

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 17/06/2016

AUTORE: Adele Anzon Demmig*

PERCHÉ NON CONVINCONO LE RAGIONI DEL NO AL REFERENDUM COSTITUZIONALE

Sommario: 1. Il dibattito sul referendum e la sua valenza politica. – 2. Le principali ragioni del No: l'annuncio di dimissioni del Presidente del Consiglio nel caso di mancata approvazione popolare della riforma. – 3. L'intromissione del Governo nel procedimento legislativo. – 4. L'approvazione della legge "a maggioranza". – 5. La condizione di "delegittimazione" del Parlamento. – 6. L'eterogeneità della legge e del quesito referendario. – 7. Le critiche specifiche: la composizione ed elezione del nuovo Senato. – 8. La torsione autoritaria della forma di governo. – 9. Riforma costituzionale e legge elettorale

1. Il dibattito sul referendum e la sua valenza politica

Già nella sua prima formulazione nel testo presentato in Parlamento il 30 marzo 2013 ho considerato la riforma Renzi-Boschi come una "sorpresa positiva" rispetto alle modalità con le quali era stata annunciata¹. Positivo mi sembra anche il giudizio da esprimere sul testo finale della legge approvato con diverse modifiche e con numerose letture dalle due Camere. Pure questo testo infatti – diverso dal precedente solo in alcuni punti - mi pare in gran parte accettabile e volto a rispondere a quelle esigenze di modifica della Costituzione del 1948 che si trovano al centro del dibattito politico-costituzionalistico già da diversi decenni, e da decenni sono oggetto di svariate proposte di soluzione che finora sono rimaste lettera morta, inghiottite dalle mille vicende della politica contingente.

Che tali esigenze trovino piena e idonea soddisfazione nella nuova legge non si può certo sostenere, né lo pretendono coloro che l'hanno proposta ed approvata e tutti coloro che la giudicano favorevolmente. Ma neppure si può dire che sarebbe meglio che tutto resti

* Emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

¹Cfr. *Il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale*, aprile 2014, www.osservatorioaic.it.

com'è , immobile e in attesa di tempi migliori, lasciando insoddisfatte per l'ennesima volta quelle esigenze di cambiamento agitate ripetutamente a partire almeno dai lavori della Commissione Bozzi del 1983-1985 e alle quali fino ad ora non si è riusciti a dare risposta (e non certo per il nobile fine di difesa della "Costituzione nata dalla Resistenza") . Dopo innumerevoli indagini e studi, dopo discussioni infinite e sterili tentativi di giungere ad un risultato positivo è davvero difficile negare che la legge Renzi-Boschi costituisca un primo passo avanti nella giusta direzione, considerato anche che non si avventura in modifiche improvvisate ed inedite, ma riprende ed elabora in numerosi punti suggerimenti formulati in passate occasioni, come – per citare solo i più recenti - quelli che compaiono nelle analisi di due organismi composti da costituzionalisti esperti ed autorevoli , e cioè quella del "Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali", nominata dal Presidente Napolitano nel maggio del 2013, e quella della di poco successiva c.d. Commissione dei saggi del Governo Letta.

D'altra parte, nella attuale situazione, era davvero irrealistico attendersi di più. La problematica composizione politica delle Camere uscita dalle ultime elezioni si è rivelata incapace di esprimere schieramenti politici chiari, omogenei e compatti, ispirati da prospettive di lungo periodo e disposti a necessari accordi e compromessi di alto profilo. Alla perdita della coesione prima assicurata dai tradizionali partiti politici rappresentati in Parlamento ha corrisposto la frantumazione in svariati quanto labili gruppi e gruppetti impegnati in un dissennato gioco di veti e motivati da scopi meramente ostruzionistici e/o dettato da contrapposizioni pretestuose assai più che inteso realmente a migliorare il contenuto nel testo *in itinere*.

Il dibattito pubblico che ha accompagnato le sei letture della discussione parlamentare e che ora anima la campagna referendaria ha assunto e assume progressivamente livelli di tensione francamente incongrui rispetto al compito di valutare modifiche ad una Costituzione, livelli di tensione che trovano alimento anche nella rappresentazione mediatica del dibattito come uno scontro drammatico e definitivo tra gli schieramenti del SI e del NO al futuro *referendum*. Non c'è dubbio che il dibattito è fortemente condizionato dalla carica plebiscitaria innescata, con toni eccessivamente enfatici dal Presidente del Consiglio prospettando un suo ritiro dall'attività politica in caso della prevalenza del NO, ma - occorre riconoscerlo - durante la discussione parlamentare il fronte contrario non aveva svolto un contrasto sobrio e pacato, ma aveva ampiamente personalizzato la vicenda, ascrivendo con toni apocalittici allo stesso Presidente una volontà liberticida, il bieco progetto di imporre una sorta di dittatura, sopprimendo la democrazia e stravolgendo la Costituzione ².

A questo punto è inutile³ continuare a discutere su chi ha innescata la deriva "plebiscitaria", poiché ormai non si può tornare indietro; è un fatto radicato e ineliminabile con il

² Per ragioni analoghe molto critici sull'andamento del dibattito tanto da non volervi prendere parte sono U.ALLEGRETTI –E.BALBONI, *Perché non ci schieriamo sul referendum*, in *Rivista AIC* 2/2016, in www.rivistaaic.it. Echi di tali toni risuonano anche in alcune delle formule usate in documenti del Comitato del NO che descrivono i possibili effetti della riforma con formule quali "stravolgimento della democrazia rappresentativa", "svolta autoritaria secondo il modello dell'uomo solo al comando", "dissoluzione dell'identità della Repubblica nata dalla Resistenza", "scempio" della Costituzione nata dalla Resistenza cui corrisponde la proclamazione della Costituzione del 1948 come "punto culminante della storia civile del nostro paese" che implicitamente ne suggerisce l'idea dell'eterna immodificabilità .

quale occorre fare i conti, come del resto sta già avvenendo dal momento che tutte le parti, nonostante le accuse reciproche di plebiscitarismo, continuano nell'enfaticizzazione personalistica e nel giocare soprattutto sugli aspetti emozionali e politici della valutazione della riforma e non certo soltanto su considerazioni razionali del suo contenuto normativo.⁴

Chiarisco subito che considero tutt'altro che illegittimo o scorretto fare leva su argomenti e considerazioni di opportunità politica. Infatti il *referendum* costituzionale non implica certo un mero giudizio di legittimità /illegittimità costituzionale del testo sottoposto ad approvazione, ma consiste - secondo la ricostruzione che sembra più convincente e che risulta ormai prevalente - un atto di controllo popolare esterno sulla delibera parlamentare - la quale resta di esclusiva spettanza delle Camere - volto a verificare la rispondenza delle scelte dei rappresentanti del popolo alla volontà del popolo⁵, che, nel quadro della nostra democrazia rappresentativa⁶, le minoranze hanno la facoltà di azionare "in modo da evitare che la sovranità popolare affermata dall'art.1 si risolva automaticamente nella sovranità di una semplice maggioranza parlamentare, quale che sia"⁷. Questo carattere principalmente "oppositivo" dello strumento, fondato innanzi tutto sul suo carattere facoltativo, è però soltanto il principale, ma non esclude la possibilità - specie in periodi, come l'attuale, di elevata conflittualità tra le forze parlamentari - di un suo uso da parte della maggioranza - parlamentare e non - a scopo confermativo e di legittimazione della effettiva corrispondenza del testo con la volontà del popolo, come del resto è già avvenuto nel caso delle consultazioni referendarie per le riforme V del 2001 e del 2006⁸. Infatti il *referendum* costituzionale ha in se stesso una fisiologica valenza politica, collegandosi ad una esigenza di legittimazione che ha un inequivocabile significato democratico-plebiscitario⁹; una valenza variabile negli effetti perché "dipenderà dalla natura e dalla maggiore o minore rilevanza, ai fini dell'indirizzo politico governativo, del...disegno di legge costituzionale...se in tale fenomeno dovrà di volta in volta ravvisarsi

³ Come giustamente ha notato Massimo L.Salvadori In *La Repubblica* del 20 maggio 2016.

