

2 NOVEMBRE 2016

«Considerazioni sparse» su «quel pasticciaccio brutto» della riforma costituzionale «Renzi - Boschi» e del referendum oppositivo del 4 dicembre 2016

di Ludovico Mazzaroli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Udine



«Considerazioni sparse» su «quel pasticciaccio brutto» della riforma costituzionale «Renzi - Boschi» e del referendum oppositivo del 4 dicembre 2016*

di **Ludovico Mazzaroli**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Udine

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Le anomalie del «referendum oppositivo» del 4.12.2016: la richiesta di consultazione presentata dalla maggioranza. **3.** (segue): la «personalizzazione» della consultazione. **4.** (segue): natura, posizione (e confusione) degli schieramenti in gioco. **5.** Il disorientamento dell'elettore «medio» e le esperienze referendarie precedenti. **6.** Un po' di «merito» della riforma e, di riflesso, del «referendum». **7.** (segue): sull'impossibilità di adoperare «bene» e «secondo natura» lo strumento referendario. **8.** (segue): ciò che della riforma ... va. **9.** (segue): ciò che della riforma non va: i senatori illustri, ma «con scadenza»; le Città Metropolitane costitutive della Repubblica. **10.** (segue): ciò che della riforma non va: il nesso tra Camere e leggi elettorali. **10 a.** (segue): ciò che della riforma non va: il «nuovo» Senato, la sua composizione e la sua legge elettorale. **10 b.** (segue): ciò che della riforma non va: il «nuovo» Senato, la sua composizione e alcuni dei suoi compiti. **10 c.** (segue): ciò che della riforma non va: la «nuova» Camera, la sua legge elettorale, il premio di maggioranza, il ballottaggio, un'assicurazione di «governabilità» ... più da raccontare che resa effettiva, le incognite e il contributo (involontario) alla confusione della pronuncia «in ballo» della Corte costituzionale. **10 d.** (segue): ciò che della riforma non va: i «nuovi» procedimenti di approvazione della legge ordinaria; del modificato riparto di competenze Stato-Regioni. **11.** La c.d. impugnativa del quesito referendario. **12.** La (scorretta) pubblicità nella televisione di Stato. **13.** Conclusioni.

1. Premessa

Com'è oramai a tutti noto, il prossimo 4 dicembre, il corpo elettorale sarà chiamato ad esprimersi sul *referendum* dai più comunemente chiamato «costituzionale»¹ che, secondo il dettato dell'art. 138 della Costituzione, i soggetti lì indicati² *possono* chiedere venga svolto per il caso in cui un progetto di riforma della Costituzione sia stato approvato, in seconda votazione, con una maggioranza superiore a quella assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi, in almeno uno dei due rami del Parlamento.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Testo aggiornato al 12 ottobre 2016.

¹ Si può vedere *infra*, nel § che segue, qual è la sua vera natura e perché, dunque, preferisco adoperare la locuzione di «referendum oppositivo».

² «...un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali».

2. Le anomalie del «referendum oppositivo» del 4.12.2016: la richiesta di consultazione presentata dalla maggioranza

Evidente essendo che questo genere di *referendum* è stato pensato dal Costituente per consentire al corpo elettorale di «bloccare» una riforma passata in Parlamento con una maggioranza non sufficiente a rendere una proposta di cambiamento della Carta per così dire «auto-esecutiva» (e configurando esso quindi uno strumento pensato e posto «a garanzia delle minoranze»³ rappresentate da chi, in Parlamento, non è riuscito a opporsi alla riforma, essendo però almeno riuscito a far sì che essa passasse con una maggioranza non schiacciante com'è quella dei due terzi), una prima anomalia del voto che ci attende è certamente costituita dal fatto che la richiesta di svolgere la consultazione popolare è stata avanzata⁴ (anche) dalla maggioranza di governo. A quest'ultima, infatti, data la natura «oppositiva»⁵ del *referendum*, sarebbe bastato - sempre ex art. 138 Cost. - aspettare tre mesi senza fare nulla, a partire dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della notizia dell'avvenuta approvazione in seconda votazione, da parte dell'ultima Camera cui toccava esprimersi⁶, per vedere promulgata e pubblicata la legge.

E invece no.

Preso atto della tutto sommato non eccelsa maggioranza parlamentare raggiunta⁷, è stato proprio il Presidente del Consiglio a volere il *referendum* ed è stato lui (quando aveva le sue ragioni⁸ per ritenere che la maggior parte

³ A conferma di ciò, v. *infra*, quanto osservato nella nota 19.

⁴ Già il 20.4.2016, cioè dopo soli cinque giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di cui subito si dirà.

⁵ V. *infra*, nel § 5, quanto accaduto nel 2006.

⁶ Pubblicazione avvenuta in *Gazz. uff.* 15.4.2016, n. 88.

⁷ Il 20.1.2016, il Senato ha approvato, in seconda deliberazione, il testo definitivo con 180 voti favorevoli, 112 contrari e 1 astenuto. Contando i soli 315 componenti elettivi (ed esclusi quindi i senatori a vita sia «nominati» dal Presidente della Repubblica che «di diritto» in quanto ex Presidenti della Repubblica), la maggioranza assoluta dell'organo è di 159 componenti; quella dei 2/3 di 210.

Il 12.4.2016, la Camera dei deputati, assenti le opposizioni, si è a sua volta espressa, in seconda battuta e sul testo finale, con 361 voti a favore, 7 contrari e 2 astenuti. La maggioranza assoluta dell'organo è di 316 componenti; quella dei 2/3 di 420.

⁸ Secondo me, non vanno infatti a questo proposito dimenticati, per un verso, il 40,81% conseguito dal «Partito Democratico» all'esito delle consultazioni per l'elezione del Parlamento europeo svoltesi il 25.5.2014; per altro verso, l'idea di avere consolidato quel risultato nel corso delle elezioni regionali svoltesi il 31.5.2015, allorché il «Partito Democratico» conquistò, ma con i suoi alleati, il 39,02% dei consensi, aggiudicandosi cinque (Campania, Marche, Puglia, Toscana, Umbria) delle sette Regioni in lizza (Liguria e Veneto vennero rispettivamente «conquistata» e mantenuta dal Centro-Destra); e poi, ancora, la consolidata tendenza dei politici nostrani a ostinarsi a non volere tenere conto, se fa loro comodo, della differenza «di sostanza» che passa tra il risultato elettorale di un'elezione politica, rispetto a una consultazione amministrativa (regionale o locale), o europea, o referendaria (sul che, v. anche *infra*, nella nota 18); per non dire, infine, di quanto può contare, a seconda degli avvenimenti che intervengono nel frattempo, il passaggio del tempo (... anche di pochi mesi) che, tolto uno «zoccolo duro» peraltro composto da sempre meno elettori, rende assai «volatile» l'espressione del voto popolare.

degli elettori italiani potesse essere con lui) a «mettere la propria testa sul piatto», sostenendo per primo che, ove la legge di riforma costituzionale non avesse «resistito» a fronte del vaglio popolare, avrebbe dato le dimissioni e, addirittura, avrebbe smesso di occuparsi di politica.

3. (segue): la «personalizzazione» della consultazione

Di qui quella «*personalizzazione*» della consultazione in parola che costituisce il suo male principale; di cui si sente continuamente parlare a detrimento di faticose discussioni sui contenuti della riforma; di cui, con il passaggio dei mesi, s'è pentito lo stesso Presidente del Consiglio e che finisce per costituire la seconda anomalia dell'attuale tentativo di vedere profondamente rivista la Carta costituzionale.

Di per sé, infatti, posta la predetta premessa, tutti coloro che auspicano la caduta del Governo, o, per la verità, più del Presidente del Consiglio che del Governo (ivi compresa, quindi, quantomeno una parte della minoranza del Partito Democratico che nella figura di quello fatica a riconoscersi, o non si riconosce proprio) dovrebbero votare «no» (... che significa «no» all'entrata in vigore della Carta riformata) e tutti coloro che desiderano la permanenza in carica dello stesso dovrebbero votare «sì».

4. (segue): natura, posizione (e confusione) degli schieramenti in gioco

Mentre, paradosso nel paradosso e terza anomalia⁹ che preme mettere in luce, nonostante le indicazioni ufficiali dei partiti (che, come si vedrà tra brevissimo, mettono insieme forze assai eterogenee, solitamente e storicamente schierate su fronti opposti), molti elettori stanno faticosamente tentando di orientarsi autonomamente, nella confusione che regna sovrana, mediando, da sé, tra politica, politici, prese di posizione di singoli più o meno noti e contenuti della riforma.

⁹ Una quarta anomalia si è alla fine risolta con l'emanazione del d.P.R. 27.9.2016 che, sulla base della decisione assunta nel corso del Consiglio dei ministri di lunedì 26 settembre, ha indetto il *referendum* e convocato i Comizi elettorali per il 4.12.2016.

Ora, siccome l'art. 15 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (con «*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*»), prevede che il *referendum* venga indetto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso e che il medesimo si svolga in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione; e siccome l'ultima delle due ordinanze dell'«*Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione*» è datata 8 agosto 2016, il sessantesimo giorno entro cui indire scadeva il 6 ottobre 2016, di talché il d.P.R. (o, meglio e considerando più la sostanza che la forma, il Governo) ha anticipato il termine finale di soli nove giorni e, ancor più «*strano*» (nonché segno inequivocabile di più d'una incertezza ed esitazione da parte del Governo), domenica 4 dicembre è l'ultima utile a rispettare la forcella temporale [tra cinquantesimo (15.11.2016) e settantesimo giorno (5.12.2016) dopo l'emanazione del decreto di indizione] stabilita dalla legge.

