



Rivista N°: 3/2016

DATA PUBBLICAZIONE: 29/07/2016

AUTORE: Vincenzo Tondi della Mura*

SE IL RIMEDIO È PEGGIO DEL MALE. I RISCHI DI UNA RIFORMA COSTITUZIONALE NON EMENDABILE.

Sommario: 1. – Premessa: una riforma “preoccupante”. 2. – Il paradosso del «Patto del Nazareno». 3. – Un Senato «transgender». 4. – Gli squilibri della riforma sull’assetto dei poteri. 5. – Perché la riforma non è emendabile.

1. Premessa: una riforma “preoccupante”.

Che la riforma costituzionale in corso di consultazione presenti gravi e diffuse criticità è un dato di fatto oramai acclarato e incontestato. Gli stessi sostenitori del testo di revisione ne hanno ammesso i limiti, differenziandosi se mai sul riconoscimento della relativa entità.

Alcuni, in modo più sfumato, si sono limitati a parlare di una riforma che non è “perfetta”, ma che è perfettibile¹ al pari di ogni altro accordo parlamentare. Significativi, al riguardo, sono i rilievi del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi (“*Non vi è dubbio [...] che vi siano dei punti che dovranno essere chiariti. Qualsiasi riforma contiene dei margini di incertezza per definizione, non può che essere così*”)², oltreché di alcuni costituzionalisti che hanno particolarmente condiviso le ragioni delle novità introdotte³.

Altri, invece, hanno riconosciuto taluni dei più eclatanti punti critici del testo di revisione, rimarcandone le delicate implicazioni. Il Presidente della Commissione affari costituzio-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università del Salento.

¹ Così il Presidente Matteo Renzi in occasione del discorso alla Camera dei Deputati l’11 aprile 2016, in http://www.corriere.it/foto-gallery/politica/16_aprile_11/riforme-renzi-camera-appunti-tavolo-non-riforma-perfetta-e196d366-0006-11e6-8c9c-128b0570e861.shtml.

² M. RENZI, XVII Legislatura — Discussioni — Seduta dell’11 aprile 2016 — n. 605, 83.

³ Per tutti: S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli, Torino, 2016, XXIV; C. FUSARO, *Le critiche alle riforme*, in *Corriere fiorentino*, 1 maggio 2016.

nali del Senato, Anna Finocchiaro ⁴, in particolare, ha correttamente evidenziato i profili “*d’incertezza*” insiti nel modello bicamerale e il conseguente squilibrio fra i poteri. Lo stesso Luciano Violante si è soffermato in più occasione sui rischi derivanti da un simile squilibrio, rimarcando i limiti di un sistema suscettibile “*di essere governato in pratica da un solo uomo alla testa di un solo partito*” ⁵.

E tuttavia, è stato il senatore a vita Giorgio Napolitano a porre la questione fondamentale. Da vero “*padre*” della riforma ⁶, egli ha mostrato di condividere le ragioni di preoccupazione manifestate verso il testo di riforma sul duplice piano della rappresentanza politica e della divisione dei poteri (“*Al di là dell’approvazione del disegno di legge costituzionale in discussione, bisognerà altresì dare attenzione a tutte le preoccupazioni espresse in queste settimane in materia di legislazione elettorale e di equilibri costituzionali*”) ⁷.

Eppure, se il riconoscimento dei limiti della riforma è stato variamente condiviso, non può dirsi altrettanto sulla valutazione dei relativi rimedi, pure suggeriti in senso sia funzionale, sia strutturale: gli uni, da realizzare in via regolamentare, convenzionale, se non proprio di *soft law*, al fine di non incidere sul nuovo testo costituzionale; gli altri, da introdurre con una successiva legge costituzionale, al fine di revisionare l’attuale riforma.

Entrambi i tipi di rimedio, tuttavia, non sono né idonei, né tantomeno costituzionalmente sostenibili, mantenendo sostanzialmente inalterate le ragioni delle richiamate “*preoccupazioni*” in tema di rappresentanza politica e divisione dei poteri.

2. Il paradosso del «Patto del Nazareno».

Prima ancora di accennare alle ragioni della non emendabilità della riforma, vale la pena interrogarsi sui motivi che hanno impedito nel corso dei lavori preparatori la rimozione di tutte quelle criticità variamente eccepite in sede parlamentare, politica, scientifica e mediatica. Occorre chiedersi il perché di un *iter* di revisione oramai giunto a un vicolo cieco, sospeso alle valutazioni di un elettorato chiamato a *prendere* o *lasciare* il tutto indipendentemente dall’apprezzamento sul merito delle singole novità introdotte.

