ultimo passaggio. Vale a dire quello di esaminare gli aspetti della Riforma che sono negativi in sé. Questa volta, però, guardando al loro contenuto e non ai problemi strutturali.

### 3. – LE RAGIONI DEL NO

Cercherò ora di indicare i motivi che, secondo me, si oppongono alla Riforma e che, a mio giudizio, si dimostrano decisivi.

In definitiva, essi si riducono ad una sola questione, anche se la stessa si manifesta sotto due aspetti.

A me pare, infatti, che la principale critica che deve essere rivolta alla Riforma consista nel fatto che essa non risolve i problemi che si era proposta di affrontare; che, anzi, sostituisca i problemi vecchi con problemi nuovi, di gravità verosimilmente maggiore.

Anche questa volta procederò per punti.

#### GOVERNABILITÀ

La Riforma, se ho ben inteso, si propone di garantire un sistema di Governo più stabile, in quanto tale capace di avviare riforme generali e una consolidata attività di direzione della cosa pubblica.

A me pare, però, che in concreto la Riforma non modifichi troppo il quadro previgente.

La forma di Governo dello Stato italiano rimarrà parlamentare, così come è già adesso.

L'Esecutivo dovrà, infatti, continuare a godere della fiducia del Parlamento (sia pure ristretto, coerentemente, alla sola Camera dei deputati) ed è confermato che se, alla Camera, mancherà la maggioranza il Governo dovrà dimettersi.

Se tutto ciò tranquillizza circa i timori di eventuali «derive» autocratiche, per altro aspetto sposta il problema della stabilità di Governo fuori della Riforma costituzionale. Vale a dire nella legge elettorale, che tuttavia ha valore di legge ordinaria.

Ne deriva che il giudizio sulla Riforma non può essere operato guardando a ciò che sta fuori da essa. E se è vero che, attualmente, il sistema elettorale favorisce l'accumulo di pesanti premi di maggioranza, non è detto che domani sarà sempre così. Di fronte ad una riforma costituzionale – destinata a introdurre diritto «di lunga durata» – non credo che ci si possa limitare a guardare il contingente assetto della disciplina ordinaria vigente al momento della sua emanazione.

Ristretto il campo d'indagine alla Riforma costituzionale in sé e se trascurando alcuni aspetti marginali (legati soprattutto al potenziamento delle forme di intervento diretto e straordinario nelle competenze legislative e amministrative delle Regioni), dal punto di vista della governabilità,

la Riforma rimane, però, «neutra», perché sostanzialmente essa non modifica l'attuale forma di Governo. Possiamo, dunque affermare che, dal punto di vista della governabilità, la Riforma è «inutile».

Il che, a mio modo di vedere, non è affatto un giudizio positivo, perché non si affronta una riforma così impegnativa, sotto il profilo delle energie di persuasione politica impiegate e sotto il profilo del credito di fiducia richiesto all'elettorato, per non ottenere nulla di più di quanto già si abbia.

#### SEMPLIFICAZIONE

Sotto il profilo della semplificazione della produzione delle future leggi, la Riforma, oltre a non essere migliorativa, non è affatto neutra e introduce, anzi, nuovi fattori di complicazione che ne tradiscono gli intenti.

È questo il principale motivo che mi porta ad auspicare che la Riforma non sia definitivamente approvata.

La suddetta semplificazione si atteggierebbe secondo due distinti profili. Da un lato vi sarebbe la semplificazione quanto ai rapporti tra la legislazione statale e quella regionale. In tal senso, la Riforma mirerebbe alla concentrazione di una maggiore potestà legislativa in capo allo Stato e, quindi, ad una riduzione del contenzioso Stato-Regioni, che tanto occupa la Corte. Se amplifichiamo quello che uno dei due contendenti può fare (corrispondentemente riducendo ciò che può far l'altro) è evidente che anche le occasioni di conflitto diminuiscono.

Sotto un secondo profilo, la semplificazione dovrebbe mirare a rendere più sollecita la «navetta» dei progetti di legge, rimbalzati tra Camera e Senato, ogni volta che uno dei due rami del Parlamento apportino la minima modificazione del loro testo.