Così, i partiti che formano l'attuale schieramento di Centro-Destra («Forza Italia», «Lega Nord», «Fratelli d'Italia») si sono posti decisamente a favore del «no», ma si ritrovano in questo uniti a «Rifondazione Comunista», a «Sinistra Italiana - Sinistra Ecologia e Libertà», al «Comitato Marxista-Leninista d'Italia», al «Movimento Cinque Stelle», ai «duri e puri» (... ma talora - specie se non si tratta di personaggi politici di primo piano¹⁰ - un po' mascherati e silenti per timore che, alla fine, la linea politica del loro leader finisca con il prevalere) avversari di Renzi all'interno del «Partito Democratico», a nomi¹¹ importanti e di peso tra i costituzionalisti italiani che certo di Centro-Destra non sono¹², a giuristi d'altra materia, ma altrettanto conosciuti, come il privatista Stefano Rodotà o lo scienziato della politica Gianfranco Pasquino, ad avversari storici del leader di «Forza Italia» Silvio Berlusconi come gli *ex* pubblici ministeri Antonio Di Pietro e Antonio Ingroia, o il giornalista Marco Travaglio.

Sull'altro fronte, quello del «sì», si collocano la maggioranza PD, gli ultimi fuoriusciti da «Forza Italia» che - con i loro voti - mantengono in piedi l'attuale Governo (i c.d. «verdiniani» di Ala), gli alleati del Presidente Renzi di «Area Popolare»¹³ e, tra i singoli, p. es. il giornalista Vittorio Feltri (uomo certamente «non ... di

¹⁰ Per primo, s'è schierato pubblicamente per il «no» il due volte *ex* Presidente del Consiglio, *ex* ministro, nonché *ex* Segretario nazionale del «Partito Democratico della Sinistra», *ex* Presidente dei «Democratici di Sinistra» ed attuale Vice-Presidente dell'«Internazionale Socialista», Massimo D'Alema.

Lo stesso ha fatto, un po' dopo, Pier Luigi Bersani, *ex* Segretario dello stesso «Partito Democratico», *ex* Presidente della Regione Emilia-Romagna, più volte ministro, nonché leader dell'intera coalizione di Centro-Sinistra alle elezioni politiche del 2013.

¹¹ Nessuno, per cortesia, si dolga di essere o di non essere qui ricordato: essendo impossibile ricordare tutti coloro che si sono pubblicamente espressi per il «sì» o per il «no», mediante «appelli» e «contro-appelli» che sono oramai decine e decine, non posso, per forza di cose, che limitarmi a qualche esempio che aiuti a spiegare le cose.

¹² Lorenza Carlassare, Valerio Onida, Alessandro Pace, Gustavo Zagrebelsky, tanto per limitarsi a quattro nomi, ricordando a chi non ne fosse al corrente, che il secondo e il quarto sono Presidenti Emeriti della Corte costituzionale.

¹³ Gruppo parlamentare che, sia alla Camera che al Senato, raccoglie gli esponenti del «Nuovo Centrodestra» (NCD) e dell'«Unione di Centro» (UDC), nonché alcuni cc.dd. «indipendenti» già di «Scelta Civica» che è il partito politico fondato, a inizio 2013, dal senatore a vita e in allora Presidente del Consiglio Mario Monti, poco prima di cessare dal suo incarico, il 28 aprile seguente. Per fare qualche nome: alla Camera: Angelino Alfano (ministro dell'Interno in carica), Rocco Buttiglione [tra l'altro, ministro nei Governi Berlusconi II e III], Fabrizio Cicchitto [tra l'altro, iscritto a «Forza Italia» dal 1999 al 2009 e al «Popolo della Libertà» dal 2009 al 2013], Beatrice Lorenzin (ministro della Salute in carica), Maurizio Lupi (ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in carica). In Senato: Laura Bianconi, Gabriele Albertini [già Sindaco di Milano (1997 - 2006) come leader della coalizione di Centro-Destra e già parlamentare europeo (2004 - 2013) in quota «Forza Italia» e, poi, «Popolo della Libertà»], Paolo Bonaiuti [tra l'altro, iscritto a «Forza Italia» dal 1996 al 2008, al «Popolo della Libertà» dal 2008 al 2013, di nuovo a «Forza Italia» dal 2013 al 2014, nonché Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (2001 - 2006 e 2008 - 2011), Presidente essendone sempre Silvio Berlusconi], Pier Ferdinando Casini [tra l'altro, alleato centrista di quest'ultimo dal 1993 al 2008], Roberto Formigoni (tra l'altro, già Presidente della Regione Lombardia (1995 - 2013) come leader della coalizione di Centro-Destra; già deputato; già senatore; già parlamentare europeo; iscritto a «Forza Italia» dal 2001 al 2009 e al «Popolo della Libertà» dal 2009 al 2013), Maurizio Sacconi. Fino al 19.7.2016, ne era Capogruppo in Senato Renato Schifani [tra l'altro già Presidente del Senato (2008 - 2013) in quota «Forza Italia» e, poi, «Popolo della Libertà»], rientrato, il 4 agosto seguente, in «Forza Italia».

Sinistra»), l'ex Presidente del Senato Marcello Pera, gli ex ministri Sandro Bondi e Giuliano Urbani (tutti e tre già per anni in quota «Forza Italia», con il primo e il terzo anche professori universitari, rispettivamente di «Filosofia della scienza» e di «Scienza della politica», e tutti un tempo molto vicini al leader e fondatore di «Forza Italia»), l'amministrativista, già ministro e giudice costituzionale Sabino Cassese, più un nutrito schieramento di giuristi (costituzionalisti¹⁴ e no¹⁵) di simpatie politiche tra loro molto eterogenee.

Se, poi, fino a qualche tempo fa, era ai più sconosciuta la posizione sul tema non già di alcuni cattolici¹⁶, ma della Chiesa cattolica, un articolo apparso nel più diffuso quotidiano italiano, ha «chiarito» (... si fa per dire, ma non è certo colpa del cronista) come essa, al suo interno, sia divisa tra fautori del «sì» e i fautori del «no», con la Conferenza Episcopale Italiana, ma non è una novità, più filogovernativa, e, però, il fronte del «no» in aumento¹⁷. Conclusione? «... ormai nel "mondo cattolico largo", come viene definito quello che va oltre le organizzazioni e le associazioni, a prevalere è un certo disincanto verso i partiti che inserisce un'incognita in più anche sull'esito del referendum istituzionale».

5. Il disorientamento dell'elettore «medio» e le esperienze referendarie precedenti

Così, con manifestazione d'intenti talora resa pubblica e talora no, sono molti i «consueti sostenitori del Centro-Destra» orientati a votare «sì», così come molti sono quelli del Centro-Sinistra indirizzati ad esprimersi per il «no».

E ciò, credo, sostanzialmente per due ordini di motivi.

¹⁴ Da Franco Bassanini, a Beniamino Caravita di Toritto (fu, tra l'altro, uno dei 35 componenti della «Commissione per le riforme costituzionali» nominati dall'allora Presidente del Consiglio Letta), a Stefano Ceccanti (*idem*), a Marilisa D'Amico (tra le altre cose, già Consigliere comunale a Milano per il «Partito Democratico»), a Ida Nicotra (*ut* Caravita e Ceccanti) ecc...

¹⁵ Da Vincenzo Cerulli Irelli, a Carlo Emanuele Gallo, ad Angelo Panebianco ecc...

¹⁶ E' datato addirittura 21 gennaio 2016 (all'indomani dell'approvazione del Senato di cui *supra*, nella nota 7, risultando così addirittura di tre mesi antecedente al deposito della richiesta volta a fare effettuare il referendum di cui trattasi), l'«Appello dei Cattolici del No» che si può leggere in «<https://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/2016/05/17/cattolici-del-no-nel-referendum-costituzionale-no-alla-democrazia-dimezzata/>».

In antitesi a quell'appello, se ne può vedere un altro (datato 18.4.2016 e firmato da un gruppo di «cattolici, cristiani di altre confessioni, credenti di altre fedi e non credenti, di vario orientamento culturale e politico, sostenitori del «NO» o del «SI» [...] convinti che i cattolici, in quanto tali, non abbiano nessun appello da lanciare per motivare una qualunque scelta di voto») che, intitolato «Referendum costituzionale, una scelta di laicità», si può leggere, unitamente al precedente, in «<http://www.confronti.net/confronti/2016/04/referendum-costituzionale-due-appelli-contrapposti/>».

¹⁷ MASSIMO FRANCO, *La Chiesa divisa e il fronte del No. La Cei sembra attenta alle ragioni del governo, ma stanno aumentando i contrari alla modifica della Costituzione*, in «Il Corriere della Sera», 18.9.2016, in http://www.corriere.it/politica/referendum-riforma-costituzionale/notizie/chiesa-no-referendum-e3265ba4-7dd1-11e6-a52b-23618613e7e7.shtml?refresh_ce-cp.

Il primo è ricollegabile proprio alla confusione e commistione *tra* schieramenti, nonché *di* schieramenti che sta lasciando vieppiù interdetto, mano a mano che passano i giorni e si susseguono le varie prese di posizioni, l'elettore «*medio*».

Il secondo è dovuto alla pochissima confidenza che quest'ultimo ha con l'istituto in questione.

A parte che fino al 1970, cioè dopo più di vent'anni dalla promulgazione della Costituzione, non fu possibile esperire *referendum* alcuno, perché mancava una legge ordinaria che attuasse il disposto degli artt. 75 e 138, rispettivamente in tema di «*referendum abrogativo*» e di «*referendum oppositivo*», e stabilisse i relativi procedimenti¹⁸, con quest'ultimo tipo di consultazioni l'elettore italiano si è sino ad ora confrontato in due sole occasioni: in ottobre 2001 e in giugno 2006.