Una risposta agli interrogativi esposti potrebbe derivare dallo sviamento metodologico registrato dall’*iter* parlamentare di approvazione della riforma rispetto a quanto sancito dall’art. 138 Cost.

Il procedimento di revisione tracciato nel ‘48, in fin dei conti, è lineare e consequenziale nella previsione delle fasi interessate. Esso presenta una scansione temporale lunga e diversificata a motivo della dimensione valoriale riconosciuta al tempo del relativo svolgimen-

⁴ A. FINOCCHIARO, Senato della Repubblica, Legislatura 17^o, 1^o Commissione permanente affari costituzionali, Resoconto sommario n. 294 del 7.7.2015.

⁵ L. VIOLANTE, *Servono 3 modifiche per evitare il caos*, in www.ilsussidiario.net, 30 settembre 2015, int. a cura di P. Vernizzi; ID., *Il listino è la soluzione più semplice. I punti deboli del testo sono altri*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Dino, 23 settembre 2015, 11.

⁶ M.E. BOSCHI “*Porta il mio nome ma il padre della riforma è Napolitano*”, in *La Stampa*, int. a cura di C. Bertini, 4 ottobre 2015, 4 e 6; M. RENZI, Camera dei Deputati, Seduta dell’11 aprile 2016, cit., 79.

⁷ G. NAPOLITANO, Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 522 del 13/10/2015.

to. In tal senso, è metodologicamente finalizzato a favorire un percorso il più possibile partecipato, compromissorio e riflessivo.

Il carattere partecipativo del processo di revisione deriva dall'esigenza di consentire un confronto costruttivo sia tra maggioranza e minoranze, sia fra rappresentanza politica e corpo sociale, in modo da non confinare il relativo dibattito "nei luoghi istituzionali della politica" (C. cost., n. 496/2000). Del pari, il favore verso l'opzione compromissoria del processo di revisione è desumibile dal carattere solo eventuale del *referendum* costituzionale, previsto al fine di compensare con il ricorso al corpo elettorale l'ipotesi del mancato collegamento fra le parti coinvolte e fra queste e la comunità sociale. Infine, la lunga scansione temporale del procedimento ha una finalità riflessiva. Ha la funzione di stimolare nei parlamentari e nei gruppi politici la riflessione sull'opportunità del mantenimento delle modifiche introdotte, lasciando aperta la via a possibili ripensamenti e conseguenti correzioni; ha lo scopo, insomma, di coniugare il coraggio del cambiamento con la prudenza della ponderazione, consentendo quegli ulteriori emendamenti funzionali al miglior esito del percorso riformatore indipendentemente dal nesso di consequenzialità con le precedenti modifiche ⁸.

Per contro, il procedimento di revisione posto in essere dalla maggioranza parlamentare si è discostato vistosamente dai tratti metodologici richiamati, dimostrandosi riservato, verticistico e apodittico ⁹.

Tanto la definizione degli obiettivi della riforma, quanto la stesura dell'articolato normativo sono stati realizzati senza alcuna pubblicità e trasparenza. Per giunta, solo gli obiettivi della riforma sono stati convenuti e sanciti dai *leader* di Forza Italia e del Partito Democratico nel c.d. *Patto del Nazareno* ¹⁰; nel mentre, la trasposizione normativa dei medesimi obiettivi disegno governativo di revisione costituzionale è avvenuta per mano di un oscuro estensore e senza il coinvolgimento di Forza Italia, resa partecipe solamente a cose fatte. Il tutto, infine, si è compiuto sulla scorta di motivazioni mai dibattute in modo adeguato in tutte le sedi coinvolte.

Gli obiettivi del *Nazareno* e la relativa declinazione normativa, per tale via, sono transitati dalla sede extraparlamentare delle segreterie politiche a quella parlamentare del procedimento di revisione in forma obbligata e sostanzialmente integrale.