⁴ Su questa impostazione del discorso come caratteristica degli appelli plebiscitari cfr. le riflessioni di M.LUCIANI, *Il referendum abrogativo La formazione delle leggi*, Tomo I,2, Commentario della Costituzione fondato da G.Branca e continuato da A.Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 37 ss., 133 ss. Più di recente il tema è stato ripreso da G.FONTANA *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della repubblica*, Napoli, 2012, 85 ss.

⁵ Così S.PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in AA.VV., *Referendum* (a cura di M.LUCIANI e M.VOLPI), Bari, 1992, 87 ss.; ID., *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Convegno Ass.Ital. Costituzionalisti 1998, 37 ss.; G.FONTANA, *op.cit.*, 168 ss.

⁶ Cfr. per una panoramica ragionata delle diverse funzioni del referendum nella democrazia rappresentativa e pluralista Cfr.per tutti LUCIANI, *Il referendum*,cit., 34 ss e 84 ss. G.FONTANA, *op.cit.*

⁷ Cfr. V.CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in ID. *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 202; analogamente C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 838; A.BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad.Cost.* 1994, M.LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit.

⁸ Questa doppia funzione sembra confermata da Corte cost. n.496 del 2000 (§4.2mot.dir.), cit., la quale chiarisce che "E' indubitabile che la decisione è dall'art.138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali, il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di *conferma successiva* (corsivo mio), rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta...". Sul punto in senso critico V. R.ROMBOLI,, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*,2007, in *Rivista AIC, Archivio*, in www.rivistaaic.it

⁹ Cfr. A.BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, cit., 254

un più generale dissenso programmatico, sopravvenuto dopo le ultime elezioni, tra maggioranza parlamentare e maggioranza popolare (nel qual caso, il risultato del *referendum* avrà anche significato di voto di sfiducia diretto, provocando le dimissioni del Governo e lo scioglimento delle Camere) ovvero l'episodico degradare della maggioranza parlamentare in effettiva minoranza nel Paese, limitatamente ad una singola e specifica questione e senza ulteriori ripercussioni, perciò sulla situazione parlamentare¹⁰.

Considerato dunque che nessun appello al voto popolare può essere esente da effetti plebiscitari¹¹, è evidente che l'aspetto plebiscitario del prossimo *referendum* costituzionale risulta fatalmente esaltato oltre misura, e con esso il rischio di eccessiva personalizzazione della vicenda, dal momento anche che la riforma, di particolare ampiezza, interviene dopo una attesa straordinariamente lunga in una particolare situazione in cui ad una problematica composizione politica delle Camere si aggiunge lo stato di grave crisi non solo economico-finanziaria ma anche sociale e politica del nostro Paese nel quadro delle poderose trasformazioni che investono in vario modo l'intero mondo.

Il problema, allora, non è quello di dipingere la valenza plebiscitaria del *referendum* come una via di inevitabile caduta nel totalitarismo e tentare di esorcizzarla usando gli stessi mezzi che si criticano negli avversari. Occorrerebbe invece "raffreddare" la campagna referendaria, evitando di offrire pretesti alla drammatizzazione della rappresentazione mediatica del dibattito e a teatrini di vario genere. Il ricorso ad argomenti di natura meramente politica, e gli appelli alle emozioni degli elettori non possono e non devono surclassare l'illustrazione e l'analisi giuridica del testo, poiché gli elettori sono chiamati pur sempre innanzi tutto a valutare un atto legislativo per il suo contenuto normativo. A questo fine bisogna tentare di chiarire con pacatezza la natura e il funzionamento dei singoli meccanismi giuridici dai quali si fanno derivare gli effetti anche solo politici della riforma che si vogliono segnalare agli elettori, evitando le eccessive semplificazioni "ad effetto". Questo richiamo alla razionalità diventa ovviamente un vero obbligo a carico dei giuristi, e in specie dei costituzionalisti sia nella loro veste di elettori sia e soprattutto quali partecipanti attivi alla campagna referendaria. Per la verità un qualche segnale in questa direzione sembra affiorare ora, oltre che in ponderate e misurate opinioni di costituzionalisti illustri¹², sia in due documenti recentissimi apparsi nei siti web dei due fronti impegnati nella campagna referendaria, che espongono analiticamente e pacatamente le rispettive ragioni¹³. Ma l'impostazione generale – come risulta da altri documenti e interventi presenti anche negli stessi siti web di riferimento - non sembra sostanzial-

¹⁰ Così ancora testualmente V.CRISAFULLI, *op.cit.*,204; analogamente C.MORTATI, *op.cit.*, 838-839.

¹¹ Come ribadiva A.BALDASSARRE nel corso del *Forum* su *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Riv.dir.cost.*,2006, 236, negando la possibilità di distinguere i *referendum* aventi una carica plebiscitaria da quelli che non l'avrebbero, poiché "sembra pressoché utopistico pensare che vi possano essere voti popolari che non abbiano un effetto plebiscitario", mentre variabile sarebbe la misura di tali effetti, dipendendo in gran parte dai caratteri del sistema politico e dalle istituzioni volte a formare l'opinione pubblica."

¹² Mi riferisco ad un articolo di E.CHELI, apparso con il titolo *La riforma può aggravare i nostri difetti istituzionali*, in *Corriere della sera*, 12 giugno 2016.

¹³ Si tratta, rispettivamente di *Le ragioni del SI'*, documento pubblicato nel sito www.bastaunsi.it e quello confezionato da G.AZZARITI, *Modifiche costituzionali in sintesi*, nel sito del Comitato del NO www.iovotono.it.

mente mutata. Dunque resta tutt'altro che inutile continuare a stigmatizzare i perduranti appelli ad una adesione di natura emozionale ai contrapposti schieramenti che caratterizzano il dibattito pubblico.

2. Le principali ragioni del No: l'annuncio di dimissioni del Presidente del Consiglio nel caso di mancata approvazione popolare della riforma

Non posso dirmi certa di riuscire in questo compito niente affatto facile, ma vorrei almeno tentare di considerare con questa prospettiva le ragioni del NO, quali compaiono soprattutto nei diversi documenti del Comitato, nella Dichiarazione dei 56 costituzionalisti e in numerosi interventi del Presidente dello stesso Comitato e di alcuni dei sostenitori di questa linea.

In tal modo spero di chiarire perché tali ragioni non convincono ad abbandonare una valutazione complessivamente positiva del testo costituzionale.