Quanto al primo profilo, come ho cercato di rappresentare precedentemente, la semplificazione si attuerebbe attraverso l'eliminazione della potestà legislativa regionale di tipo concorrente.

Credo però di avere anche dimostrato come questa misura sia, probabilmente, solo apparente, perché, di fatto, già oggi la legislazione concorrente è molto limitata, se seguiamo la giurisprudenza della Corte, la quale fa ampio uso delle c.d. materie trasversali (in particolar modo quella della concorrenza) per incidere, anche nel dettaglio, sulle diverse materie di competenza regionale. Ancora una volta, dunque, la Riforma forse non migliora nulla.

Diverse sono le considerazioni da farsi circa l'abolizione del bicameralismo perfetto.

Secondo la Riforma, infatti, spetterà alla sola Camera dei deputati la potestà legislativa statale nella generalità delle materie (leggi monocamerali), fatte salve quelle materie speciali in cui, tutt'oggi, è richiesta la partecipazione deliberativa del Senato (leggi bicamerali).

Qui la Riforma non è affatto neutra, ma, a mio modo di vedere, presta il fianco a gravi profili critici.

Il primo rilievo critico attiene proprio al criterio utilizzato per distinguere i casi in cui occorre ricorrere alla legge monocamerale da quelli in cui tocca ricorrere alle leggi bicamerali.

Ammetto che non era possibile individuare un criterio diverso da quello delle materie.

Tuttavia, le «materie» non sono contenitori chiusi e dai contorni ben definiti. È facile che una determinata questione possa rientrare tanto in una quanto in un'altra materia.

Di ciò abbiamo compiuta esperienza, perché la maggior parte del contenzioso Stato-Regioni origina proprio dalla ambiguità di questo criterio, stante il fatto che anche quelle due forme di competenze si distinguono sulla base del criterio delle materie.

Per fare solo qualche esempio, quindi, una legge che regoli l'ordinamento professionale degli architetti rientra nella competenza monocamerale della Camera dei Deputati o rientra in quella bicamerale propria anche del Senato, visto che a questo secondo caso vanno ricondotte tutte le leggi volte a dettare le norme generali di attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione Europea? E, per lo stesso motivo, una legge che reformi il sistema degli appalti pubblici (così profondamente inciso dai regolamenti europei) dovrà essere monocamerale o bicamerale?

Il timore è che, al preesistente contenzioso Stato-Regioni, venga ad aggiungersi un nuovo fronte: quello del contenzioso Camera-Senato.

A tal riguardo, non è tranquillizzante quanto stabilisce l'art. 70, penultimo comma, che affida ai Presidenti delle due Camere, congiuntamente, il compito di dirimere le eventuali questioni di competenza.

Infatti, i due Presidenti, una volta riuniti, formeranno un collegio a composizione numerica pari.

È naturale che, in quella sede, entrambi i Presidenti sosterranno la posizione della Camera di rispettiva appartenenza, giungendo, verosimilmente, ad una reciproca contrapposizione e, dunque, allo stallo. Cosicché il conflitto difficilmente potrà essere risolto in quella sede.

Inoltre, non mi pare convincente quella tesi, secondo la quale il raggiungimento di una intesa, tra i Presidenti delle due Camere, precluderebbe il successivo sindacato della Corte costituzionale. Una legge approvata con procedimento monocamerale o bicamerale, che tuttavia violi il riparto delle competenze, sarà pur sempre contraria all'art. 70 che indica astrattamente le materie di spettanza. E ciò varrebbe anche se quella legge fosse stata emanata con l'accordo dei due Presidenti.

Il secondo profilo critico attiene alla procedimentalizzazione delle leggi monocamerale, sulle quali il Senato manterrà comunque una sorta di ingerenza, attraverso il potere di c.d. richiamo.

In altre parole, il Senato, anche sulle leggi di competenza esclusiva della Camera, potrà comunque chiedere alla stessa di rivedere il testo approvato, attuando una sorta di «navetta» più limitata.