Così accadendo, tuttavia, il testo della riforma è stato trasformato in un *mito*: un testo indiscutibile e indiscusso, formalizzato fuori dal tradizionale percorso di revisione e chiamato a essere accolto dalle Camere nella sua interezza e senza sostanziali modifiche, in modo da rimanere intangibile e sacro nell'integralità del nuovo sistema. A garanzia dell'insindacabilità di un tale transito ha provveduto una cerchia selezionata di responsabili. Questi hanno agito

⁸ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*, Audizione, Commissione affari costituzionali del Senato, 27 luglio 2015, ora anche in www.osservatorioaic.it, 2/2015; S. MANGIAMELI e V. TONDI DELLA MURA, *Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge di revisione costituzionale*, stessa Audizione, in www.senato.it.

⁹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016.

¹⁰ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno. 18 gennaio 2014 – 31 gennaio 2015*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, 124.

alla stregua di una *casta* depositaria del *mito*; si sono atteggiati quali *sacerdoti* della nuova *Alleanza costituzionale*, chiamati a salvaguardare l'integrità dei *sacri* precetti e, con questa, la definitiva *palingenesi* riformatrice.

Epperò, proprio una tale mitizzazione ha inibito ogni ipotesi di opportuna integrazione e/o correzione del testo di revisione, che, infatti, ha subito modificazioni “*sostanzialmente del tutto marginali*”¹¹. A fronte della straordinaria forza vincolante del *Patto del Nazareno*, stanno quindi gli effetti del relativo esercizio, i quali rimarcano la precarietà del relativo esito. Ed è nella sproporzione fra i due opposti, fra la forza politica espressa dal *Patto* e la debolezza costituzionale del relativo risultato, che è consistito il paradosso del «*Nazareno*»: un fatto politico extraparlamentare, capace di vincolare il Parlamento in modo diretto e assoluto, ma incapace di generare un risultato costituzionalmente adeguato ed esauriente.

Nella prospettiva mitologica rappresentata, infine, può essere colta la trasformazione in senso plebiscitario del *referendum* costituzionale. Il sovradimensionamento politico impresso dal Presidente del Consiglio al quesito referendario, ha accordato alla consultazione una caratterizzazione indebita. Con una torsione della relativa ragion d'essere, l'iniziativa referendaria è stata intesa non già a «garanzia» delle minoranze, bensì a «conferma» dell'operato della maggioranza. In tal senso, essa è stata finalizzata a fornire la necessaria legittimazione a un testo di revisione approvato *a colpi di sostanziale fiducia parlamentare*¹² su iniziativa di una minoranza elettorale, a sua volta divenuta maggioranza parlamentare per via di un sistema elettorale nel frattempo dichiarato illegittimo (C. cost., n. 1/2014); e ciò, quasi a poter considerare il responso referendario suscettibile di colmare il duplice e insanabile *deficit* di rappresentanza democratica e d'inclusività politica registrato dall'*iter* parlamentare. Di qui, per l'appunto, un dibattito referendario fuorviante, volto a dirottare strumentalmente l'oggetto della consultazione dal merito della riforma all'attestazione di fiducia verso l'esecutivo.

E così, in definitiva, la trasformazione in senso plebiscitario del *referendum* costituzionale, ha concorso a confermare la natura mitologica del testo di revisione, del quale è rimasta intonsa l'indiscutibilità del merito.

3. Un Senato «*transgender*».

Tornando al merito della riforma, il nuovo Senato manifesta un'identità *diversa* da quella congenita. Parafrasando una terminologia di differente origine, esso potrebbe essere qualificato come un Senato «*transgender*», intendendo detta qualifica nel senso proprio di “*Chi si identifica in modo transitorio o persistente con un genere diverso da quello assegnato alla nascita*”¹³. Il Senato presenta due nature contrapposte: l'una, di tipo territoriale, propria del modello astrattamente prescelto ed espressamente sancita dal testo di revisione; l'altra,

¹¹ C. FUSARO, *Audizione*, Commissione affari costituzionali del Senato, 3 agosto 2015, in www.senato.it.

¹² *E nella notte Matteo Renzi piomba alla Camera: senza riforme, si va al voto...*, in www.huffingtonpost.it, 13 febbraio 2015.

¹³ In www.treccani.it, vocabolario online.

di tipo politico, propria di un modello alternativo e, nondimeno, parimenti desumibile da talune delle funzioni assegnate allo stesso.

Non si tratta soltanto di una questione di mero inquadramento dogmatico. L'ibrida caratterizzazione dell'organo parlamentare è tale da squilibrare il relativo sistema delle garanzie, sino a incidere più in generale sul piano del bilanciamento fra i poteri.