Mi soffermo innanzi tutto sul punto cruciale delle critiche mosse dal Comitato del NO, quello cioè che ha al centro il rimprovero al Presidente del Consiglio di praticare intenzionalmente una sorta di ricatto sugli elettori facendo un uso indebito del *referendum* e ciò dopo avere già prima illegittimamente esercitato l'iniziativa legislativa della legge di revisione¹⁴.

In proposito si può infatti osservare che, una volta acclarata la valenza del *referendum* costituzionale quale strumento di controllo politico degli elettori sulla delibera dei propri rappresentanti in Parlamento, non può non apparire incoerente qualificare come impropria se non addirittura illegittima la posizione, per questa via, di una sorta di "questione di fiducia" nei confronti degli elettori da parte del Presidente del Consiglio che, come s'è detto più sopra, si è trovato a fronteggiare una opposizione particolarmente rissosa e che - come ricorda Roberto Bin¹⁵ - fin dall'inizio del mandato ha dichiarato - senza che all'epoca si siano sollevate obiezioni o critiche di alcun genere - che quella delle riforme anche costituzionali costituiva una "*mission*" - sollecitata anche dall'allora presidente della Repubblica Giorgio Napolitano - che caratterizzava in modo pressoché esclusivo il suo Governo, e che successivamente ha costituito oggetto di un impegno in cui ha profuso la sua azione politica ed ha investito la propria credibilità e il proprio patrimonio di consenso¹⁶. Certo la sede principale nella quale i

¹⁴ La tesi è sviluppata soprattutto Cfr. soprattutto da A. PACE, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi*, (25 febbraio 2016) in www.libertaegiustizia.it, stigmatizzando l'assunzione della revisione nell'indirizzo politico di maggioranza. A dire il vero, pare difficile ritenere indebita tale assunzione se, come si dice nel testo, il compito di realizzare le riforme, anche costituzionali, era all'origine del suo Governo ed era oggetto principale del programma sulla base del quale aveva ricevuto la fiducia delle Camere. Nel medesimo ordine di idee di A.PACE, ma con toni molto attenuati, la *Dichiarazione dei 56 costituzionalisti* si limita ad esprimere "preoccupazione" sul fatto che addirittura l'approvazione referendaria del testo di riforma "sia presentata agli elettori come decisione determinante ai fini della permanenza o meno in carica di un Governo".

¹⁵ V. *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in www.rivistaaic.it n.2/2016, 2.

¹⁶ E' l'ipotesi in cui anche M.LUCIANI, *il Referendum*, cit., 94 ritiene che possa essere messa in gioco la responsabilità dei Governi e Parlamenti, ma dubita della possibilità di eventuali conseguenti sanzioni.

cittadini possono manifestare il proprio dissenso rispetto alla maggioranza parlamentare e al Governo sono le elezioni politiche; ciò però non comporta certo che la presa di posizione del Presidente del Consiglio debba qualificarsi come distorsione di un istituto come il *referendum*, che – come si ricordava - è predisposto dalla Costituzione proprio per integrare il funzionamento degli strumenti della democrazia rappresentativa. La stessa sentenza n.1 del 2014 della Corte Costituzionale, spesso citata per esaltare il valore dello strumento elettorale come unica strada per l'esercizio della sovranità popolare, in realtà testualmente dice che “il voto..costituisce il *principale* strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.” Principale, dunque, non unico.

In conclusione alla iniziativa del Presidente del Consiglio si può imputare senz'altro l'eccesso dell'impostazione personalistica e la enfattizzazione dei toni, ma non l'illegittimità o l'improprietà sotto il profilo giuridico e politico.

3. L'intromissione del Governo nel procedimento legislativo

Quanto poi alla seconda critica concernente l'asserita indebita intromissione del Governo nel procedimento legislativo di revisione¹⁷, non appare chiara né convincente la ragione giuridica sulla quale si fonda, dal momento che la Costituzione nell'attribuire al Governo tale potere di impulso nel procedimento legislativo non menziona nell'art.71 alcun limite di tal fatta. E poiché la legge di revisione resta pur sempre una legge, è naturalmente sottoposta a tale previsione generale, come a tutte le altre regole costituzionali concernenti la legge ordinaria, per tutto quanto non è coperto dalle deroghe espressamente dettate dall'art.138 Cost.¹⁸. Tra queste non compare alcunché in merito all'iniziativa del procedimento, né si può sostenere un divieto implicito per il Governo ricavabile dal sistema, ché anzi nel corso dei lavori preparatori l'on. Perassi aveva presentato un emendamento – poi scomparso nel testo definitivo dell'art.138. - che *riservava* l'iniziativa della revisione al Governo e al Parlamento,¹⁹.

D'altra parte una volta esercitato tale potere di impulso, la discussione e l'approvazione del disegno di legge rimangono, e sono rimaste, pur sempre di competenza delle assemblee rappresentative del popolo. Né, mi pare, si può ancora obiettare che queste assemblee, nel caso, non avrebbero deciso liberamente perché coartate dalle indebite influenze e pressioni del Governo. Tale coartazione, ammesso che sia avvenuta, sembra basata su illazioni e interpretazioni di circostanze di mero fatto, mentre la Costituzione garan-

¹⁷ A quanto mi risulta eguale critica non fu mossa all'iniziativa dell'allora Presidente del Consiglio Letta – del quale si criticava piuttosto la scelta della via procedurale anomala rispetto a quella prescritta dall'art.138 Cost.

¹⁸ Così S.PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in AA.VV.*Referendum* (a cura di M.LUCIANI e M.VOLPI), Bari, 1992 , 86.

¹⁹ Su questa vicenda Cfr. oltre allo scritto di S.PANUNZIO cit. nella nota precedente, anche S.CICCONETTI, *La revisione della costituzione*, Padova 1972, 94 ss. ; C.MORTATI *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova 1976, II, 1232; G.FONTANA, *op.cit.*, 98 ss.

tisce ai parlamentari tutti gli strumenti e le possibilità di respingere tali interferenze e, un loro eventuale ipotizzato assoggettamento al “ricatto” per timore di possibili ricadute negative sulle proprie aspirazioni future resterebbe imputabile soltanto alla loro responsabilità – e non a quella del Presidente del Consiglio. Si potrà accusare questa visione di essere ingenua e semplicistica, cieca alla realtà dei rapporti politici. Può darsi, ma la realtà, quale che sia, deve pur sempre essere valutata alla luce delle regole costituzionali.