La cosa non è così semplice, perché la Riforma prevede vari tipi di richiamo.

Vi è il richiamo ordinario (sulla generalità delle leggi approvate dalla Camera) e vi sono altri richiami speciali (di almeno due tipi), ancora una volta distinti sulla base dell'esile criterio delle materie incise dal testo di legge approvato dalla Camera.

A seconda del diverso tipo di richiamo, poi, sono previsti termini e maggioranze diverse per esercitare il relativo potere, nonché conseguenze diverse in capo alla Camera che ne subisce l'esercizio.

Ritengo, perciò, che si creerà una situazione di confusione generale, in occasione della emanazione di ogni singola futura legge.

Prima di emanare qualsiasi legge, in sostanza, ci si dovrà chiedere se essa sia della Regione o dello Stato.

Una volta stabilito, per ipotesi, che essa sia dello Stato ci si dovrà chiedere se essa debba essere una legge monocamerale o bicamerale.

Infine, una volta ipotizzato che essa sia di tipo monocamerale, si dovrà verificare a quale tipo di richiamo essa sia soggetta da parte del Senato.

Tutto ciò a me pare esattamente il contrario di un procedimento di semplificazione.

Per essere più schietti, a me pare, piuttosto, un procedimento di complicazione.

Tale complicazione, a mio modo di vedere, genererà ulteriori conseguenze sfavorevoli.

Accrescendo le possibilità di contenzioso di legittimità costituzionale, la Riforma finirà, infatti, per concentrare sulla Corte il compito di dirimere un numero di conflitti potenzialmente superiore rispetto a quello attuale. La qual cosa, da un punto di vista del funzionamento del sistema statale, non mi pare del tutto positiva.

In definitiva, la Corte è composta di sole quindici persone. Esse sono tutte «probi viri», sia ben inteso.

Tuttavia, a me non tranquillizza che a sole quindici persone sia affidato un compito così delicato e impegnativo nella tenuta complessiva dell'organizzazione statale.

Tanto più che la rappresentatività dei giudici costituzionali è – ancor più di quella del Presidente del Consiglio o del Senato – assai esile. Cinque di loro, in effetti, nulla hanno a che fare con la designazione popolare (e sono i cinque nominati dalla magistratura). Altri cinque hanno una rappresentatività di terzo grado (quelli nominati dal Capo dello Stato: popolo – Parlamento – Capo dello Stato – giudice). Restano quelli nominati dal Parlamento, ma di essi due, ancora una volta, godono di una rappresentatività solo di terzo grado (quelli nominati dal Senato: popolo – Consigli regionali – Senato – giudice) mentre solo tre (quelli nominati dalla Camera) godono di una rappresentatività di secondo (popolo – Camera dei deputati – giudice).

La distanza con la sovranità popolare – che è aggravata dalla riforma del Senato – rende eccessivo chiedere ad un tale organo di svolgere un aggravato compito di reggere la struttura dello Stato e le modalità di suo funzionamento.

A complicare ulteriormente le cose – sotto il profilo della semplificazione – è poi il fatto che, tra le materie di competenza monocamerale rientra, quella di approvazione del rendiconto e del bilancio dello Stato.

E poiché non è ammessa – come è ovvio che sia – l'approvazione di alcuna legge priva di copertura di bilancio, pare a me che, attraverso la legge contabile, la Camera possa finire per incidere pesantemente, in modo indiretto, anche sul contenuto delle leggi bicamerali. Così sminuendo la partecipazione alle stesse del Senato, che, a questo punto, non pare del tutto coerentemente giustificata.

\* \* \* \* \*

Come si vede le ragioni per dire di no alla Riforma non sono molte, ma sono assai consistenti quanto al loro contenuto. O, almeno, a me sembrano

tali. Al punto che, secondo il mio personale giudizio, esse sono in grado di spostare l'ago della bilancia a loro favore.