Si pensi alla natura territoriale del Senato, astrattamente chiamato a rappresentare le sole "istituzioni territoriali" e non l'intera Nazione (art. 57, commi 2 e 4). E tuttavia, a un Senato così caratterizzato risultano giustapposte talune garanzie parlamentari, che nella tradizione costituzionale sono commisurate a un organo di natura politica.

Emblematico, anzitutto, è il caso del divieto di mandato imperativo, tradizionalmente posto a garanzia della rappresentanza politica¹⁴ e non, invece, di quella territoriale dei parlamentari (art. 67 Cost.); quest'ultima, del resto, avrebbe presupposto il ricorso a meccanismi alquanto diversi: ad esempio, la revocabilità del mandato senatorio, la sottoposizione delle dichiarazioni espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare e la rappresentanza attribuita solo ai consiglieri di maggioranza di ciascuna regione¹⁵.

Emblematico, altresì, è il caso del mantenimento del regime delle immunità (art. 68), analogamente posto a garanzia del pieno esercizio delle funzioni politiche dei parlamentari. Per contro, una volta inserito in un impianto di tipo territoriale, detto regime offre ai sindaci-senatori e ai consiglieri-senatori lo scudo dell'immunità penale, rendendo giudizialmente invincibile il ruolo politico-amministrativo di provenienza.

In senso speculare, si pensi alla natura sostanzialmente politica, che in molti altri casi il Senato manifesta in ragione delle relative funzioni. Anche in questo caso, tuttavia, a una tale diversa caratterizzazione sono giustapposte garanzie proprie del differente sistema territoriale.

Emblematica, anzitutto, è la questione del mancato riconoscimento ai senatori di un'indennità aggiuntiva rispetto a quella derivante dal mandato di provenienza (sindaci o consiglieri regionali) (art. 69); opzione, questa, che pone un problema di ragionevolezza del trattamento economico riservato ai senatori, avuto riguardo al maggiore impegno professionale richiesto dalla nuova carica rispetto a quella originaria¹⁶.

Emblematica, ancor di più, è la questione dell'organizzazione interna del nuovo Senato. Al mancato riconoscimento della politicità dei senatori, corrisponde una composizione delle Commissioni legislative e d'inchiesta formalmente neutrale e apparentemente non politicizzata. Si tratta però di una finzione, posta la conclamata appartenenza dei senatori ai partiti di riferimento. Di qui gli effetti paradossali di un simile artificio. Poiché le Commissioni del

¹⁴ Se la Costituzione francese del 1791 stabiliva che "I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato" (art. 7, Sez. III), lo Statuto albertino disponeva che "I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori" (art. 41).

¹⁵ S. MANGIAMELI, *Audizione*, Commissione affari costituzionali del Senato, 27 luglio 2015, in www.senato.it.

¹⁶ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, University press, 2016, 53.

Senato, a differenza di quelle della Camera, non devono essere “*composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari*” (artt. 72, comma 4, 82, comma 2), ne viene che le stesse saranno occupate in modo non trasparente dai partiti politici. Pure a tacere delle gravi implicazioni in sede legislativa, pertanto, restano le pericolose conseguenze in sede inquirente. Sulle “*materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali*” (art. 82) (si pensi ai casi di sperpero del denaro pubblico riguardanti l'EXPO in Lombardia, il Mose in Veneto, Ferrovie sud-est in Puglia, ecc.), le commissioni potranno indagare con una composizione artefatta, lasciando che i controllori siano nominati dai controllati e che l'indagine politica sui fatti criminali sia esercitata dalle medesime forze imputate dei fatti in contestazione.

Per non dire della questione dei c.d. *senatori dopolavoristi*. Il doppio ruolo rivestito dagli stessi (senatori-consiglieri e da senatori-sindaci) è tale da ridurre gli stretti margini temporali riservati dal procedimento legislativo al Senato (art. 70, commi 3 e 5, art. 72, comma 7, 73, comma 2, art. 77, comma 6), vanificando la ragion d'essere di quest'ultimo.