4. L’approvazione della legge “a maggioranza”

Eguale opinabile è poi un’altra critica fatta alla legge nel suo complesso: quella di essere una riforma “approvata a maggioranza”, o, peggio, “a colpi di maggioranza”²⁰ laddove “la Costituzione, e così la sua riforma, dovrebbero considerarsi “patrimonio comune il più possibile condiviso, non espressione di un indirizzo di governo e risultato del prevalere contingente di alcune forze politiche su altre”²¹. Si può obiettare che l’art.138 nel disciplinare gli aspetti procedurali della legge costituzionale, non auspica certo l’unanimità né alcuna condivisione superiore alla maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, mentre chiaramente prevede l’approvazione a maggioranza assoluta con l’eventuale seguito del *referendum* popolare. Perché mai non basta questa previsione costituzionale a smentire definitivamente l’accusa di scarso o nullo rispetto del principio democratico del ricorso a simile approvazione? La maggioranza assoluta non è forse diversa e maggiore di quella sufficiente a sostenere il Governo tanto da dovere impegnare anche parte dell’opposizione?²² Insistere nel considerare un *vulnus* alla democrazia una approvazione con simile maggioranza espressamente contemplata dalla Costituzione, dunque è un argomento chiaramente ad effetto che si rivela inconsistente sul piano giuridico. Da altro punto di vista si può aggiungere che sia le vicende politiche precedenti le ultime elezioni politiche, sia il risultato di queste ultime e gli atteggiamenti di alcune delle forze politiche giunte in Parlamento non potevano neppure con il miglior ottimismo fare ipotizzare il nascere di una atmosfera idillica e una diffusa volontà di giungere ad una “condivisione il più possibile estesa” che la Dichiarazione dei 56 costituzionalisti ritiene indispensabile alla conduzione delle operazioni riformatrici. Che fare allora? Meglio fermarsi e rinunciare indefinitamente a qualsiasi revisione per evitare di commettere il “peccato mortale” dell’approvazione a maggioranza assoluta?

²⁰ Così il documento del comitato del NO recante un “*Breviario delle ragioni del NO*”, pubblicato nel sito dello stesso Comitato www.iovotono.it. Critico dell’approvazione delle leggi costituzionali “a maggioranza” è anche R.ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit. § 4.

²¹ Così la *Dichiarazione dei 56 costituzionalisti*, cit.

²² Né si può insinuare – come appare dalla suddetta *Dichiarazione* - che la riforma del 2001 sia fallita perché approvata “a maggioranza” (e confermata dal *referendum*), anziché – come generalmente riconosciuto – a causa del suo contenuto e della sua insufficiente attuazione.

5. La condizione di “delegittimazione” del Parlamento

Un altro motivo del NO all’approvazione referendaria che attacca la legge nel suo complesso è quella che la pretende “priva di qualsiasi legittimazione sostanziale” perché approvata da un Parlamento non più legittimo perché eletto con la legge elettorale (c.d. *porcellum*) poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la ricordata sentenza n.1 del 2014. Ma questa famosa e discussa sentenza, nella parte finale della motivazione dedicata agli effetti della stessa dichiarazione di incostituzionalità che si appresta ad assumere, mentre ne riserva solo al futuro l’ambito temporale di efficacia²³, aggiunge che poiché il principio fondamentale della continuità dello Stato “si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”. Pertanto “non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”. Il passo della motivazione è indubbiamente problematico ed ha dato la stura a una pioggia di commenti. Certo però che lungi dall’offrire appoggio all’idea dell’illegittimità della composizione dell’organo e di tutti i suoi atti successivi, giustifica invece la conclusione opposta. Altro è se si vuole tacciare l’attuale Parlamento di delegittimazione solo sotto il profilo politico. Ma anche questa accusa non porta lontano perché un tale effetto delegittimante poteva, se mai, essere oggetto di valutazione da parte del Capo dello Stato in vista di un eventuale scioglimento. Ma poiché questo scioglimento non c’è stato né esistono strumenti ulteriori idonei, per il motivo in questione, a fare cessare le assemblee rappresentative dal loro mandato, non si vede quale scopo abbia continuare ad alimentare il discredito di un Parlamento frutto, bene o male, di una manifestazione diretta di volontà del corpo elettorale in base alla legge vigente all’epoca.

Meno ancora poi si può dedurre da una simile “delegittimazione” un limite di principio di carattere generale all’esercizio del potere di revisione, ammettendone soltanto l’intervento sulla forma di governo (e forse sulle innovazioni “necessarie”)²⁴. Ritengo infatti che un Parlamento che, sotto il profilo giuridico, a detta della stessa Corte Costituzionale, non è toccato dalla pronuncia di incostituzionalità della legge in base alla quale è stato all’epoca legittimamente eletto dal popolo, pur con le attenuazioni ora ricordate, non può essere privato sia pure parzialmente, del potere di revisione soltanto in base ad un giudizio politico del tutto opinabile, senza alcun chiaro appiglio di tipo giuridico-costituzionalistico e per di più senza la

²³ Ciò perché per il principio della salvezza dei rapporti esauriti “non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto”

²⁴ Cfr. A.PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, dicembre 2015 §5.

possibilità di una precisa individuazione della linea di confine tra l'area *off limits* e quella, ampiamente indeterminata, degli spazi ammessi eccezionalmente agli interventi di modifica.

6. L'eterogeneità della legge e del quesito referendario

L'ultima critica da considerare è quella di "eterogeneità" mossa da alcuni studiosi e rivolta con sfumature diverse, alternativamente o congiuntamente al contenuto dell'intera legge e al quesito referendario unico che la investa nel suo complesso. Tale carattere, in caso di *referendum*, comporterebbe una "coartazione della volontà dell'elettore e dunque una violazione della "libertà di voto" come garantita dagli artt.1 e 48 Cost. perché l'elettore in presenza di un testo recante numerose e svariate modifiche costituzionali su molteplici temi non sarebbe libero di scegliere tra i diversi contenuti essendo astretto dalla necessità di votare in blocco con un semplice Sì o NO su un quesito unico.²⁵

Così argomentata, l'eterogeneità in realtà rilevarebbe non tanto autonomamente per il contenuto della revisione, quanto se e nei limiti in cui la legge sia sottoposta al quesito referendario e quindi all'alternativa secca SI/NO secondo le regole della legge n.352 del 1970 attuative del precetto dell'art.138 Cost.. A parte il fatto che resta poco chiaro perché, stando a questa tesi, la legge eterogenea dovrebbe dirsi viziata anche ove fosse stata approvata con la maggioranza dei due terzi²⁶, gli argomenti che sostengono tale conclusione non sono probanti, tanto che non risulta ripresa nel quesito referendario né nell'appello del Comitato del NO ed è rispecchiata in una formulazione alquanto ambigua e poco impegnativa della Dichiarazione dei 56 costituzionalisti²⁷, nonché della successiva presa di posizione di alcuni di essi²⁸

²⁵ Questa tesi si deve soprattutto ad A.PACE, ora Presidente del Comitato del NO, che l'ha illustrata in numerosi scritti a partire (credo) dall'articolo pubblicato su Repubblica il 4 giugno del 1994 intitolato "La nuova Costituzione" e poi ribaditi in numerosi altri scritti, audizioni parlamentari, convegni, interviste e interventi giornalistici; tra gli scritti più recenti Cfr. soprattutto, *I limiti della revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos...ID.*, *Le insuperabili criticità*, cit.; ID., *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC* fasc.2/2016 in www.rivistaaic.it. Questa tesi di PACE è stata sostenuta anche da L.ELIA, in *Intervento al Forum della Riv.dir.cost.* 2006, 252 ss.; A.CERRI, *Commento al messaggio del Presidente della repubblica*, in *Giur.Cost.*, 3238; ID. voce *Revisione costituzionale*, *Enc.giuridica Treccani*, Agg 1991-2000.; R.ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Rivista AIC*, Archivio, in www.rivistaaic.it, 2007; F.LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in E. BETTINELLI, *Referendum e riforma organica della costituzione*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, 1995, pp.41-43; S.MERLINI, *La riforma costituzionale, l'art.138 della Costituzione e il referendum*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016.