Nel 2001 votò un'esigua minoranza¹⁹ degli aventi diritto (il 34,1 % di questi ultimi); i «sì» furono circa 10 milioni e mezzo, contro poco meno di 6 milioni di «no». Il corpo elettorale *confermò* dunque la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione (intitolata «*Le Regioni, le Province, i Comuni*») voluta dal Governo di Centro-Sinistra allora in carica²⁰, votata dal Parlamento in chiusura di Legislatura e che ... non aveva alcun bisogno di essere confermata, posto quanto già ricordato *supra*, nel § 2.

Nel 2006, invece, votò il 52,5 % degli aventi diritto; i «sì» furono di nuovo circa 10 milioni, ma i «no» li superarono, risultando 16 milioni scarsi. Il corpo elettorale si *oppose* dunque all'ampia riforma della Costituzione voluta dal Governo di Centro-Destra allora in carica²¹, impedendo così la promulgazione della

¹⁸ La legge è la già ricordata (*supra*, nella nota 9) 25 maggio 1970, n. 352.

Il primo *referendum* venne svolto in Italia *ex art.* 75 Cost. e riguardò il tentativo di vedere abrogata dal popolo l'intera l. 1.12.1970, n. 898 (c.d. «*legge Fortuna-Baslini*»), che aveva introdotto nel nostro ordinamento, poco più di tre anni prima, l'istituto del divorzio, recando la «*Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio*». La consultazione popolare si svolse il 12-13.3.1974 e vide l'altissima affluenza alle urne dell' 87,7% degli aventi diritto. Vinsero i «no» con il 59,3% dei voti, a fronte di un «sì» che sfiorò quindi, senza raggiungerlo, il 41%.

Posto che nelle elezioni politiche precedenti (quelle del 7.5.1972) la «*Democrazia Cristiana*» aveva da sola conseguito il 38,66% e il «*Movimento Sociale - Destra Nazionale*» l'8,67% dei voti, alla Camera, e, come somma, un pressoché eguale risultato al Senato, è chiaro che non votarono a favore del «sì» nemmeno tutti gli elettori di detti due partiti che si professavano entrambi di ispirazione, quando non di matrice cattolica.

Mi sembra un dato da ricordare e sottolineare perché confondere risultati di consultazioni prettamente politiche con le attese che si possono avere da una consultazione referendaria, si è già rivelato un errore capitale in passato e non solo nell'occasione poc'anzi menzionata. Sul punto, più ampiamente, v. anche *supra*, nella nota 8.

¹⁹ Ma, a differenza di quanto accade per il *referendum* abrogativo (v. anche *infra*, nella nota 24), quello di cui al 138 Cost. non prevede un «*quorum* di partecipazione», a conferma della sua natura di strumento posto a tutela della minoranza: il voto è quindi sempre valido, a prescindere dalla quantità di soggetti che si rechino alle urne.

²⁰ XIII Legislatura; Presidente del Consiglio Giuliano Amato e Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

Si tornerà sul punto *infra*, *sub* § 9., nel testo e nella nota 40.

²¹ XIV Legislatura; Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e Presidente della Repubblica l'allora neoeletto Giorgio Napolitano.

legge e risultando quindi determinante nel far fallire il procedimento legislativo costituzionale iniziato mesi prima.

Nell'occasione che qui interessa, quelli che ho da poco chiamato i «*consueti sostenitori del Centro-Destra*» orientati a votare «sì», lo sono (sperando appaia evidente che volutamente di molto semplifico) al grido - non giuridico - di: «... *per una volta che si può cambiare qualcosa, perché non approfittarne ?*»; o a quello di: «... *i mercati di tutto il mondo esigono il "sì"; l'Ambasciatore statunitense esige il "sì"; il Presidente della Banca Centrale francese esige il "sì": ci sarà bene un motivo, o no ?*»; o, ancora, per usare una proposizione cara, da tempo, ai costituzionalisti, a quello di: «... *è accaduto il miracolo che tutti ritenevano un puro paradosso: i tacchini hanno chiesto ai commensali di anticipare il Natale: ... quando ricapita che i senatori rivotino la loro auto-riduzione da 315 a 95^[22] ? Si tratta pur sempre di 220 parlamentari in meno da 'sfamare' ».*

I «*consueti sostenitori del Centro-Sinistra*» intenzionati a esprimersi per il «no» anche se ciò potrebbe provocare la caduta del Governo, lo sono, per dirla sempre in maniera non giuridica e tanto riassuntiva da risultare riduttiva, perché «... *la Carta costituzionale è 'sacra' ed è meglio 'nessuna' riforma, piuttosto che una 'cattiva' riforma*», allargando così il concetto di «*sacertà*», del quale in molti hanno fatto uso nel riferirsi alla sola Parte Prima della Costituzione (quella che segue i «*Principi fondamentali*», che reca i «*Diritti e doveri dei cittadini*» e che va dall'art. 13 al 54) anche alla Seconda Parte (quella sull'«*Ordinamento della Repubblica*» che va dall'art. 55 al 139), fino a oggi reputata - più o meno concordemente, ma maggioritariamente - «*parte ... disponibile*» del testo costituzionale.

6. Un po' di «merito» della riforma e, di riflesso, del «referendum»

Tutto ciò premesso, quella su cui saremo presto chiamati a dire la nostra, è veramente una «*cattiva riforma*», o no?

Oppure (perché, purtroppo, la contrapposizione è oramai siffatta), è veramente una «*buona riforma*», o no?

La risposta a questa domanda (che non voglio francamente dare, perché nell'ipotesi di revisione c'è dell'ottimo, del buono, del non buono e del pessimo che sono già difficili da bilanciare per maturare un proprio personale, e in quanto tale opinabile convincimento, il cui esito, più che mai soggettivo, mi appare quindi del tutto inutile comunicare a terzi che dal costituzionalista - in occasioni come questa - si attendono un insegnamento quanto più oggettivo possibile e non una sua opinione²³) spiega la ragione per la quale,

²² Sui cento previsti dalla riforma, tanti sono quelli elettivi, 5 rimanendo di nomina del Presidente della Repubblica. Su questi ultimi, v. anche le considerazioni di cui *infra*, in apertura del § 8 e del § 9.

²³ Tornerò sul punto nelle *Conclusioni, infra, sub § 13*.

personalmente e contrariamente a quel che hanno fatto moltissimi miei Colleghi costituzionalisti, non ho ritenuto di schierarmi pubblicamente né a favore del «sì», né a favore del «no»; né quando me l'hanno chiesto organizzazioni di universitari, né a fronte di domanda rivoltami da rappresentanti di vari schieramenti politici. È vero che non ho mai firmato un «appello» in vita mia e che sono tendenzialmente contrario alle «chiamate alle armi», specie se su questioni non di stretto principio, ma, questa volta, c'è qualche motivo in più del solito.

7. (segue): sull'impossibilità di adoperare «bene» e «secondo natura» lo strumento referendario

Il primo è quasi banale e muove dalla constatazione che il *referendum* abrogativo²⁴ non è mai ritenuto ammissibile dalla Corte costituzionale se, al quesito che viene proposto, non sia possibile rispondere con un secco «sì», o con un altrettanto perentorio «no».

Il *referendum* c.d. «*oppositivo*», invece, vertendo su una proposta di legge già approvata da una maggioranza qualificata delle Camere, «*costringe*» a dire «sì», o «no» a fronte non già di una domanda, ma di un progetto di legge che può avere - com'è nel caso che ci riguarda - un contenuto anche molto complesso.

Un conto è obbligare un ipotetico interlocutore a rispondere con un «sì», o con un «no», alla domanda: «*Hai fame ?*».

Un altro è imporgli la stessa possibilità di risposta, a fronte della (solo apparentemente unitaria) domanda: «*E' vero che preferisci mangiare carne piuttosto che pesce ? E' vero che Ti piace di più il calcio rispetto al rugby ? Sei favorevole alla pena di morte ? E' vero che quello della 'pace nel mondo' rappresenta un valore superiore rispetto a quello che può vantare la salvaguardia del principio dell'economia di mercato ? E' vero che i misfatti nel Nazionalsocialismo sono maggiori di quelli ascrivibili al Comunismo stalinista o a quello di Pol Pot in Cambogia ?*».

Quanto alla riforma in generale, rimando, per tutti coloro che ne hanno scritto in generale, a E. ROSSI, *Una Costituzione migliore ? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016.

²⁴ Quello previsto dall'art. 75 della Costituzione che così bene pressoché tutti i componenti il corpo elettorale conoscono, essendo stati chiamati molte volte a provarlo, ivi compreso, da ultimo, anche nel corso di questo stesso anno, relativamente alle c.d. «*trivellazioni*».

L'appassionante quesito propostoci il 17.4.2016, è stato il seguente: «*Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", limitatamente alle seguenti parole: "per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale" ?*». Si sono recati al voto ben 32 italiani su 100, rendendolo nullo (se - come già accennato anche *supra*, nella nota 19 - non si reca a votare almeno il 50% + 1 degli aventi diritto esso non è valido *ex art. 75, co. 4, Cost.*) e facendo spendere 300 milioni di Euro per ... niente.

Mentre, adoperando la scelta offertagli tra il «sì» e il «no», l'ipotetico interlocutore potrebbe tranquillamente rispondere al quesito di cui alla prima ipotesi, così non può essere per la seconda.

Come si fa a dire «sì», o «no», in quest'ultimo caso, anche solo se si è vegani? Ci si fermerebbe già di fronte al primo sotto-quesito perché non si intende mangiare né carne, né pesce.

E come si fa a dire «sì», o «no» (sempre con riguardo al secondo quesito), se si è non solo vegani, ma amanti della pallacanestro e del tutto indifferenti di fronte al calcio e al *rugby*?