Potrei scendere in maggiori dettagli e, accanto ad ulteriori aspetti positivi della Riforma (abolizione del CNEL, innalzamento del numero di elettori richiesto per proporre un referendum abrogativo, obbligo di esame delle leggi di iniziativa popolare, giudizio preventivo di legittimità sulle leggi elettorali), potrei indicare altri aspetti meno felici (soprattutto la grave incertezza sul contenuto della legge – ordinaria – che regolerà le modalità di designazione dei senatori; le prevedibili inefficienze dovute al cumulo della carica di senatore con quella di consigliere regionale o di sindaco; le riserve di contenuto riconosciute ai regolamenti parlamentari, che sono pur sempre *acta interna corporis*, insindacabili davanti a qualsiasi giudice).

Tuttavia, questi mi sembrano profili che, seppur importanti, hanno un minor rilievo rispetto a quelle su cui mi sono soffermato.

#### 4. – NOTE A MARGINE, DI TAGLIO NON GIURIDICO

Nei tre precedenti interventi, ho cercato di indicare le ragioni di sistema che mi spingono a ritenere più opportuno aderire alla tesi del no.

Ora, vorrei condividere qualche riflessione di contenuto, per così dire, meno tecnico. Ammesso che quello che io ho osservato sia vero, ricavo che:

- a) la Riforma, di per sé, non migliora la stabilità di Governo;
- b) probabilmente non modifica in modo sostanziale il rapporto Stato-Regioni e quindi non si risolve in un accentramento della potestà decisionale in un unico soggetto (lo Stato) maggiore di quanto già non sia;
- c) essa introduce, invece, un procedimento legislativo statale estremamente complicato e di difficile manovrabilità.

Né dai tre profili che ho appena riassunti né sulla base della generalità delle disposizioni contenute nella Riforma sono capace di trarre alcuna indicazione utile a dimostrare che la Riforma avrà un qualsiasi impatto sul sistema economico italiano.

Se proprio dovessi ravvisare un tale impatto, lo definirei, al più, di tipo negativo, perché se lo Stato, a causa dell'aggravata procedimentalizzazione, avesse difficoltà ad assumere gli interventi legislativi che si rendessero necessari, è ovvio che l'economia ne risentirebbe.

Tuttavia, nella Riforma non è contenuta alcuna specifica disposizione incidente in modo diretto sul sistema economico dello Stato. Per intenderci, gli artt. 41-43 rimangono del tutto invariati.

Di contro, non sono stati pochi gli interventi, soprattutto dall'Estero, di alcune autorevoli soggettività che si sono palesati a favore del sì o che, addirittura, hanno profetizzato conseguenze nefaste per l'Italia, se prevalesse il no. E molti di questi interventi hanno poggiano sui riflessi economici che la mancata approvazione della Riforma comporterebbe. Così il premier tedesco, l'ambasciata americana, alcune agenzie di rating, lo stesso Presidente degli Stati Uniti.

Ora, le possibilità sono due, entrambe plausibili.

La prima è che sia io a non avere capito il significato della Riforma. È una ipotesi accettabile, ma che, per amor proprio, tendo ad escludere.

La seconda possibilità è che, quando quei soggetti si sono espressi in tal modo, essi hanno giustificato il loro «invito» a votare per il sì in forza di un motivo diverso da quello reale, che è stato invece sottaciuto.

Se, dunque, non sono state le ragioni di carattere economico a giustificare quegli interventi, le vere ragioni non possono essere state che di altro tipo, cioè politico.

Reputo che quegli interventi per il sì siano dunque giustificati dal timore che, se passasse il no, si aprirebbe in Italia una crisi politica e, forse, addirittura la caduta del Governo in carica, compromettendo la stabilità dei mercati.

Ora, non ho ben chiaro il motivo per cui Obama e la Merkel sarebbero dispiaciuti se Renzi cessasse di essere il Presidente del Consiglio italiano, anche se una certa idea me la sono fatta.

Più in generale, però, la personalizzazione dell'esito referendario, esibita, almeno in un primo momento, dal nostro stesso Presidente del Consiglio (a cui forse non dispiace una legittimazione popolare che, al momento, detiene in modo solo indiretto e derivato), mi sembra una cosa improvvida.