E' utile ricordare il dibattito sull'omogeneità /eterogeneità in riferimento all'art.138 Cost. è sorto in occasione di precedenti tentativi di riforme costituzionali ampie e organiche della Costituzione, equiparate a inammissibili modificazioni "totali"(PACE), nel tentativo di limitarne la portata. Ciò si è verificato, dopo il tentativo della Commissione Bozzi del 1983-1985, nel caso, rispettivamente, del messaggio alle Camere del Presidente COS-SIGA (1991), della legge costituzionale istitutiva della Commissione DE MITA-JOTTI (n.1 del 1993) e di quella relativa alla commissione D'ALEMA (n.1 del 1997), del testo di riforma dell'era Berlusconi poi respinto in sede di *referendum* costituzionale (2005), del disegno di legge costituzionale del governo Letta (2013).

²⁶ V. sul punto un'analoga obiezione di R.ROMBOLI, *IL referendum*, cit., § 7.

²⁷ L'ultimo capoverso della *Dichiarazione*, laddove, in chiusura e in aggiunta a gli aspetti critici che motiverebbero la "contrarietà alla riforma" così si esprime, "se il *referendum* fosse indetto – come oggi si prevede - su un unico quesito, di approvazione o no dell'intera riforma, l'elettore sarebbe costretto ad un voto unico, su un testo

In contrario esistono vari argomenti che è davvero difficile superare, come hanno dimostrato numerosi studiosi.²⁹

Innanzitutto l'irrelevanza del contenuto – omogeneo o eterogeneo - della legge ai fini della formulazione del quesito è sancita da dati formali inequivocabili che militano chiaramente a favore del quesito unitario sulla “legge” nel suo complesso e non contemplano – come l'art.75 Cost. – la possibilità di *referendum* parziali³⁰ : ciò si ricava dalle enunciazioni dell'art.138 , nonché quelle degli artt.4, 16, 22, 25 della legge ordinaria n.352 del 1970 , le quali tutte fanno riferimento esclusivo alla “legge” nel suo complesso, e sembra trovare conferma nell'art.123, comma 3 Cost. che prevede, in termini volutamente presso che identici a quelli dell'art.138 Cost. l'intervento di un *referendum* popolare al quale sottoporre “lo Statuto” approvato dal Consiglio regionale : secondo la sentenza n.445 del 2005 della Corte Costituzionale la legge della singola Regione non può prevedere che il *referendum* sullo Statuto sia frantumato in più quesiti parziali perché “ Il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il *referendum* ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti.”³¹

Il necessario parallelismo tra testo dell'atto deliberato dall'assemblea legislativa e testo oggetto dell'intervento popolare è corroborata poi anche da ragioni di ordine *logico-sistematico* fondate su ciò che la pronuncia popolare, rappresentando non un atto di legislazione popolare ma un momento di controllo e di confronto sulla rispondenza o meno della volontà popolare con quella espressa nell'atto del Parlamento non potrebbe perciò che ri-

non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni “politiche” estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente). “politiche” estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente).

²⁸ P.CARETTI, E.CHELI, U.DE SIERVO, V.ONIDA , *Risposta a Roberto Bin*, in Rivista AIC n.2/2016, cit. che si limitano ad avanzare come mero auspicio una soluzione assai poco chiara dei problemi a loro dire posti dalla eterogeneità del contenuto della riforma : “sarebbe necessario che il quesito venisse articolato , magari su proposta dei richiedenti ma col controllo dell'Ufficio centrale e se necessario previa risoluzione delle eventuali questioni di costituzionalità della legge sul *referendum*, distinguendo i grandi temi affrontati, da sottoporre distintamente al voto popolare. L'arbitrio qui non è di chi invoca un *referendum* “per parti separate” ma di chi – il Parlamento e il Governo – ha inteso usare la procedura dell'art.138 non per disporre una o più riforme della Costituzione, ma per sottoporre un “pacchetto” costituzionale eterogeneo a un voto plebiscitario.

²⁹ Cfr. per tutti S.PANUNZIO, *Le forme e I procedimenti per l'innovazione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Convegno AIC del 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, 37 ss. ; G.SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 115 ss.; A.MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in www.federalismi.it n.4/2016 ; P.CARNEVALE, *La parte per il tutto. Il referendum costituzionale non ammette la sineddoche in* www.nomos-leattualitàneldiritto.it , maggio 2016, 1ss.; G.FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, 2013, 172 ss.,188 ss.; F.POLITI, *La revisione costituzionale fra tipologie procedurali, mutamenti della forma di governo e valori costituzionali*, in www.dirittifondamentali.it (2014)

³⁰ In tal senso v. per tutti anche per approfondimenti P.CARNEVALE, *La parte per il tutto*, cit. 4 ss.

³¹ A favore della tesi cfr. L. ELIA, *Intervento nel Forum*, cit., 252. A sostegno della necessaria omogeneità del quesito referendario, ma contrario ad una sua frammentazione in *referendum* parziali in caso di riforme costituzionali “organiche” e perciò dal contenuto eterogeneo, Cfr. R.ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit., § 7.

guardare il medesimo oggetto della delibera parlamentare e cioè l'atto legislativo nel suo complesso³².

Per altro verso poi l'asserito obbligo del potere di revisione di assumere un contenuto puntuale, specifico ed omogeneo – obbligo ulteriore rispetto a quello del rispetto dei limiti materiali e formali già pacificamente riconosciuti - comporterebbe una "irragionevole e ...ingiustificabile degradazione del potere di revisione costituzionale" restringendone la discrezionalità a un livello più basso di quello della legislazione ordinaria³³ e, si può aggiungere, avrebbe la conseguenza particolarmente grave di precludere in tal modo alle Camere la possibilità di realizzare riforme ampie e complesse e dunque di esigere inevitabilmente per far queste il ricorso ad una Assemblea Costituente³⁴. Questo sì che sarebbe uno "scempio" della Costituzione repubblicana e prima ancora di uno dei punti saldi della dottrina giuspubblicistica, quello della distinzione tra potere costituente e potere – costituito – di revisione costituzionale.

Un obbligo del genere peraltro non potrebbe neppure arguirsi dalla giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo. Anche a non volere considerare l'estrema ambiguità e indeterminatezza del requisito dell'omogeneità come elaborato da questa giurisprudenza³⁵ l'applicazione automatica dei requisiti di quel *referendum* al *referendum* costituzionale è impedita innanzi tutto dalla diversità di funzione dei due tipi di appello al popolo³⁶. Nè tale estensione si potrebbe giustificare per altra via e cioè ricavandola direttamente da una garanzia imposta dagli artt.1 e 48 Cost. come imperativo di carattere generale³⁷ applicabile ogni volta che sia necessario garantire la libertà del voto da qualsiasi forma di coartazione e da qualsivoglia limite.