4. Gli squilibri della riforma sull'assetto dei poteri.

Lo squilibrio del sistema di garanzie brevemente rappresentato (previsione di *guarentigie politiche* a fronte di un impianto a vocazione *territoriale* e viceversa), non incide solamente sulla funzionalità del nuovo Senato; più ancora, è tale da ripercuotersi sul piano del bilanciamento dei poteri, squilibrandone l'assetto. Il rilievo è suscettibile di aggravarsi ulteriormente, se rapportato alle implicazioni derivanti dal combinato disposto fra la riforma in esame e quella elettorale (L. n. 52 del 2015).

Il primo *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri riguarda l'indiscriminata incidenza dei partiti politici sul ruolo decisionale del Senato. È certo che un Senato dimidiato sul duplice piano dell'efficienza e delle garanzie, presenta un *handicap* decisionale insuperabile. Di qui, la *chiamata in sussidiarietà* dei grandi partiti nazionali, capaci di supplire alla specie con un sistema di comando extraistituzionale, rigido e senza smagliature, lesivo dei principi della trasparenza e della responsabilità politica ¹⁷.

Il secondo grave *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri riguarda la nomina degli organi di garanzia. Emblematica è la disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica, che si presta a più ragioni di critica.

Quanto al *quorum* richiesto per l'elezione, si tratta di una soglia meno garantista di quella fissata dalla Costituzione del '48. La riforma prevede che dopo il terzo scrutinio si passi dalla vigente maggioranza assoluta (500 voti) a quella dei 3/5 della stessa assemblea (438 voti dei 730 componenti il Parlamento in seduta comune), con la precisazione che dopo il sesto scrutinio detta quota sia rapportata ai soli votanti (art. 83, comma 3); votanti il cui ammontare, per inciso, può scendere sino a 366 unità (soglia equivalente al numero minimo dei

¹⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali*, cit., 7.

componenti della maggioranza dell'assemblea, richiesta per la validità delle sedute dall'art. 64 Cost.). In tale ultimo caso, di conseguenza, il numero dei voti favorevoli potrebbe essere di appena 220 (i 3/5 di 366)¹⁸. E tuttavia, con un numero di preferenze così esiguo, addirittura inferiore al premio dei 340 seggi assicurato al vincitore delle elezioni politiche dall'*Italicum*, il nuovo Presidente della Repubblica risulterebbe privo di quella legittimazione necessaria a esercitare il ruolo di garanzia assegnatogli dalla Costituzione.

Per non dire dei gravi pericoli per la tenuta democratica del sistema, derivanti dalla mancata previsione di una *norma di chiusura* a tutela di una rapida conclusione delle operazioni di voto, tale da originare una situazione di stallo istituzionale senza fine.

Il terzo e più grave *vulnus* inferto al bilanciamento dei poteri deriva dal combinato disposto fra la riforma elettorale e quella costituzionale. Si tratta di un binomio non casuale. Come ha affermato Roberto D'Alimonte, il politologo che ha disegnato gli assi portanti della nuova legge elettorale insieme a Denis Verdini¹⁹, entrambi i testi rappresentano "*i due elementi di un unico progetto*"²⁰. Il problema sorge dal fatto che l'*Italicum* si configura come un *Porcellum camuffato*, sì da presentare in modo più mirato ed efficace i medesimi caratteri già dichiarati illegittimi dalla sent. n. 1/2014: il premio di maggioranza è rimasto illimitato in quanto sprovvisto di una soglia minima premiale; parimenti, è restato illimitato il potere delle segreterie politiche sui singoli candidati ed eletti.

Di qui gli inevitabili i contraccolpi sul bilanciamento dei poteri. Alla riduzione degli spazi parlamentari (bicameralismo di facciata e monocameralismo sostanziale) corrisponde tanto uno squilibrio fra minoranza e maggioranza di governo (le opposizioni politiche non sono tutelate in Senato), quanto una riduzione degli spazi di rappresentanza elettorale (preminenza governativa del "*capo*" della minoranza elettorale più suffragata, come recita in modo inquietante l'art. 14 bis dell'*Italicum*) e una vanificazione della partecipazione politica (incremento dell'astensione).

Per tale via, sarebbe sufficiente una vittoria elettorale conseguita con una percentuale di pochi decimali (anche solo due!), per assegnare al segretario del maggior partito di minoranza il ruolo incontrastato di *uomo solo al comando dell'intero sistema*²¹. E così, forte del bottino elettorale lucrato, egli avrebbe buon gioco nel cooptare e neutralizzare a proprio vantaggio i componenti dei massimi organi di garanzia.