Quella che sarà soggetta al suffragio elettorale non è una manovra economica o una importante legge di riforma. È la legge generale sul funzionamento dello Stato, destinata a durare e a rimanere in vigore anche quando Renzi o altri al posto suo non saranno più Presidenti del Consiglio.

È sbagliato perciò dire: se non vuoi che io mi dimetta, devi votare per il sì (ovviamente sul presupposto, tutto da dimostrare, che uno voglia davvero che il Presidente del Consiglio non si dimetta).

Perché una situazione, pur importante, ma contingente, non può determinare il modo con cui si prende una decisione di lunga durata.

Ecco, se proprio dovessi dare un suggerimento di merito, inviterei a considerare questo elemento.

Infine, un'ulteriore considerazione.

La Riforma è sbagliata, in definitiva, perché essa è incompleta.

Se, più semplicemente, fosse stato abolito il Senato, molte delle obiezioni che oggi vengono mosse cadrebbero e davvero si otterrebbe un'effettiva semplificazione del processo legislativo.

Sono comprensibili le ragioni per le quali il Senato non è stato abolito.

Esse non vanno ravvisate nella rigidità dei senatori in carica, riottosi a perdere il loro seggio. Verosimilmente, infatti, gli attuali senatori perderanno comunque il seggio. Non solo perché il loro numero si ridurrà da trecentoquindici a novantacinque, ma perché sarà diverso il loro modo di selezione.

Cosa, del vecchio Senato, rimane dunque anche in quello nuovo, sì da giustificare la sopravvivenza? Non tanto i senatori, quanto l'apparato che gravita attorno a palazzo Madama. Ed è questo apparato che, verosimilmente, ha fatto valere la propria capacità inerziale.

Detto questo, la Riforma, ribadisco, è stata fatta male, perché è stata fatta a metà. Come tale, essa è incapace di raggiungere il risultato prefisso e anzi ha finito per aggiungere problemi nuovi.

Cosicché l'interrogativo finale – e che più mi turba – è il seguente: ma chi gliel'ha fatta fare di imbarcarsi in questa avventura?



5. – RIFLESSIONI DI TAGLIO PIU' TECNICO  
(UN SINDACATO DIFFUSO DI COSTITUZIONALITÀ?)

Come, si è visto, la Riforma costituzionale sostituisce la necessità che un progetto di legge sia approvato, nello stesso testo, da entrambe le Camere con un sistema che, per le leggi statali, attribuisce la competenza legislativa generale alla sola Camera dei deputati, salve le materie speciali in cui occorre anche l'approvazione del Senato.

E si è visto anche come il criterio per distinguere i casi in cui tocca seguire il procedimento monocamerale da quelli in cui tocca, invece, seguire il procedimento bicamerale sia quello delle materie.

Un criterio fragile, che può talora essere d'incerta applicazione.

Questo, soprattutto in considerazione del fatto che rientrano nelle ipotesi di leggi bicamerali anche quelle che danno attuazione al diritto di derivazione europea. Di talché, man mano che verranno emanati regolamenti e direttive europee su settori nuovi, dapprima non toccati dalla disciplina sovranazionale, corrispondentemente si allargherà anche la competenza bicamerale, la quale viene, così, ad essere non rigidamente predeterminata, ma suscettibile di essere ampliata, indirettamente, insieme all'ampliamento delle discipline europee.

Tanto osservato circa la concreta possibilità di incorrere in errore nell'individuare il procedimento legislativo da seguire, tutto ciò crea un ulteriore, possibile, problema applicativo.

Immaginiamo, infatti, che, per errore, sia approvata con il procedimento monocamerale, e quindi dalla sola Camera dei deputati, una legge che, invece, avrebbe dovuto essere approvata anche dal Senato, rientrando nelle ipotesi di materie bicamerali. E immaginiamo anche che, perseverandosi nell'errore, la deliberazione della Camera sia fatta oggetto di successiva promulgazione del Capo dello Stato.

Che dire di quello che, pur promulgato, finisce poi in Gazzetta?