Una simile garanzia assoluta infatti non è reperibile in Costituzione, che anzi stabilisce che la volontà dell'elettorato, e cioè la sovranità popolare per lo stesso art.1 Cost. deve essere esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione": le modalità di inserimento della pronuncia popolare rispetto al procedimento di revisione appartengono proprio a tali forme e

³²Cfr. per tutti in tal senso A.BALDASSARRE, *Intervento nel Forum*, cit.238; analogamente P.RIDOLA, *Intervento al Forum*, cit.; S.PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, cit., 36 ss.; F.MODUGNO, *Leggi di revisione e altre leggi costituzionali*, in *Diritto costituzionale* (a cura di S.Mangiameli), 2008, 301 ss.; ID., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV.*Studi in on.di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 617 ss.G. SALERNO, *Il Referendum*, cit., 116 ss.; A.MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in www.federalismi.it n.4/2016; G.FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit.,188 ss. Alquanto fumosa è sul punto la posizione della Dichiarazione dei 56 come pure sono le ulteriori precisazioni di alcuni di loro nella *Risposta*, cit.

³³ Così A.BALDASSARRE, *Intervento nel Forum*, cit.239 s.

³⁴ Così S.PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti*, cit.39 ss.; F. MODUGNO, *Leggi di revisione*, cit.303; ID., *Qualche interrogativo*, cit.621; G. FONTANA, *op.cit.*, 195

³⁵Ambiguità egregiamente messa in luce da M.LUCIANI, *Il referendum*, cit., 403 ss. il quale – oltre a rilevare il progressivo ambiguo "scivolamento" verso significati diversi quali chiarezza, univocità, completezza del quesito, e simili - ne ha dimostrato la irriducibile fumosità e la conseguente ineliminabile arbitrarietà della determinazione nel caso concreto, a seconda della scelta degli elementi caratterizzanti più o meno ampi scelti come parametro.

³⁶ In questo senso cfr. per tutti S.PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti*, cit.38; G.FONTANA, *op.cit.*,194 ss.; S.CICCONETTI, *Commento al messaggio del Presidente della repubblica*, in *Giur.Cost.*, 1991, 3240.

³⁷ Come sostengono A.CERRI, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica*, cit. 3238 s.; A.PACE, *Le insuperabili criticità*, cit. 1.

limiti, che, nel caso, consistono proprio nella chiara lettera dello stesso art.138, che, come s'è detto, non prevedono *referendum* parziali e impongono comunque una necessaria corrispondenza del testo approvato dal Parlamento e del testo sottoposto al giudizio popolare. Si può aggiungere che l'argomento dell'omogeneità appoggiato agli art.1 e 48 Cost. provverebbe troppo perchè condurrebbe alla conclusione paradossale di dire indebitamente coartata ogni e qualsiasi volontà di approvazione di testi complessi, e dunque, per esempio, anche quella dei parlamentari nella votazione finale delle leggi, quale che sia il loro contenuto: diversamente si ammetterebbe l'assurdo che solo la volontà degli elettori partecipanti ai *referendum* costituzionali sarebbe protetta e non quella dei deputati e senatori nell'esercizio delle loro funzioni³⁸.

7. Le critiche specifiche: la composizione ed elezione del nuovo Senato

Vorrei ora soffermarmi su due censure formulate a punti specifici della riforma. Si tratta rispettivamente, delle modalità di composizione e di elezione del Senato e dell'asserito spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'Esecutivo. Intenzionalmente mi limito a considerare soltanto questi due punti tra le diverse osservazioni critiche, perchè essi costituiscono indubbiamente il perno del dibattito attuale, mentre non mi soffermo su altri aspetti criticati, sui quali la discussione è meno accesa anche se si tratta di temi qualificanti della riforma, come ad esempio quello della redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni (ordinarie) con la previsione della clausola di flessibilità, l'abolizione del CNEL, la c.d.riduzione dei costi della politica. Su questi temi, in particolare su quello concernente l'assetto competenziale delle Regioni infatti l'attenzione del fronte del NO è limitata alla doglianza circa un ingiustificato e improvviso restringimento delle loro competenze legislative, visto come un'ulteriore dimostrazione dell'esistenza di un disegno di ricentralizzazione del potere funzionale alla loro gestione autoritaria concentrata nelle mani del Governo e del Presidente del Consiglio. Ho già espresso altre volte il commento sostanzialmente positivo su questa parte

³⁸ Al momento risultano presentate – anche da sostenitori del NO - diverse richieste referendarie di cui quattro da minoranze parlamentari e due di iniziativa popolare (queste ultime pubblicate risp. in G.U. n.91, del 19 aprile 2016 e 112 del 14 maggio) contenenti i un quesito globale e unico. La considerazione del problema della eterogeneità/omogeneità della domanda sembra perdere dunque di interesse. Da ultime però sono state presentate tre nuove richieste popolari (in G.U. 117 del 20 maggio 2016 formulate in modo da configurare quesiti in vario modo "spacchettati" e frammentati. In relazione a queste ultime domande il problema potrebbe assumere rilievo, eventualmente soltanto al fine di sollevare eventualmente nel giudizio di legittimità dinanzi all'Ufficio centrale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n.352 del 1970 nella parte in cui non consentono, appunto, lo "spacchettamento" del quesito unico³⁸. Ma chi dovrebbe sollevare la questione? e comunque come potrebbe la questione dirsi rilevante nel giudizio dell'Ufficio centrale? Altra ipotesi potrebbe essere quella della proposizione della questione nel corso di un conflitto di attribuzioni promosso da un comitato promotore di quesiti "frazionati" contro un'eventuale decisione di illegittimità, o di inammissibilità dell'ufficio Ufficio Centrale. Questa strada comunque appare per molti aspetti estremamente problematica e, soprattutto è meramente ipotetica, dovendosi in ogni caso attendere il raggiungimento delle cinquecentomila firme e il loro deposito che è quello che "vale come richiesta" referendaria ai sensi dell'art.9 della legge n.352.

della legge e quindi eviterò ora di ripetere le considerazioni già fatte³⁹, limitandomi soltanto a sottolineare come la riforma attuale del Titolo V della Parte II, mostra di seguire strade già chiaramente indicate sia dal Gruppo di lavoro nominato dal Capo dello Stato sia dai lavori del successivo Comitato Letta; non introduce dunque alcunché di inedito appositamente pensato per perseguire scopi di ristrutturazione autoritaria dell'intero tessuto ordinamentale, ma si limita a costituzionalizzare orientamenti già consolidati e peraltro ben noti della giurisprudenza costituzionale maturati nello sforzo di attribuire coerenza e rimediare ai conclamati difetti del modello regionale introdotto dalla riforma del 2001.