Per un verso, come pure ha riconosciuto Roberto D'Alimonte²², il vincitore delle elezioni potrebbe conquistare da solo anche la Presidenza della Repubblica, avendo riguardo all'ipotesi in cui l'elezione di quest'ultimo sia determinata solamente dai 3/5 dei votanti.

¹⁸ S. PANIZZA, *Per fare il capo dello Stato basterebbe una riunione PD (ecco i numeri)*, in www.ilsussidiario.net, 16 giugno 2016.

¹⁹ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit. spec. 33 e 49 ss.

²⁰ R. D'ALIMONTE, *Un binomio per la governabilità del Paese*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio, 2016, 11; ID., *Perché la riforma è un passo avanti per il sistema italiano*, *ivi*, 23 aprile 2016, 21.

²¹ L. VIOLANTE, *Servono tre modifiche per evitare il caos*, cit.

²² R. D'ALIMONTE, *Il rischio di un capo dello Stato «scelto» da chi vince le elezioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 settembre 2015, 1; ID., *Doppio rischio per l'elezione del Colle*, *ivi*, 3 ottobre 2015, 1-2.

Per altro verso, detto vincitore potrebbe condizionare la nomina dei componenti non togati della Consulta, sino a estendere la propria sfera d'influenza addirittura sui due terzi dei giudici costituzionali.

Il terzo dei giudici di pertinenza presidenziale potrebbe essere nominato da un Presidente della Repubblica delegittimato per un'elezione con i 3/5 dei soli votanti e, dunque, privo della forza necessaria a resistere alle eventuali pressioni del Presidente del Consiglio verso personalità di proprio esclusivo e incondizionato gradimento.

Il terzo di pertinenza parlamentare potrebbe presentare una sorte analoga. Il vincitore delle elezioni potrebbe sfruttare la posizione di forza derivantegli dal doppio incarico a disposizione, di "*capo della forza politica*" della più ampia minoranza e di Presidente dell'esecutivo, per riuscire a convogliare i 3/5 dei voti di ognuna delle assemblee verso personalità di proprio gradimento: nella Camera si tratterebbe di recuperare appena 38 voti (la differenza fra i 340 seggi del premio di maggioranza dell'*Italicum* e i 378 dei 3/5 dei componenti l'assemblea); nel Senato una tale eventualità potrebbe essere ancora più piana, basti pensare che già ora, stando alle simulazioni realizzate, il Presidente del Consiglio potrebbe superare la soglia dei 60 voti richiesti (3/5 di 100). Com'è stato posto in evidenza, infatti, "*Se entrasse in vigore oggi, il nuovo Senato si presenterebbe così. Con 55 senatori del partito di Renzi, a cui se ne aggiungerebbero altri cinque dei partiti autonomisti (tre del Trentino Alto Adige e due della Valle D'Aosta), già schierati con i dem sul territorio. E magari pure i cinque nominati dal Presidente della Repubblica. In totale fanno 65 senatori*"²³.

5. Perché la riforma non è emendabile.

Sono tre le considerazioni conclusive ricavabili dallo squilibrio provocato dalla riforma sul duplice piano delle garanzie parlamentari e del conseguente bilanciamento dei poteri.

La prima – ancora una volta - riguarda gli effetti del combinato disposto della riforma costituzionale con quella elettorale. Non appare rassicurante, al riguardo, il controllo preventivo di costituzionalità sulla legislazione elettorale introdotto dalla riforma (artt. 73, comma 2, e 134, comma 2). Come ha rilevato Gaetano Silvestri, oltre a essere "*incongruente con la natura del controllo di legittimità*", una tale prospettiva rappresenta una "*pretesa velleitaria, giacché una pronuncia in senso negativo non può fungere da «scudo» rispetto a future impugnative proposte da giudici comuni*"²⁴.

La seconda considerazione conclusiva riguarda l'inidoneità costituzionale dei rimedi di tipo solamente funzionale a provvedere alle criticità della riforma per via regolamentare, convenzionale o di *soft law*²⁵. Tali rimedi, infatti, hanno il limite di demandare a una fonte di rango costituzionalmente subordinato l'effettivo esercizio delle garanzie politiche dei senato-

²³ M. BRESOLIN, *Il nuovo Senato? Stravince il Pd*, in *La Stampa*, 12 ottobre 2015, 1-2.