E quand'anche si sia ipoteticamente favorevoli a tutti i sotto-quesiti, tranne che ad uno, è ragionevole che possa sempre prevalere un «sì» cui fare assumere carattere generale (per ragioni per così dire di prevalenza), quando, magari, il sotto-quesito cui si vorrebbe rispondere «no», ha una forte valenza di carattere etico, com'è per quello: «Sei favorevole alla pena di morte?».

Ecco: il «*problema dei problemi*» del referendum che ci attende il 4 dicembre prossimo è sostanzialmente di siffatta natura, a conferma, secondo me (e lo ribadisco ben sapendo di trovarmi in una posizione di assoluta minoranza), del fatto che l'art. 138 Cost. e la procedura che esso prevede, non sono fatti (e non sono stati nemmeno pensati) per modifiche della Costituzione per così dire «*di sistema*».

Tutto bene, con l'uso dell'art. 138 Cost., finché si tratta di cambiare un articolo della Costituzione²⁵, o più articoli tra loro collegati²⁶, o - ma proprio al limite - anche un intero Titolo di essa, perché, presupponendo più articoli che regolano il singolo argomento cui il Titolo è dedicato, quando questo viene modificato o sostituito, l'operazione implica la modifica o la sostituzione quantomeno della *ratio* unitariamente sottesa al modo di affrontare l'argomento stesso²⁷.

Mentre non può dirsi lo stesso, quando la riforma di più articoli della Costituzione manca quantomeno di una matrice unitaria (di un «collante», se mi si passa l'espressione) che, sola, consente di rispondere comunque

²⁵ Tra tutte, v., p. es., la l. cost. 23.11.1999, n. 2, con «*Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione*».

²⁶ Si pensi, p. es., alla l. cost. 27.12.1963, n. 3, che, allo scopo di istituire la Regione Molise, dovette modificare non solo l'art. 131 Cost. (posto che veniva mutato l'elenco delle Regioni italiane lì riportato), ma anche il 57 Cost. che, in tema di composizione del Senato, prevedeva fino ad allora due sole regole per così dire «*numeriche*»: la prima stabiliva che a «*ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila*»; la seconda che nessuna Regione potesse avere un numero di senatori inferiori a sei, tranne la Valle d'Aosta che, date le sue ridotte dimensioni, ne aveva uno soltanto. La riforma stabilì: «*Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici. [/] Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno. [/] La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*».

²⁷ L. cost. 18.10.2001, n. 3, con «*Modifiche al Titolo Quinto della Parte seconda della Costituzione*».

con un «sì», o con un «no», anche a fronte di una pluralità di sotto-quesiti e in assenza della quale risulta a mio parere lesa la piena libertà di voto del singolo elettore²⁸.

8. (segue): ciò che della riforma ... va

Venendo, più nel concreto, al *referendum* che ci attende, chi volete che sia teoricamente contrario all'eliminazione dal testo della Carta costituzionale del «Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro» (il c.d. «C.N.E.L.»), organo tanto inutile quanto inutilmente costoso?

O al «taglio» dei senatori²⁹ dagli attuali 315 (più che lautamente compensati, oltreché fruitori di *benefits* e privilegi di varia natura, durata e portata che tanto fastidio danno alla gente comune) a 95³⁰, rifusi solo nelle spese.

O al fatto che i predetti 95 senatori finiranno con il rappresentare *veramente* le Regioni e i Comuni, essendo scelti tra Consiglieri regionali e Sindaci, con la creazione di quella «*seconda Camera*» espressione degli Enti locali, della quale da tanti decenni si auspica il venire in essere?

O all'ipotesi (prevista dall'art. 73, co. 2, del testo rivisto) che, onde evitare alcuni «*guai*» che abbiamo visto concretamente verificarsi negli anni, la Corte costituzionale possa giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato prima che queste entrino in vigore e cioè mediante un giudizio in via principale (ci vorrebbe un «*ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica*») e preventiva (il ricorso andrebbe presentato «*entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali [quest'ultima] non può essere promulgata ...*»).

O all'eliminazione, dal testo della Costituzione, di qualsivoglia riferimento alle o menzione delle Province che, già private della maggior parte dei loro poteri di un tempo, nonché con oramai al vertice un Presidente

²⁸ Giusto dai quotidiani di stamani apprendo che il Presidente Emerito della Corte costituzionale Valerio Onida ha impugnato, con la Collega costituzionalista milanese Barbara Randazzo, il quesito referendario (ma, checché scrivano i giornali, credo si tratti più propriamente del decreto con cui il Presidente della Repubblica ha indetto la consultazione e che il *petitum* dei ricorsi sia la richiesta d'adozione di provvedimenti d'urgenza), sia innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sia avanti il Tribunale di Milano, sostanzialmente per ragioni riconducibili (anche ?) a quella qui esposta.

Al TAR del Lazio si erano peraltro già rivolti - nei giorni scorsi - sia il «*Movimento Cinque Stelle*», sia «*Sinistra Italiana*», sostenendo che il quesito sarebbe «*suggestivo*», «*incompleto*» e «*fuorviante*».

Tornerò sull'impugnativa più innanzi, *sub* § 10.

²⁹ Nel testo della riforma costituzionale «*bocciata*» dal corpo elettorale nel 2006 (v. *supra*, *sub* § 5.), il Centro-Destra, che è ora favorevole al «no», aveva previsto la riduzione del numero dei deputati da 630 a 518 e quella dei senatori da 315 a 252.

³⁰ V. *supra*, nella nota 22.

non più eletto dal basso, ben pochi Italiani avvertono come enti *realmente* necessari, con la loro oramai inutile e depauperata collocazione «*intermedia*» tra Comuni e Regioni?

O all'idea che, se proposto da 800.000 e non da 500.000 elettori, il *referendum* abrogativo sia valido anche nel caso in cui non vada a votare la maggioranza + 1 degli aventi diritto al voto, bensì la maggioranza + 1 di chi ha votato alle ultime elezioni per la Camera dei Deputati?³¹

O, ancora, chi si dice - oggi - apertamente e acriticamente favorevole a quel «*bicameralismo perfetto*» che, quanto al procedimento di formazione delle leggi, «*costringe*» un progetto o una proposta di legge a «*rimbalzare*» tra Senato e Camera dei Deputati, fino a che non venga approvata da entrambi i rami del Parlamento in un identico testo³², magari - anche se certamente il difetto non costituisce una regola, posto che tutto dipende alla fin fine dalla forza della volontà del Governo e da quella di coesione della maggioranza parlamentare - impiegandoci una quarantina di anni, com'è stato per la legge sul procedimento amministrativo, di cui si iniziò a discutere all'indomani della fine del Secondo Conflitto Mondiale e che venne varata «solo» nel 1990?³³ «*Bicameralismo perfetto*» che, in più, «*costringe*» ogni Governo ad avere e mantenere la fiducia di entrambi i rami del Parlamento per l'intera sua durata, a pena di dimissioni necessarie (e ciò anche quando, com'era fino a ieri ma come non è affatto detto non sia anche domani, la natura della legge elettorale favorisce una maggioranza ben più forte alla Camera di quanto non accada al Senato), laddove la riforma prevede che sia la sola Camera a costituire il ramo politico del Parlamento e a concedere o negare la fiducia all'Esecutivo³⁴ ? O, per chiudere con gli esempi (... ma chiarendo che se ne potrebbero portare anche altri), chi si dichiara apertamente contrario ad alzare la soglia dei voti necessari a eleggere il Capo dello Stato³⁵, specie dopo avere

³¹ Vedi l'art. 75, comma 4, Cost., come ipotizzato nella legge di riforma: «*La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi*». (Dalla disgiuntiva «o» in poi, il mutamento rispetto al testo ad oggi vigente).

³² Anche se riguarda una «*serie chiusa*» di leggi, non appare quindi entusiasmante, ponendosi l'obiettivo di eliminare il bicameralismo c.d. «*paritario*», che l'art. 70, co. 1, della riforma iniziò così: «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere ...*» (ci si tornerà, *infra*, nelle note 69 e 84).

Riprendendo quanto osservato poc'anzi nella nota 29, il Centro-Destra, nel 2006, prevedeva anch'esso la fine del «*bicameralismo perfetto*» cui si intendeva pervenire dividendo l'esercizio del potere legislativo tra la Camera dei deputati e un Senato Federale di nuova istituzione. Solo alla prima sarebbe rimasta la competenza in materia di leggi dotate di rilievo nazionale, mentre il secondo avrebbe esercitato la propria competenza relativamente alle leggi che avrebbero trattato di materie a competenza regionale esclusiva o di materie a competenza concorrente Stato-Regioni.

³³ Per chi è interessato all'argomento, rimando, sul punto, a L.A. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali*, Cedam, Padova, 1998, Cap. I., § 2.: «*Evoluzione storica della normativa sull'accesso*».

³⁴ Vale quanto osservato nel secondo cpv. della nota 32: nella riforma respinta nel 2006 era prevista la stessa cosa.

³⁵ L'art. 83, comma 3, della Costituzione potrebbe così mutare: «*L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea* [... al



assistito alla «*pantomima*» posta in essere dal partito di maggioranza relativa con i potenziali alleati (che «*saltavano*» e mutavano di settimana in settimana), nel corso delle votazioni che hanno preceduto la rielezione di Giorgio Napolitano per il suo secondo mandato³⁶ e l'elezione del Presidente Mattarella ?

Nonché, infine, al valore rappresentato dalla «*governabilità*»³⁷ del Paese cui il Presidente del Consiglio strettamente collega, parlandone quasi ogni giorno, il voto favorevole alla riforma, sostenendo, al contempo, che chi opererà per il «no» favorirà immobilismo e impossibilità di governare con la stabilità che mercati e Unione Europea³⁸ pretendono dall'Italia ?