Un primo punto da considerare è la composizione del Senato e l'elezione di secondo grado dei suoi componenti, viste come origine di una drammatica svolta antidemocratica, e perciò punto di infinite ed inutili frizioni all'interno dello schieramento parlamentare dello stesso partito di maggioranza. Volendo superare il bicameralismo perfetto già da tempo era acquisito nei dibattiti sulle riforme che la scelta era tra la soppressione della seconda Camera e il suo mantenimento nella sua unica veste possibile, e cioè come camera delle autonomie. È noto che la soppressione del Senato era impraticabile soprattutto per le fortissime resistenze esercitate da sempre da parte di tutte le forze politiche, mentre ben poco senso aveva la trasformazione del Senato in una seconda Camera "di garanzia"⁴⁰ eletta direttamente dal popolo (possibilmente con un sistema proporzionale) priva della fiducia e con il preciso compito di garantire (chi?) contro la prima Camera anch'essa eletta direttamente dal popolo e titolare del rapporto di fiducia con il Governo. La scelta a favore della Camera delle autonomie come camera di rappresentanza territoriale e la sua esclusione dal rapporto di fiducia con il Governo, invece era quella più comunemente preferita, ed era già stata oggetto di proposte e valutazioni positive da parte dei ricordati "Saggi", senza contare i rilievi della Corte Costituzionale che più volte aveva sollecitato l'introduzione di un meccanismo di collaborazione tra Stato e Regioni in campo legislativo. Inutile è ora ricordare le analisi e gli studi che si sono succedute nel tempo a favore di questa soluzione, che sono ben noti e che hanno fatto costantemente riferimento anche alle diverse modalità di composizione e di designazione dei rappresentanti dei territori offerte dalla realtà contemporanea degli Stati legislativamente decentrati presenti nell'esperienza europea (e non solo), come, in particolare quelle proprie della Repubblica austriaca e della Repubblica federale tedesca.

Qui le rispettive "seconde Camere" sono costituite in modi diversi, ma per nessuna è prevista una elezione diretta dei membri da parte dei cittadini. Eppure, nessuno dice che il sistema tedesco non è democratico perchè nel *Bundesrat* siedono delegati dei governi locali,

³⁹ Rinvio ancora una volta ai miei scritti *Il progetto di riforma*, cit. e *Il confronto tra i modelli del regionalismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di A.D'Atena*, Milano, 2015, vol.I, 17 ss. e in Rivista AIC.

⁴⁰ V. per ulteriori svolgimenti il mio *Il progetto di riforma*, cit.. Sul problema della composizione del Senato e dell'elezione dei suoi membri, si sofferma, con preferenza del modello *Bundesrat* tedesco R.BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale. considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, 22 aprile 2014; ID. *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in forumcostituzionale.it, 20 marzo 2015; R. BIN- I.RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in forumcostituzionale.it, cit

né lo si dice di quello austriaco perchè i membri del *Bundesrat* sono eletti indirettamente dai parlamenti dei *Laender*. Perché invece il nostro nuovo Senato non sarebbe democratico? Francamente, non riesco a capire quale sarebbe il fondamento giuridico-istituzionale di questa accusa sol perché i suoi membri non sono eletti direttamente dai cittadini, ma da – e tra i – consiglieri regionali che però a loro volta sono eletti direttamente dal popolo. Si ribatte che il caso di Austria e Germania non sarebbe paragonabile al nostro perchè la rappresentanza territoriale mediante forme di designazione da parte delle entità locali discenderebbe naturalmente dalla loro natura di Stati federali, come conseguenza della diversa formazione storica e dall'originaria statualità dei territori federati. Ma questa asserita originaria statualità dei *Laender* – peraltro per molti versi controversa⁴¹ – è un dato ormai relegato nella storia il quale non rileva più sul piano propriamente giuridico-costituzionale degli ordinamenti liberaldemocratici sorti con le nuove Costituzioni, come del resto è confermato dalla dottrina ormai prevalente, per la quale stato federale e stato regionale non si distinguono più che sul piano quantitativo e cioè per la dimensione della autonomia politica delle loro entità minori. Se questo è vero, il ricorso all'origine storica non pare un argomento idoneo a giustificare il differente giudizio, quanto a democraticità, di questo o quel sistema di designazione dei componenti della Camera territoriale.

Proprio il confronto con la situazione tedesca e con quella austriaca permette anche di smentire un'altra accusa di violazione del principio supremo della sovranità popolare rivolta alla riforma, quella di attribuire ad un Senato non eletto direttamente dal popolo e rappresentativo non del popolo ma delle autonomie territoriali il potere di partecipare alla funzione legislativa e a quella di revisione della Costituzione⁴². Ma sia il *Bundesrat* tedesco (in misura rilevante) sia quello austriaco partecipano con diverse modalità all'esercizio di queste funzioni. Per questo, però nessuno definisce la Germania o l'Austria come Stati non democratici.

Una maggiore attenzione permetterebbe poi ai critici di evitare anche la contraddizione tra l'indicazione del nuovo Senato come pericolo per il sistema democratico e le doglianze della eccessiva modestia dei suoi poteri e della inferiorità numerica dei suoi membri rispetto ai Deputati nel Parlamento in seduta comune quale collegio elettorale del Presidente della Repubblica e di due giudici costituzionali. Il valore degli interventi nel procedimento legi-

⁴¹ Cfr. per tutti F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Quaderno del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, 1997, risp. 63 ss. e 127 ss.; R.BIN- I.RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit.

⁴² Cfr. F.SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, cit., 4 s. Contra R.BIN., *L'elezione indiretta del Senato*, cit., § 2 ss. Per contrastare le tesi esposte nel testo, molto utile è ricorrere al giudizio lucido e molto convincente espresso sul nuovo Senato da U. ALLEGRETTI, *Intervento al Seminario di Bologna dell'11 giugno 2015*, in *Rivista AIC*, 2/ 2015 in www.rivistaaic.it, il quale sul punto specifico della sua rappresentatività afferma testualmente che contro la costruzione di questo come Camera territoriale non può ragionevolmente farsi valere la tesi secondo la quale "un senato formato dalle autonomie contraddirebbe al principio della sovranità popolare. Non solo quest'affermazione è smentita da importanti considerazioni comparatistiche, ma è falsificata in radice dal fatto che un organo di questo tipo, affiancato alla Camera dei deputati formata con elezione diretta e dotata di competenze molto più incisive di quelle che verrebbero attribuite al nuovo senato, non sottrarrebbe nulla alla realizzazione di quella sovranità, poiché trarrebbe legittimazione popolare dall'essere composto con la nomina dei suoi membri da parte dei corpi elettorali locali, la cui legittimazione democratica non è inferiore, se non per il livello, a quella che si esprime nell'altra e maggiore camera, ma anzi rafforzerebbe, sia pure per altra via rispetto all'attuale, l'esercizio dei poteri del popolo".

slativo come nell'esercizio delle funzioni ulteriori enunciate (in verità alquanto genericamente) dall'art.55 è stato viceversa congruamente esaltato dall'esame di alcuni studiosi⁴³, mentre è evidente l' incoerenza di chi denuncia la mancanza di democrazia del Senato e, ad un tempo, ne lamenta la squilibrata e debole partecipazione alla formazione ad organi di garanzia della Costituzione.