²⁴ G. SILVESTRI, *Audizione Senato della Repubblica*, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015, in www.senato.it.

²⁵ Sui quali si v. per tutti: C. FUSARO, *Audizione*, cit.; N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistema di voto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 8 giugno 2016, 4.

ri; ciò con la paradossale conseguenza di rimettere alle determinazioni della maggioranza politica le condizioni di garanzia delle minoranze, quasi che la Costituzione debba garantire la prima dalle seconde e non viceversa.

Per non dire che proprio l'esperienza costituzionale trascorsa dovrebbe suggerire una maggiore chiarezza e certezza nella delimitazione dei ruoli e dei confini degli istituti variamente disciplinati dalla Costituzione, così da scongiurare formule imprecise e suscettibili di un impiego distortivo, o contrario alla complessiva *ratio* del sistema. A titolo esemplificativo, sarebbe forse il caso di ricordare i termini del recente e animato dibattito scientifico suscitato dalla sent. n. 10 del 2015 della Corte costituzionale²⁶. La contrastata decisione della Consulta, in fin dei conti, è riconducibile a una disposizione la cui stesura ha scontato l'incertezza del Costituente sul relativo oggetto. L'art. 136 fu scritto "*sotto il velo dell'ignoranza*"²⁷ sul tipo di controllo di costituzionalità da realizzare nel Paese, posto che il relativo chiarimento fu disposto solo in seguito con legge ordinaria (art. 30, l. n. 87/1953)²⁸. Sicché è proprio nella complessa combinazione fra i diversi portati normativi, che ha potuto trovare ragione la difficile scelta della Consulta di comprimere gli effetti retroattivi della sentenza d'illegittimità, sino a mantenere eccezionalmente applicabile nel giudizio *a quo* una norma già dichiarata incostituzionale. Proprio una tale circostanza, tuttavia, dovrebbe raccomandare la necessità di previsioni costituzionali chiare e certe nella definizione del ruolo degli organi costituzionali; e ciò tanto più nel caso in cui questi ultimi abbiano una valenza politica, tale da non poter sfuggire alle inclinazioni partitiche inevitabilmente coinvolte.

La terza considerazione conclusiva riguarda l'insostenibilità costituzionale dei rimedi di tipo strutturale a provvedere alle criticità della riforma per mezzo di una successiva revisione costituzionale. In realtà, l'approvazione di una riforma con *riserva d'integrazione* è tale da innescare un nuovo ciclo di microriforme ancora più contingentato e disorganico, destinato a insistere su un quadro già privo della dovuta sistematicità. Essa inaugura il passaggio da una Costituzione *riformata*, che affida l'equilibrio dei poteri a nuove regole stabili e certe (sia pure elastiche), a una Costituzione *da riformare* in continuazione, che affida l'equilibrio dei poteri a regole da scrivere ancora e da positivizzare secondo le occorrenze.

Parafasando la teologia, verrebbe da dire che il passaggio in questione è quello da una riforma *compiuta* a una riforma *semper reformanda*²⁹; con l'aggravante che ciò che per l'ecclesiologia costituisce un valore (*Ecclesia semper reformanda est*)³⁰, per l'ordinamento rappresenta un disvalore, tale da svilire la ragion d'essere della rigidità costituzionale. Per giunta, visto il combinato disposto con l'*Italicum*, una tale Costituzione sarebbe destinata a soggiacere agli interventi continuamente correttivi di una maggioranza parlamentare sostan-

²⁶ Su cui si v. quantomeno il n. 3/2015 dei *Quaderni costituzionali*.

²⁷ R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quad. cost.*, 2015, 611.

²⁸ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, 349 ss.

²⁹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Una riforma «semper reformanda»*, in www.osservatorioaic.it, 3/2015.

³⁰ *Concilio Vaticano II: Lumen Gentium*, n. 8; *Gaudium et spes*, n. 43, entrambi in www.vatican.va.

zialmente coincidente con il partito di più forte minoranza del Paese, capace di passare dalla legislazione ordinaria a quella costituzionale senza eccessivo sforzo numerico e politico.

In definitiva, la riforma costituzionale non è emendabile in nessun modo. Avallare nei cittadini false ed errate rassicurazioni in merito all'integrazione o correzione del testo di revisione, è pericoloso. Rischia di vanificare negli elettori l'esercizio di un diritto di voto pieno e consapevole in occasione dell'imminente consultazione referendaria.