9. (segue): ciò che della riforma non va: i senatori illustri, ma «con scadenza»; le Città Metropolitane costitutive della Repubblica.

Sul fronte opposto, quello del «no», appunto, si può fare riferimento ad argomenti altrettanto validi.

Inizierò, tuttavia, con quello che, quantomeno taluni fautori di un voto negativo, non possono proprio invocare: e cioè il «*metodo*» seguito dal Parlamento nell'approvare la riforma costituzionale.

Chi ne parla, cioè, quantomeno non può appartenere alla schiera di coloro che, nel 2001, avallarono la riforma costituzionale voluta dall'allora Governo di Centro-Sinistra.

posto dell'assoluta attualmente prevista]. *Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti* [... sempre al posto dell'assoluta che è l'unica oggi stabilita per tutte le votazioni successive alla terza].

³⁶ Durato, anziché un settennio, poco più di un anno e mezzo: dal giuramento del 22.4.2013 alle dimissioni del 14.1.2015. Il Presidente oggi Emerito aveva peraltro preannunciato sin dall'inizio che si «*sacrificava*», facendosi rieleggere solo per consentire qualche mese in più di riflessione alle Camere.

³⁷ Sempre sul filo di quanto osservato *supra*, nelle note 29, 32 e 34, anche il Centro-Destra chiedeva, nel 2006, un «sì» alla riforma proprio in nome della «*governabilità*». Aveva allo scopo previsto sia più poteri per il Presidente del Consiglio che diventava Primo Ministro, sia l'obbligo di andare a elezioni politiche nell'eventualità di sfiducia votata al Governo per ogni caso in cui la maggioranza che faceva cadere il Gabinetto o fosse diversa da quella emersa dalle elezioni, o non avesse nel contempo esercitato la c.d. «*sfiducia costruttiva*» indicando un nuovo Primo Ministro. Scioglimento e nuove elezioni erano poi previsti (con una disposizione giornalmisticamente chiamata «*anti-ribaltone*») pure per l'ipotesi in cui il Governo non fosse stato fatto cadere, essendo stata respinta la mozione di sfiducia, ma ciò fosse accaduto con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa nel corso delle ultime elezioni.

³⁸ Che la cosa preoccupi anche chi studia la Costituzione per mestiere, lo dimostrano le seguenti parole rilasciate nel corso di un'intervista («*Questa è una norma da regolamento di condominio*») rilasciata, il 9.5.2016, da M. BERTOLISSI: «*Ecco, dobbiamo domandarci se il blocco di questo processo di riforma costituzionale tanto atteso potrà avere delle ripercussioni per noi in Europa. Non so se potremo andare alle urne assolutamente "liberi": una bocciatura della riforma potrebbe far scendere ai minimi termini la nostra reputazione in Europa*» (in <http://ricerca.gelocal.it/mattinopadova/archivio/mattinodipadova/2016/05/09/padova-bertolissi-questa-e-una-norma-da-regolamento-di-condominio-07.html>).

Votata, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta superata con pochissimi voti di scarto³⁹, il giorno stesso in cui venivano sciolte le Camere e a pochissimi giorni dalla fine della Legislatura⁴⁰, essa portò, dopo il referendum «oppositivo» di cui s'è già detto *supra*, sub § 5., alla già citata l. cost. 18.10.2001, n. 3, recante «*Modifiche al Titolo Quinto della Parte seconda della Costituzione*».

Costituirà, quello appena esposto, anche un precedente unico, ma esso dimostra che per una riforma costituzionale di ampio respiro ... le larghe intese o vanno invocate e pretese sempre, o non vanno né invocate, né pretese mai.

Quanto al «*merito*», alcuni argomenti «*di sistema*» di cui dirò tra breve.

Altri di più immediata percezione e di più facile spiegazione.

Tra questi ultimi, spiccano due esempi per tutti che, sebbene possano sembrare di minore rilievo, sono certamente indice di una riforma quantomeno ... poco meditata.

Primo. Come più volte già ricordato, ove la riforma passi, i senatori saranno 100 di cui 5⁴¹ nominati, *ex art.* 59, co. 2, dal Presidente della Repubblica tra i «*cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*»⁴².

Non è però questo che cambia: i requisiti soggettivi restano identici; muta invece la circostanza per la quale la nomina dei cinque non sarà più «*a vita*» com'è ora⁴³, bensì per un settennio e senza possibilità di rinnovo⁴⁴, mutuando la durata del mandato da quella del Capo dello Stato e consentendo così che il «*senatore illustre*» conosca e attraversi almeno due Legislature (... se non di più, in caso di scioglimenti anticipati).

³⁹ In Senato (v. la nota che segue), i voti favorevoli furono 171, con una maggioranza fissata a 162: cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=13&id=7399>.

⁴⁰ La Camera approvò definitivamente il progetto di riforma il 28.2.2001; il Senato la mattina dell'8.3.2001. Il Presidente della Repubblica decretò lo scioglimento di entrambe le Camere [così sancendo il «*termine (dell') ordinaria attività ... sia legislativa, sia di controllo e di indirizzo*» delle medesime] lo stesso 8.3.2001 (cfr. il processo verbale della seduta del Senato 13.3.2001, n. 1054, in http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=13&id=00007409&part=doc_deressten_rs&parse=no&stampa=si&toc=no). La XIII Legislatura (quella dei Governi Prodi I, D'Alema I, D'Alema II, Amato II) ebbe termine il 29.5.2001.

⁴¹ A scanso di equivoci e di interpretazioni azzardate, tentate (e, per un po' riuscite) in passato, nell'art. 40 («*Disposizioni finali*»), comma 5, della legge di riforma si trova: «5. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale». Sottolineature mie.

⁴² *Ex art.* 59, co. 2, Cost.

⁴³ Resteranno tali, se lo vorranno, solo gli *ex* Presidenti della Repubblica, *ex art.* 59, co. 1, Cost.

⁴⁴ *Ex art.* 59, co. 2, Cost.

Si pensi, per un momento, ad alcuni senatori «a vita» del passato, facendo riferimento a quelli che possono essere *«indiscutibili»* quasi per chiunque, pur menzionando anche alcuni politici di professione, poiché trattasi di una categoria dalla quale i Capi dello Stato hanno, negli anni, *«pescato»* con larghezza: Arturo Toscanini (dimessosi, è vero, due giorni dopo la nomina, ma pur sempre nominato); Trilussa; Don Luigi Sturzo; Giuseppe Paratore; Ferruccio Parri; Meuccio Ruini; Eugenio Montale; Giovanni Leone; Pietro Nenni; Amintore Fanfani; Leo Valiani; Eduardo De Filippo; Giovanni Agnelli; Francesco De Martino; Rita Levi Montalcini; Mario Luzi; Sergio Pininfarina; Riccardo Abbado; Renzo Piano; Carlo Rubbia ecc...⁴⁵.

Ebbene, il cambiamento, a parte non disporre, laddove se ne parla, di alcun numero (che siano comunque 5 lo si ricava solo dal citato art. 40, comma 5, del d.d.l. cost. che reca *«Disposizioni finali»* della legge di riforma), prevede una nomina di soggetti dello *«stesso calibro»* dei sunnominati, ma non più *«a vita»*, bensì ... *«a tempo»*, *«a scadenza»*⁴⁶, che siederanno nel ramo del Parlamento già considerato, ancor prima che venga ad esistenza, il *«fratello povero»* dei due.

Secondo. Dal testo dell'attuale art. 114 Cost., vengono espunte, sia dal co 1. che dal co. 2, le *«Province»* e lasciate, invece, le *«Città metropolitane»*. Cioè, per capirci bene, ciò che oggi c'è (le *«Province»*) non sarà più *«costitutivo»* della Repubblica, mentre lo resterà ciò che, volenti o nolenti, oggi è sì finalmente istituito⁴⁷, ma del tutto ancora non c'è (le *«Città metropolitane»*).

Si obietterà che la riforma prevede tutto ciò che è possibile prevedere affinché le Città metropolitane divengano finalmente una realtà effettiva in tutto il territorio nazionale: fatto si è che, a oggi, esse esistono e non esistono e che la materia sarebbe, per il futuro, affidata a un raccordo-accordo tra Camera e Senato che non è affatto detto vi sia. E, quindi, si corre il rischio di ripetere l'errore grossolano già fatto con la l. cost. n. 3/2001 di parlare di un'Italia *«costituita»* da una parte che ... del tutto non c'è.

10. (segue): ciò che della riforma non va: il nesso tra Camere e leggi elettorali

Se sui due esempi che precedono si può anche un po' scherzare, in un clima che si fa ogni giorno più pesante, vi sono peraltro almeno tre argomenti (... dai quali ne discendono altri, *«a cascata»*) che possono risultare, almeno per il momento e salvo cambiamenti che potrebbero ancora intervenire di qui al voto, determinanti.

⁴⁵ [Http://www.senato.it/leg/ElencoSenatoriAVita/SenatoriAVita.html](http://www.senato.it/leg/ElencoSenatoriAVita/SenatoriAVita.html).

⁴⁶ Terminata la quale si potrebbe inviare allo *«scaduto»* una letterina di siffatto tenore: *«Gentile Sig. Montale, mi rincresce, ma i suoi sette anni sono terminati, da domani non è più senatore perché, sa, i suoi «altissimi meriti nel campo ... letterario», Nobel compreso, sono tali da giustificare la sua permanenza in questa inclita assemblea per un solo settennio, ma non di più. Grazie della collaborazione e auguri per un luminoso e proficuo futuro. Firmato: Il Presidente del Senato»*.