Non escluderei che, in questo caso, non si possa parlare, semplicemente, di illegittimità della legge, perché ivi non ricorre semplicemente una violazione delle norme sulla procedura legislativa.

Più gravemente, mi sembra sostenibile che ciò che è promulgato non possa dirsi formalmente «legge», perché alla sua approvazione non ha concorso uno dei soggetti che debbono parteciparvi a titolo costitutivo. Vale a dire il Senato. Non trascuriamo, infatti, che, anche nel testo riformato, l'art. 70 continua a prevedere che la funzione legislativa è esercitata c o l l e t t i v a m e n t e dalla Camera e dal Senato. Ne traggio, perciò, che

Camera e Senato, quando la legge debba essere bicamerale, partecipano al procedimento legislativo con pari dignità. Ridurre il ruolo del secondo ad una mera questione di «validità» della legge è, perciò, conclusione forse non del tutto corretta.

Ancora meno plausibile sarebbe poi sostenere che sia la promulgazione da sola, indipendentemente dai passaggi alle Camere che la abbiano o no preceduta, o (peggio ancora) l'apposizione del visto da parte del Guardasigilli a dare dignità di legge ad un dato testo normativo.

Perciò se, nel caso di legge bicamerale, il testo non sia stato approvato dal Senato, non è del tutto irragionevole ipotizzare che la funzione legislativa semplicemente non sia stata esercitata, anziché essere stata esercitata «male».

Non escluderei, in altri termini, che ci si possa trovare di fronte ad una ipotesi di legge che in realtà non è mai stata approvata o, se vogliamo usare altra terminologia, ad un'ipotesi di legge giuridicamente inesistente: una figura che, allo stato attuale, deve ritenersi quasi puramente di scuola. Perché oggi tutte le leggi debbono passare per entrambe le Camere ed è irrealistico immaginare che venga sottoposto a promulgazione un testo approvato da una sola di esse.

Se fosse corretta la soluzione che ipotizzo, si dovrebbero accettare, però, anche le conseguenze che ne derivano.

Vale a dire che l'accertamento di un tanto grave errore procedimentale, verosimilmente, non spetterebbe alla Corte (che dichiara illegittime leggi pur sempre approvate ed esistenti), ma ad ogni giudice chiamato ad applicare la (inesistente) «legge».

Cioè potenzialmente ad ogni giudice dello Stato.

Del resto, se di mancata approvazione (o di inesistenza) si trattasse, la legge non entrerebbe in vigore, non disciplinerebbe la fattispecie e il singolo giudice dovrebbe rifiutarsi di risolvere sulla sua scorta le controversie a lui sottoposte.

Se condividerete il ragionamento, condividerete allora anche l'ultima conseguenza.

Vale a dire che le questioni circa la spettanza monocamerale o bicamerale della competenza legislativa saranno soggette ad un sindacato costituzionale diffuso presso ogni giudice nazionale e non ad un sindacato accentrato in un organo decidente (vale a dire la Corte).

Ciò è potenzialmente fonte di incertezza del diritto, perché non è affatto detto che tutti i giudici nazionali siano necessariamente concordi sul fatto

che la legge debba essere monocamerale o bicamerale: il criterio delle materie si presta ad incertezze, come ho detto.

Di talché il giudice di Padova potrebbe reputare che la materia sia monocamerale (così applicando la legge), a differenza del giudice di Milano che, ritenendo la materia bicamerale, non applicherebbe la legge, perché approvata dalla sola Camera.

Cosicché fattispecie diverse troverebbero una soluzione giurisdizionale diverse.

Il che equivarrebbe appunto a pregiudicare la certezza del diritto.



## 6. – IN SINTESI

In sintesi: vi è la probabilità che il Senato si riveli essere un organo a forte vocazione ostruzionistica.

Esso è stato costruito in modo tale da avere, potenzialmente, maggioranze politiche diverse da quelle presenti alla Camera. Se così non fosse, infatti, non avrebbe alcun senso prevedere un metodo di selezione dei senatori (la designazione da parte dei Consigli regionali) diverso dal metodo di selezione dei deputati (attraverso il procedimento elettorale diretto).