Il concentrare fin dall'inizio l'attenzione presso che esclusiva su questa accusa di principio ha messo in ombra nella discussione pubblica alcuni altri aspetti di reali criticità della costruzione del nuovo Senato che pure indubbiamente esistono, quali la presenza dei nominati "a tempo" dal Presidente della Repubblica (dei quali non si vede quale sia il rapporto con gli enti autonomi) la distribuzione dei senatori tra le varie Regioni⁴⁴, la mancanza dell'attribuzione del voto unitario ai rappresentanti di ciascuna Regione, la formuletta – intenzionalmente , e astutamente, ambigua - aggiunta con l'emendamento Finocchiaro sulla necessaria "conformità" dell'elezione dei senatori nei Consigli regionali rispetto alle " scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi"; il mantenimento, per i senatori, del divieto di mandato imperativo e dell'immunità parlamentare; l'irrisolta coabitazione con le Conferenza Stato-Regioni⁴⁵. Si tratta di passaggi anche tecnicamente assai discutibili, in gran parte frutto degli accordi e compromessi necessari a superare i diversi intoppi creati dal ricordato insensato gioco dei veti incrociati tra – e nelle – forze politiche presenti nelle Camere. Poiché però , come dimostra un attento esame della normativa sul punto ⁴⁶ non mancano nella nuova disciplina costituzionale spiragli ed aperture, converrebbe piuttosto esplorare le concrete possibilità e gli strumenti – come la futura legge bicamerale per l'elezione dei senatori , il nuovo regolamento del Senato e un "buona pratica" – mediante i quali chiarire e ovviare a molte delle aporie – non certo a tutte e non per tutte con la necessaria efficacia - di questa disciplina nella fase di attuazione della riforma⁴⁷.

⁴³ V. specialmente M.LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC* n.1/2016, in www.rivistaaic.it; C.PINELLI, *Le funzioni del nuovo senato in riferimento all'adesione della repubblica all'unione europea*, ivi; per la partecipazione del Senato alla funzione legislativa cfr. soprattutto G.BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, ivi ; S.STAIANO, *Le leggi monocamerali (o, più esattamente bicamerali asimmetriche)*, ivi; S.MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on federalism*, www.issirfa-cnr.it V.pure gli scritti citati nella nota 26.

⁴⁴ Cfr. le critiche di F.SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, cit. n.2/2016

⁴⁵ Una indagine analitica su questi temi è stata condotta specialmente da A.D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale*, in rivista AIC , 2/2015; R.BIN- I.RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit.. N.LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura* , in *Italian Papers on Federalism*, in [www.issirfa-cnr](http://www.issirfa-cnr.it) ; S.MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, ivi

⁴⁶ V. soprattutto N.LUPO. op.cit.

⁴⁷ Cfr. gli scritti citati nelle note precedenti.

8. La torsione autoritaria della forma di governo

Ulteriore ragione del NO sta nella asserita distorsione in senso autoritario della forma di governo, indotta dall'attribuzione al Governo del potere di richiedere al Parlamento il trattamento prioritario e l'approvazione a data certa dei disegni di legge caratterizzanti il suo programma politico. A parte il fatto che simili attribuzioni erano state già suggerite in passato senza suscitare reazioni indignate⁴⁸, resto sempre convinta di quanto già detto nel mio primo commento al progetto di riforma e cioè, in sintesi, che, tale potere, di per se stesso, non mi pare un grave attentato alla democrazia né un'espressione di strapotere governativo, e certamente non più della prassi attuale del ricorso ai maxi emendamenti e alla continua posizione della questione di fiducia. Indubbiamente l'attribuzione di questo potere rafforza e rende più celere l'azione dell'Esecutivo, ma non vale a renderlo *dominus* dell'agenda parlamentare. Infatti, a quella criticata attribuzione si affianca il contenimento dell'intromissione governativa nella funzione legislativa mediante le penetranti restrizioni imposte – costituzionalizzando le disposizioni della legge n.400 del 1988 e le sempre più pressanti indicazioni della giurisprudenza costituzionale - alla prassi dell'abuso della decretazione d'urgenza la quale – essa sì – costituiva una forma più o meno ampia di espropriazione dei poteri legislativi del Parlamento. Inoltre, risulta rafforzata l'iniziativa legislativa del popolo per la quale ad un aumento del numero delle sottoscrizioni necessarie, corrisponde la garanzia di tempi, forme e limiti in cui debbono svolgersi la discussione e la deliberazione conclusiva sul progetto di legge relativo, da fissare con i regolamenti parlamentari. Inoltre, alla indicazione immutata dei titolari dell'iniziativa legislativa si aggiunge ora (art.71, comma 2) l'attribuzione di un diverso e inedito tipo di iniziativa, consistente nel potere del Senato di richiedere (a maggioranza assoluta) alla Camera l'esame di un disegno di legge da svolgere entro un tempo determinato (sei mesi). Infine, nel testo del medesimo articolo si enuncia la promozione della partecipazione dei cittadini mediante di *referendum* consultivi o di indirizzo e di altre forme di consultazione popolare del popolo da stabilire con future leggi costituzionali.

9. Riforma costituzionale e legge elettorale

A questo punto mi prefiguro facilmente l'obiezione che può essere mossa dai fautori del NO a queste mie osservazioni critiche alle loro ragioni: rispetto al passato, in cui alcune delle modifiche ora accolte non avevano suscitato un allarme pari a quello agitato oggi nei confronti della legge Renzi-Boschi, tutto è cambiato perché è stato approvato l'*italicum*, la legge elettorale per la Camera con i suoi congegni di stampo maggioritario: l'*italicum* come "perno" della riforma⁴⁹ dal fronte del NO, che espressamente accusa i passi qualificanti della

⁴⁸ Così per esempio da parte di entrambe le Commissioni di "saggi" formate in vista della riforma del Governo Letta

⁴⁹ Cfr. soprattutto A.PACE, *Le insuperabili criticità*, cit.

riforma “in sinergia “ con l'*italicum*; si parla sempre di opposizione al “combinato disposto” dell’una e dell’altro.

Avanzare simile obiezione però equivarrebbe a svelare la vera ragione dell’avversione alla riforma costituzionale, che non sta nelle sue innovazioni, ma soltanto negli effetti ritenuti distorsivi della nuova legge elettorale. Insomma, apparirebbe chiaro che non è la riforma in sé e per sé a produrre la involuzione autoritaria, ma la legge ordinaria che regola le elezioni politiche. Viene allora spontaneo chiedersi: perché, se è quest’ultima legge la causa prima del paventato stravolgimento della Costituzione, non attaccare apertamente soltanto questa legge e concentrare le forze nel sostenere la richiesta di *referendum* abrogativo già presentata da altri ; perché non evitare di accanirsi sulla qualità della riforma, finendo così per subordinare il significato e la sorte della legge costituzionale ai possibili effetti di una legge ordinaria? Gli elettori si potrebbero chiedere : se si mutasse la legge elettorale la riforma non sarebbe più antidemocratica? Se si lasciasse immutata la Costituzione, l'*italicum* non sarebbe più un pericolo per la democrazia? È vero che in alcuni documenti pubblicati nel sito del Comitato del NO si affianca a quella per il *referendum* costituzionale anche, ma un po’defilata, una campagna referendaria per l’abrogazione di alcune leggi, tra le quali l'*italicum*⁵⁰. Ma la mancanza di una chiara e generale presa di posizione sul punto e l’enfasi sul bersaglio rappresentato dalla legge Renzi-Boschi non riescono a dissipare l’impressione di una – magari non intenzionale – strumentalizzazione della vicenda concernente il *referendum* costituzionale. E ciò non aiuta certo gli elettori a percorrere con lucidità la strada per giungere a valutazioni congrue ed adeguate a sostegno di una decisione sulla sorte della revisione costituzionale.

⁵⁰ Cfr. il documento firmato da M.VILLONE, *Una stagione referendaria per rinnovare politica e istituzioni*, in www.iovotono.it