⁴⁷ Cfr. la l. 7.4.2014, n. 56, con *«Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»*.

Del primo, si parla, con discernimento e buon senso, troppo poco perché (o con la scusa che) non riguarda la Costituzione, ma una legge ordinaria.

Peccato, però, che quest'ultima sia assai più di *rilevo sostanzialmente costituzionale* di tante *leggi formalmente costituzionali*⁴⁸.

Il problema concerne la modalità di elezione dell'ipotetica nuova Camera dei deputati e dell'ipotetico nuovo Senato.

Le leggi cui mi riferisco sono dunque quelle elettorali: «*ordinarie*» sì, ma come ho avuto modo di sostenere altrove e in altra circostanza, «*straordinarie*» quanto a rilevanza⁴⁹.

10 a. (segue): ciò che della riforma non va: il «nuovo» Senato, la sua composizione e la sua legge elettorale

Nel momento in cui chiudo queste righe⁵⁰, ancora nulla si sa della legge di cui fa menzione la «*nuova*» Costituzione⁵¹, o comunque di norme esecutive-attuative che abbiano a che vedere con il «*come*», con «*le modalità*»⁵² con cui verranno eletti i 95 senatori⁵³.

⁴⁸ Certo, p. es., più di quella che ho già ricordato (*supra*, nella nota 26) e che sancì la separazione della Regione Abruzzi - Molise nelle due Regioni dell'Abruzzo e del Molise.

⁴⁹ E' inutile ricordare qui che, tramite esse, si elegge il Parlamento e si determina la maggioranza di Governo; che, poi, il Parlamento eletto con esse concede e conferma o leva la fiducia al Governo o ai Governi; vota, in seduta comune, l'elezione del Capo dello Stato; elegge, sempre in seduta comune, un terzo dei giudici (5) della Corte costituzionale, con un altro terzo (5) (che, unito al primo, costituisce la maggioranza di quella Corte la quale tutto, in definitiva e in ultima istanza, è chiamata a decidere nel nostro ordinamento) nominato dal Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento che elegge anche un terzo dei componenti non di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura e così via... Si veda, se si crede, uno scritto nel quale tentavo di spiegare la cosa a chi Italiano non è: *Wahlgesetz und Regierungsform in Italien. Gleichzeitig ein Beitrag zur Rechtsquellenlehre* [= Legge elettorale, forma di governo e fonti del diritto. Note introduttive e riassuntive sulle ragioni per le quali la legge elettorale, in Italia, non può essere considerata alla stregua di una «qualsiasi» legge ordinaria], in AA.VV., *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, a cura di ANNA GAMPER, Springer Verlag GmbH, Wien, 2010, pp. 47 - 69.

⁵⁰ 11 ottobre 2016.

⁵¹ Art. 57, co. 6 e ultimo, nel «*nuovo*» testo: «*Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale ...*».

⁵² Art. 57, comma 5, nel «*nuovo*» testo.

⁵³ Sul tema, rinvio alle riflessioni di D.A. AMBROSELLI, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in <http://www.federalismi.it/App/Files/PDF.cfm?artid=32477&dpath=document&dfile=20092016220604.pdf&content=Spunti+sulla+legge+elettorale+per+il+Senato+-+stato+-+dottrina+-+> e a quelle di P. FARAGUNA - G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in <https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/155538/37238/Faraguna-Piccirilli>.

Il che è già di per sé un problema non da poco, se è vero che nella riforma si trovano solo poche indicazioni di principio, tra le quali, oltre a quella appena ricordata, le più importanti sono le seguenti: «Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due»⁵⁴; la «ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua [...] in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»⁵⁵; i «... seggi [per l'elezione in Senato] sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio»⁵⁶.

Altre disposizioni fondamentali non compariranno nel testo dell'eventuale nuova Costituzione, ma compaiono nell'art. 39 («Disposizioni transitorie») della legge di riforma e, in caso di voto favorevole, entreranno in vigore e diventeranno operative a tutti gli effetti⁵⁷.

Ne viene: un Senato che subirà «rinnovi parziali», perché ogni componente sarà legato alla permanenza in carica dell'organo collegiale che lo eleggerà «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in

⁵⁴ Art. 57, comma 3, nel «nuovo» testo.

⁵⁵ Art. 57, comma 4, nel «nuovo» testo.

⁵⁶ Art. 57, comma 6 e ultimo, parte finale, nel «nuovo» testo.

⁵⁷ «1. In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

«2. Quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al comma 1.

«3. Nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.

«4. Fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, la prima costituzione del Senato della Repubblica ha luogo, in base alle disposizioni del presente articolo, entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Qualora alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al periodo precedente si svolgano anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

«5. I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale.

«6. La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 4 [... seguono i commi da 7 a 14]».

occasione del rinnovo dei medesimi organi⁵⁸; un'elezione dei Consiglieri-senatori che avverrà all'interno dei singoli Consigli regionali, tra i componenti di questi, «con metodo proporzionale»⁵⁹; un sistema che potrebbe andare a regime «non prima del 2020, se non addirittura nel 2022»⁶⁰; la non soluzione del «nodo» costituito dal vigente (e in questa parte non riformato) testo dell'art. 122 Cost.⁶¹ analizzato in combinato disposto con la legge ordinaria 2.7.2004, n. 165, che reca «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione». A tale riguardo, la «nuova» legge elettorale del Senato potrebbe, a seconda di quel che conterrà, essere teoricamente di due tipi: di portata *meno ampia* e rispettosa del disposto dell'art. 122 Cost. e delle singole, vigenti leggi elettorali regionali⁶², oppure di portata *più ampia, preponderante*, non rispettosa del disposto dell'art. 122 Cost. (ma sì di quello del «nuovo» e successivo art. 57 Cost.) e lesiva dell'attuale autonomia regionale in materia (ma anche di quella statutaria, se dovesse occuparsi, per esempio, dei Governatori regionali⁶³). Si noti, infine, che la riforma dell'art. 117 Cost. comporta la «sparizione» della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni⁶⁴ e, conseguentemente, quella delle leggi statali contenenti i «*principi fondamentali*» delle materie lì elencate, la cui determinazione è oggi «riservata alla legislazione dello Stato». Ma se l'art. 122, co. 1, prima parte, non muterà (perché ciò non è previsto nemmeno dalla riforma), la legge regionale che disciplina il «*sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri*

⁵⁸ Cfr. l'art. 57, comma 6, nel «nuovo» testo: «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma».

⁵⁹ Cfr. l'art. 57, comma 2, nel «nuovo» testo: «I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori».

⁶⁰ E ciò «... per 'colpa' della Sicilia ...» (S. RONDA, *Riforma costituzionale: come cambia il Senato*, in http://www.agi.it/politica/referendum/2016/10/08/news/riforma_costituzionale_come_cambia_il_senato-1146969/), perché bisognerà aspettare che «tutte le Regioni italiane [abbiano] svolto le elezioni». Ora, «la prima Regione ad andare alle urne sarà la Sicilia, nell'autunno 2017, ma i nuovi eletti saranno anche senatori solo qualora la legislatura dovesse terminare in maniera anticipata. Se la legislatura andrà invece a scadenza naturale, nel 2018, paradossalmente la Sicilia diventerà l'ultima regione ad eleggere i senatori con il nuovo metodo, ovvero nel 2022».

⁶¹ Ove prevede, nel co. 1, che il «*sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*».

⁶² Sull'argomento, per tutti, v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008.

⁶³ Tanto per portare qualche esempio: è lo Statuto regionale del Veneto a prevedere, nell'art. 51, co. 1, che «1. [...] Il Presidente della Giunta è componente del Consiglio regionale»; così, è l'art. 6, co. 2 *bis*, dello Statuto regionale della Toscana a stabilire che: «Fa inoltre parte del consiglio regionale il presidente della giunta regionale» (ma il comma è stato aggiunto solo con l'art. 1 della legge statutaria regionale 24.4.2013, n. 18); ed è così che è l'art. 15, co. 1, dello Statuto regionale della Calabria a contenere la seguente disposizione: «1. Il Consiglio è composto dal Presidente della Giunta regionale e da trenta consiglieri». E se la Regione non volesse che il Presidente sia anche Consigliere? Non potrebbe, a riforma approvata, essere senatore.

⁶⁴ V. *infra*, sub § 10 d.

regionali», resterà vincolata al rispetto di una «*legge della Repubblica, che stabilisce [oltre alla] durata degli organi elettivi*», i «*principi fondamentali*» della materia. E, allora, i casi saranno due: o la «*nuova*» legge elettorale del Senato si farà anche legge di principio *ex art. 122, co. 1, prima parte, Cost.* e così condiziona (ma senza poterla eliminare) la competenza della legge elettorale regionale, o non lo farà e - credo - la confusione aumenterà ulteriormente.

E intanto ?

Intanto, si applicherà una disposizione transitoria⁶⁵, per cui i Consigli regionali e provinciali di Trento e Bolzano eleggeranno direttamente i «*loro*» senatori senza indicazione, né coinvolgimento degli elettori dei Consigli stessi.

Transizione ... (troppo) lunga e complicata, dunque.

In più, appare sin troppo chiaro a chiunque usi un po' di buon senso e ragioni in buona fede che, trattandosi comunque di eletti dai componenti dei Consigli regionali e provinciali, «*tra i loro componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori*», i senatori elettivi saranno tutti di indicazione strettamente politico-partitica.

Se lo sono coloro che hanno l'elettorato attivo (i Consiglieri regionali o delle Province autonome, appunto), come potranno non esserlo gli eletti ?