Il vero pericolo, perciò, non è che il Senato faccia leggi senza avere diretta legittimazione politica (perché, pur sempre, le leggi del Senato debbono essere approvate anche dalla Camera, che è elettiva).

Il vero pericolo, piuttosto, è che il Senato intervenga nel procedimento legislativo *i m p e d e n d o* di fare le leggi.

E, tra le leggi che il Senato può impedire di attuare, vi sono anche quelle, assai importanti, sull'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che, se non fossero emanate, esporrebbero l'Italia a procedure di infrazione. A tacer d'altro.

Tutto ciò avverrebbe senza che il Capo dello Stato possa intervenire per rimediare al «blocco di sistema», perché il Presidente della Repubblica sarà privo del potere di scioglimento del Senato, non essendo, quest'ultimo, elettivo.

Né il Governo potrà ugualmente intervenire, avendo perso la possibilità di chiedere al Senato stesso il voto di fiducia.

In definitiva, ad impedire l'approvazione di una legge bicamerale, il Senato sarà in grado di fare da solo e il suo ostruzionismo potrà rivelarsi insuperabile. O superabile solo dietro «corrispettivo», in sede di mediazione politica.

Il che, però, allontanerebbe da quell'obiettivo di migliore governabilità che ci si era prefissati.



## 7. – PEONE(S)

Matteo Renzi non è un parlamentare.

Beppe Grillo non è un parlamentare.

Matteo Salvini non è un parlamentare.

Silvio Berlusconi non è un parlamentare.

In questo momento, i leader dei quattro maggiori partiti politici italiani non siedono nel Parlamento italiano.

Il che vuol dire che, davvero, le decisioni politiche vengono prese fuori dal Parlamento, il quale si limita a dare loro esecuzione.

Insomma, una volta, alcuni deputati erano peones, perché eseguivano le decisioni altrui e basta.

Oggi, mi pare, tutto il Parlamento è peone. Se i partiti non sentono il bisogno che i loro rispettivi leader partecipino direttamente ai lavori parlamentari, per far valere il loro prestigio nel momento delle decisioni delicate, ciò significa che i partiti escludono in radice che tali momenti possano mai verificarsi. Significa che i partiti sono certi che i parlamentari dei rispettivi schieramenti obbediranno devotamente.

Ma, allora, se ci mettiamo in questa prospettiva, perché complicare le cose con un bicameralismo perfetto, con due Camere che debbono approvare la stessa legge?

Ma sì! Se il voto delle Camere è una formalità o poco più; se è solo una ratifica di decisioni prese altrove, allora una Camera basta e avanza!



## 8. – GATTOPARDI?

Un amico, che di mestiere ha a che fare con le negoziazioni internazionali, è un fervido e sincero sostenitore del sì.

Lui non va a vedere il contenuto della Riforma: potrebbero esserci scritte le cose più bieche, ma – dice – voterà ugualmente sì, perché, altrimenti, gli «investitori stranieri» si ritirerebbero.

A suffragio delle sue tesi mi ha segnalato vari articoli e «avvertimenti» riportati dalla stampa straniera e italiana.

Vi sarebbe, poi, la pistola puntata alla tempia del debito pubblico italiano e la minaccia di una seconda operazione in grande stile sullo spread, con il pericolo di un nuovo commissariamento. Del tipo, per intenderci, di quello che subimmo nel 2011.

Vorrei che sia chiara una cosa: non critico quel mio amico e sono anzi convinto che egli sia davvero sincero quando dice queste cose.

Egli ci crede veramente ed è veramente preoccupato. E, come lui, non pochi altri, che voteranno per la Riforma «a prescindere», temendo le reazioni internazionali.

Io non ho la competenza e la conoscenza necessarie per tranquillizzare lui e nessuno sul fatto che, «dopo», non succedrebbe niente, se vincessero il no.