E, si badi, questi ultimi saranno 21 sindaci [uno per ogni Regione, Trentino Alto Adige escluso⁶⁶, più uno per la Provincia autonoma di Bolzano e uno per la Provincia autonoma di Trento] più (95-21) 74 consiglieri regionali. Di talché, si può ben dire che, salvo improbabili sorprese e improbabili alleanze date dal fatto che il nuovo testo costituzionale pretende un «*metodo proporzionale*» (... e quindi alleanze), chi vincerà le elezioni regionali, per loro stessa natura consultazioni di tipo «*amministrativo*», «*avrà in mano*» la maggioranza della c.d. «*seconda camera*» che non è affatto detto sia la stessa maggioranza della Camera dei deputati eletta con la l. 6.5.2015, n. 52, giornalmisticamente più conosciuta come «*Italicum*».

⁶⁵ Quella di cui *supra*, nella nota 57, *sub* 1.

⁶⁶ E' impensabile, secondo me e contrariamente a quanto sostiene più di un Collega, che la Regione T.A.A. possa vantare [oltre che (*ex art. 57, comma 2, del «nuovo» testo*) un senatore-sindaco per Provincia autonoma, cosa che nessun'altra Regione potrà ovviamente fare non avendo Province autonome] anche un senatore-sindaco ... «*regionale*». A pensare diversamente, i due Consigli provinciali (che, uniti, costituiscono il Consiglio regionale) voterebbero - essi soli in tutta Italia - due volte.

10 b. (segue): ciò che della riforma non va: il «nuovo» Senato, la sua composizione e alcuni dei suoi compiti

Pazienza, si dirà, tanto quest'ultima è svuotata di poteri, non concede più la fiducia al Governo e i senatori non vengono remunerati.

Peccato, però, che pochi al contempo sottolineino come il Senato [i cui componenti saranno «*proclamati*» non al Centro, ma «*dal Presidente della Giunta regionale o provinciale*» da cui provengono⁶⁷] eleggerà due giudici della Corte costituzionale⁶⁸ e conserverà potestà legislativa piena (cioè a dire: senza il suo assenso una legge non potrà passare) in alcune materie di non proprio lieve entità: «... *leggi di revisione della Costituzione e ... altre leggi costituzionali*» in primis; ma anche «... *leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche*»; «... *leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane*»; «... *legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*»⁶⁹ ecc...

10 c. (segue): ciò che della riforma non va: la «nuova» Camera, la sua legge elettorale, il premio di maggioranza, il ballottaggio, un'assicurazione di «governabilità» ... più da raccontare che resa effettiva, le incognite e il contributo (involontario) alla confusione della pronuncia «in ballo» della Corte costituzionale

Se a ciò si aggiunge che l'attuale legge elettorale della Camera⁷⁰ non solo prevede 100 capilista «*bloccati*» (cioè scelti dai partiti) nei 100 collegi plurinominali⁷¹ in cui sarà suddiviso il territorio nazionale (e quei 100 candidati finiranno diritti alla Camera, se, in quel collegio, il loro partito conseguirà anche un solo seggio); non solo fa scattare un premio di maggioranza che porta al 54% la forza politica (...non la coalizione tra forze politiche)

⁶⁷ V. la disposizione transitoria di cui *supra*, nella nota 57, *sub* 5.

⁶⁸ Si veda l'art. 135, comma 1, della Costituzione riformata.

⁶⁹ Vedi l'art. 70, co. 1, della riforma: «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*». Sul comma 1, v. anche *supra*, nella nota 32 e *infra*, nella nota 84.

⁷⁰ Il da poco ricordato «*Italicum*».

⁷¹ Ognuno di essi assegnerà da 3 a 9 seggi.

che abbia raggiunto il 40% (... e fin qui, nulla da dire, perché chi arriva, da solo, al 40% potrebbe anche vantare il diritto di dettare la propria linea di governo); ma, nel caso in cui nessun partito arrivi al 40% al primo turno, fa scattare lo stesso premio (pari a 340 seggi su 615) per la forza politica che all'eventuale ballottaggio tra le due più votate ... vinca, non importa con quale percentuale: ... ebbene, tutto ciò non può dirsi pienamente soddisfacente, perché, anche in questo caso (capilista «*bloccati*» a parte, perché pre-scelti), i seggi che fanno arrivare al 340esimo, a partire da quello effettivamente conseguito dal partito che «*prende di più*», non saranno attribuiti a qualcuno direttamente scelto dal popolo.

Prima osservazione al riguardo.

Cosa mai potrà impedire a tre o più forze politiche per così dire «*vicine*» e ipoteticamente alleate in una possibile coalizione, di farsi (per mutuare il motto U.S.A.) «*Ex pluribus unum*» a meri fini elettorali? E di tentare di vincere così le elezioni per rimandare a dopo la competizione i soliti dissidi che, anziché «*tra partiti*», diventerebbero semplicemente «*tra correnti fittizie*»? E così minando, sin dall'inizio, quella pretesa «*garanzia di governabilità*» e di «*stabilità politica*» su cui si fonda buona parte della campagna per il «*si*»?

Seconda osservazione che si concreta in un esempio forse utile a spiegare un altro difetto del meccanismo, individuabile anche prima di un suo concreto funzionamento.

Ipotizziamo che le forze in campo siano sei ed escludiamo, per semplificare, i nostri concittadini che votano all'estero, ragionando cioè come se i 630 deputati si eleggessero tutti in Italia e non vi fosse la Circoscrizione Estero che di per sé assegna 12 seggi.

Chiamiamole, sempre per ipotesi: PD, SEL, GRIL, FI, LGN, FDI.

Se al primo turno una tra loro consegue il 40% dei voti, per essa scatta un premio di maggioranza che la fa passare da 252 seggi (il 40% dei 630 seggi della Camera) a 340 seggi. 88 seggi in più di quelli effettivamente conquistati sul campo sono tanti, si dirà, ma quel partito avrà almeno effettivamente preso, da solo, il 40% dei voti, mentre gli altri cinque si saranno spartiti il restante 60% (diciamo con un 25% a GRIL, un 18% a FI, un 10% a LGN, un 4% a FDI e un 3% a SEL).

Se, però, al primo turno, nessuno arriva al 40%, vanno al ballottaggio le due forze che vi hanno riportato la percentuale maggiore.

Che so: sempre per fare un esempio: PD con il 35%, contro o GRIL, o FI con il 25 / 30%.

Se PD vince il ballottaggio di solo mezzo punto in percentuale, arrivando - che so - al 38%, mentre FI o GRIL si fermano al 37,5, PD avrà comunque diritto di balzare dai 239 seggi effettivamente presi (è il 38% di 630) ai 340 attribuiti per legge a chi vince il ballottaggio; mentre GRIL o FI (che ne hanno guadagnati sul

campo tre - effettivi - di meno e cioè 236, che è il 37,5% di 630), si terranno quelli e le altre forze si ripartiranno proporzionalmente gli altri seggi, purché abbiano almeno conseguito il 3% su base nazionale, Non solo, ma, ragionando per assurdo, siccome l'ipotesi di riforma prevede unicamente che partecipino al ballottaggio le due forze classificate in testa al primo turno, purché abbiano superato il 3% dei voti (... ma essa tace su quanti voti debbano «almeno» avere conseguito), v'è anche la pure remota possibilità che in una frammentazione estrema dei partiti, con le correnti e le sotto-correnti di maggioranza e minoranza interna che decidano di «correre» ognuna per suo conto, finisca con il prendere 340 seggi il partito che, al ballottaggio, abbia battuto il suo rivale perché ha riportato il 3,5%, o il 7,5%, o il 9,5% dei voti, anziché il 3,4%, o il 7,4%, o il 9,4%.

Ora, anche chi, come me, è da sempre favorevolissimo alla ricerca di un sistema capace di garantire la «governabilità» del Paese (di tant'è che, nell'oramai lontano 1990-1991, feci parte di uno dei Comitati per il referendum⁷² il cui esito finì con il condurre alle leggi elettorali di entrambe le Camere per 3/4 maggioritarie e per 1/4 proporzionali⁷³ e che, nel 2005, l'allora *premier* Berlusconi fece malissimo a voler cambiare solo perché - avendo maturato il convincimento, «da sondaggio», che lui e i suoi alleati di allora avrebbero perso le elezioni politiche di lì a venire - volle almeno assicurarsi una sconfitta «morbida», anziché la *debacle* che ipotizzava catastrofica), non può non vedere che il *vulnus* che siffatto sistema arreca alla «rappresentatività» è troppo pesante per essere valutato positivamente o anche in modo neutro.

⁷² Che si svolse il 18.4.1993; che aveva il seguente quesito: «*Volete voi che sia abrogata la legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante "norme per l'elezione del Senato della Repubblica", limitatamente alle parti seguenti: art. 17, secondo comma, limitatamente alle parole "al 65 per cento dei votanti"; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario"; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione"; secondo comma, limitatamente alle parole "presentatisi nei collegi"; terzo comma, modificato dall'art. 1 della legge 26 aprile 1967, n. 262, limitatamente alla parola "suddetti"; ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonché alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e"?*»; che vide la massiccia affluenza alle urne del 77% degli aventi diritto, con il 94,7% di voti validi, di cui 82,7% di plebiscitari «sì» e 17,3% di «no».

⁷³ Si tratta delle leggi 4.8.1993, n. 276 e n. 277, rispettivamente intitolate: «*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*» e «*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*».