Né mi pare sufficiente, a tal fine, osservare che proprio chi impersonò il commissariamento del 2011 (un soggetto che, suppongo, dovrebbe godere della fiducia degli «investitori stranieri», delle agenzie di rating e delle banche nazionali e sovranazionali) si sia pronunciato espressamente e motivatamente per il no.

Posso dire solo questo.

a) se si parla di allontanamento degli investitori, ciò sembra significare che, oggi, gli investitori operino o siano disposti ad operare sui mercati italiani;

b) oggi è ancora in vigore la Costituzione «vecchia»;

c) perché, dunque, quegli investitori che oggi, vigendo la Costituzione «vecchia», sono disposti a investire sul mercato italiano dovrebbero allontanarsene domani, se tale Costituzione rimanesse e non ne venisse approvata una nuova?

Questa è una cosa che proprio non riesco a capire.

Il tutto al netto del fatto che la Riforma non contiene, a quanto ho inteso, disposizioni sul governo dell'economia, ma solo disposizioni di carattere organizzativo.

Né è possibile che gli «investitori stranieri» non abbiano letto il testo della Riforma e non ne abbiano compreso le limitate conseguenze.

Perché, se dovessi pensare che davvero non l'abbiano letta e studiata e che ciò non ostante affossino il no, dovrei allora concludere che la decisione di votare per il sì – nel timore delle loro reazioni – troverebbe, in realtà, giustificazione sostanziale nella loro impreparazione. Voterei sì perché gli «investitori stranieri» hanno capito male dove la Riforma porti e dove essa non porti.

Per regola impostami, però, dubito sempre della stupidità degli interlocutori che mi si pongono. Tanto più se sono personaggi di rilievo che governano i mercati internazionali e l'andamento delle divise.

Appellandomi al principio di razionalità, nella determinazione dell'agire umano, sono dunque portato a pensare che il timore di un allontanamento degli «investitori stranieri» possa non essere del tutto fondato.

Salvo, naturalmente, che io non mi sbaglia radicalmente. Su un presupposto che è alla base di ogni altra valutazione.

Salvo, cioè, che io non abbia inteso che, in realtà, è il rimanere della Costituzione vecchia ad essere un vero cambiamento.

Che non abbia capito, altresì, che, in realtà, è il cambiare la Costituzione a lasciare, per gli «investitori stranieri», le cose come stanno.

Se fosse così, dovrei riconoscere anche un altro mio errore di giudizio.

Pensavo, infatti, che la logica del «tutto cambi, perché nulla cambi» fosse una prerogativa esclusivamente italiana.

## 9. – INFINE

Infine, un ultimo pensiero.

Questa sera ero fuori casa, insieme ad amici. Uno di questi, pur sapendo che io propendo per il no, mi disse che lui era orientato per il sì. D'altra parte, dichiarò che, non essendo un giurista, capiva fino ad un certo punto la Riforma. Sicché concluse di essere favorevole, infine, ad una sorta di oligocrazia.

No, amico mio, che forse mi leggerai.

Non ti critico perché voterai sì, anche se io ritengo che sia una cosa sbagliata. Ti critico perché pensi che il governo di pochi saggi (o presunti tali) sia migliore del governo di tutti.

È vero, chi non è del mestiere fa fatica ad entrare nel merito del quesito referendario ed è facile preda degli slogan. Recitati da entrambe le parti. Eppure, io sono convinto, ancora, che, per quanto inconsapevole, il voto diffuso sia la cosa migliore.

Non voglio scomodare Adam Smith e la teoria della mano invisibile, però, forse sì. Forse quella «mano» c'è davvero e dobbiamo pensare alle magnifiche sorti e progressive o alla provvidenza. Che è un modo diverso di indicare la stessa cosa.

Ma non abdichiamo alla possibilità di decidere per noi stessi a favore di presunti ottimati, che spesso guardano al loro particolare.

È più facile che il processo decisionale si guasti se sono in pochi a governarlo, anziché in molti.

E anche se il tuo voto – di tecnico radiologo – peserà come il mio – giurista, avvocato e professore – non fartene un cruccio. È meglio così.