Dipendesse da me, le reintrodurrei immediatamente tali e quali (o, tutt'al più, con qualche miglioramento), con una legge di due righe, avendo esse assicurato, tra il 1994 e il 2005, il massimo della stabilità di governo mai avuta nel Paese, dopo la fine del periodo degasperiano, con lo svolgimento di tre sole tornate elettorali politiche il 27-28.3.1994; il 21.4.1996 e il 13.5.2001. Ad esito della prima (inizio della XII Legislatura) vinse la coalizione di Centro-Destra, si instaurò il Governo Berlusconi I (10.5.1994 - 17.1.1995) e, dopo la rottura della coalizione, il Governo «tecnico» Dini (17.1.1995 - 17.1.1996). Ad esito della seconda (inizio della XIII Legislatura) vinse la coalizione di Centro-Sinistra e si instaurarono, nei cinque anni di Legislatura, quattro Gabinetti, ma senza cambi particolarmente significativi di maggioranze, né «ribaltoni» politici: Prodi I (17.5.1996 - 21.10.1998), D'Alema I (21.10.1998 - 18.12.1999), D'Alema II (22.12.1999 - 25.4.2000) e Amato II (25.4.2000 - 11.6.2001). Ad esito della terza (inizio della XIV Legislatura) rivinse la coalizione di Centro-Destra e si instaurarono, nei cinque anni di Legislatura, due soli Gabinetti con un unico Presidente del Consiglio: Berlusconi II (11.6.2001 - 23.4.2005) e Berlusconi III (23.4.2005 - 17.5.2006).

Specie a fronte dell'ipotesi, tutt'altro che remota nel nostro Paese sia con la legge attuale che con i sistemi che si prospettano per l'immediato futuro, che chi vince alla Camera comunque non possa, pur con quel premio, contare sulla maggioranza del Senato. Governerà, sì; ma non potrà mai porre in essere leggi, come quelle succitate, che pretendono anche il voto favorevole del Senato stesso. Non mi sembra cosa da sottovalutare.

E il suddetto premio è tale da far diventare quasi «*ridicolo*» quello per volere instaurare il quale «*caddè*», nel 1953, il più grande statista italiano del dopoguerra.

Quella che da allora in poi i più conoscono (ingiustamente) come «*legge truffa*»⁷⁴ intendeva modificare la legge proporzionale pura, vigente dal 1946, mediante l'introduzione di un premio di maggioranza che assegnava sì il 65% dei seggi della Camera dei deputati, ma alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse superato la metà dei voti validi. Non vedo *truffe* in ciò: si trattava di un vero e trasparente premio per la governabilità dato a chi, con le proprie sole forze, e cioè senza premi, avesse vinto «*oggettivamente*» le elezioni, conseguendo più del 50% dei voti validi⁷⁵.

Il meccanismo previsto dall'attuale legge elettorale della Camera è, tutto sommato, semmai più simile a quello della c.d. «*legge Acerbo*»⁷⁶ che - ma questo non c'entra affatto con l'odierna situazione che può definirsi a democrazia consolidata - aprì le porte al progressivo rafforzamento del Fascismo come dittatura.

⁷⁴ L. 31.3.1953, n. 148, con «*Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei Deputati approvato con decreto Presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26*».

⁷⁵ La legge n. 148/1953 entrò in vigore prima delle elezioni politiche del 3 giugno dello stesso anno, ma siccome nessuna lista o gruppi di liste collegate superò la metà dei voti validi, non venne applicata e fu successivamente abrogata con la legge 31.7.1954, n. 615.

La «*Democrazia Cristiana*», pur prendendo il 40,10% dei voti, perse più dell'8% e 42 seggi alla Camera, rispetto alla tornata precedente.

Il totale delle liste collegate alla DC [che comprendevano, oltre alla stessa: il Partito Socialista Democratico Italiano (PSDI), il Partito Liberale Italiano (PLI) e il Partito Repubblicano Italiano (PRI)] fu il 49,24% dei voti, mancando di un soffio la soglia introdotta dalla nuova legge elettorale per ottenere il premio di maggioranza.

De Gasperi si dimise il 19 agosto 1953, mettendo definitivamente fine alla sua carriera politica e morendo di lì a un anno esatto, il 19 agosto 1954.

⁷⁶ L. 18 novembre 1923, n. 2444, con «*Modificazioni alla legge elettorale politica, testo unico 2 settembre 1919, n. 1495*». Mutò il sistema proporzionale in vigore dal 1919, integrando quella legge con la previsione di un premio di maggioranza che portava a 2/3 i seggi del partito più votato, purché avesse superato il 25% dei voti.

In molti dimenticano di ricordare: che i deputati erano 535; che la lista «*Blocchi nazionali*», che comprendeva i Fascisti, elesse 105 deputati di cui solo 35 Fascisti; che la legge passò con 223 «*sì*», contro 123 «*no*» (ma 123 erano i soli socialisti, cui avrebbero dovuto aggiungersi quantomeno 29 Democratici Sociali, 15 Comunisti, 11 Democratici Riformisti, 6 Repubblicani e 1 Socialista indipendente, per un totale di 185) e ben 53 assenti, perché votata, oltre che dai deputati fascisti, anche dagli appartenenti al Partito Popolare che non facevano capo a Don Sturzo, da molti liberali e da pressoché tutti i deputati della destra non fascista.

Quel che è certo è che il meccanismo di oggi diventa addirittura peggiore di quello di cui alla «*legge Acerbo*» nella fase, eventuale, del ballottaggio, per la già notata ragione che non prevede alcuna soglia minima per far scattare il premio.

Quest'ultimo, poi, e il suo ipotetico rapporto con le preferenze espresse (o, meglio, con quelle non espresse) dai cittadini, a leggere con la dovuta cura la già citata pronuncia⁷⁷ con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale parziale della legge elettorale con cui è stato eletto il Parlamento in carica, potrebbe non essere affatto «*gradito*» dalla Corte stessa per ragioni in parte analoghe a quelle espresse in quella medesima pronuncia.

A tenere quantomeno gli occhi bene aperti sul punto contribuisce non poco la circostanza per cui la Corte, che aveva in calendario di discutere già a partire dal 4.10.2016 della legittimità costituzionale della legge elettorale n. 52/2015 cit.⁷⁸, ha annunciato, il 19 settembre e direttamente per bocca del suo Presidente, che detta discussione e relativa trattazione venivano rinviate a dopo lo svolgimento del *referendum* «*oppositivo*» e quindi, presumibilmente, a dopo il 10 gennaio dell'anno venturo.

E, si badi, siccome non è che il *referendum* (vincano i «sì», o vincano i «no») potrà in alcun modo impedire che la Corte su quella legge si pronunci (anche se la riforma costituzionale non dovesse superare il vaglio referendario, la l. n. 52/2015 cit. è entrata in vigore il 23.5.2015 e le sue disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati hanno decorrenza dal 1.7.2016), viene spontaneo, anche se è malizioso, pensare che la Corte abbia, per così dire, «*voluto lanciare un messaggio d'allarme*» al Governo (... che l'ha prontamente raccolto, se è vero che le prime «*aperture*» del Presidente del Consiglio a una possibile riforma dell'«*Italicum*», prima dallo stesso ritenuta sempre e instancabilmente definitivo e intoccabile fino ad esperimento del *referendum* costituzionale avvenuto⁷⁹, seguono di pochi giorni l'annuncio del Presidente della Corte di cui poco sopra⁸⁰).

⁷⁷ Sent. n. 1/2014 cit.

⁷⁸ E' sempre quella che contiene il sistema c.d. «*Italicum*».

⁷⁹ Già il 10 settembre sia il Premier (nel corso della «*Fiera del Levante*» di Bari, cioè di una grande città con un Sindaco del suo stesso partito, ma non proprio allineato con la maggioranza interna del partito) che il ministro dell'Interno si erano detti disponibili a rivedere la legge elettorale, ma: dopo il *referendum*, solo se si fosse trovata sul punto un'ampia maggioranza e solo per fare una legge elettorale «migliore» («*L'Italicum non piace? E che problema c'è, discutiamola, approfondiamola, ma facciamo una legge elettorale migliore di questa, non accetteremmo mai una legge elettorale peggiore di questa. La mia apertura è vera, sincera*»: così in <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Renzi-Il-Pil-riparte-ma-troppo-piano-il-Sud-sconta-un-passato-devastante-46452cdd-20f0-4eb7-ab76-ac731968e147.html>).

⁸⁰ Così il Premier a Perugia, il 28.9.2016: «*A me costa fatica, perché credo che l'Italicum sia la legge elettorale perfetta, funziona benissimo. Ma sono pronto a fare una discussione vera e anche a cambiarla*».

L'1 ottobre, a Pesaro, l'annuncio della definitiva apertura a un cambiamento possibile «*entro il mese di ottobre*». Ovviamente, il Premier s'è ben guardato dal collegare questa sua nuova presa di posizione al rinvio disposto dalla Corte costituzionale e lo ha fatto «*approfittando*» delle parole pronunciate a Perugia, quella stessa mattina, dal Presidente Emerito della Repubblica Giorgio Napolitano che, parlando alla «*Scuola di Formazione politica del PD*», aveva peraltro

Se, infatti, la l. n. 52/2015 cit. fosse stata dichiarata costituzionalmente illegittima prima dello svolgimento del *referendum*, è probabile che i «no» avrebbero avuto un *chance* in più.

E ciò perché è la riforma in combinato disposto con *quella* legge elettorale (o altra simile) a garantire, con il forte premio di maggioranza previsto da quest'ultima, la «governabilità», non già la riforma in sé sola.

In più, non va dimenticato che sia che la l. n. 52/2015 cit. fosse stata dichiarata illegittima prima del *referendum*, sia che lo fosse dopo quest'ultimo, il risultato che ne verrebbe sarebbe paradossale.

i.) *Ove la riforma passi*, ove la Corte dichiari illegittima la legge elettorale in vigore per la Camera e ove una quale che sia maggioranza all'interno del Parlamento in carica non riesca a mettersi d'accordo per una veloce riforma elettorale e nel contempo ad assicurare una maggioranza a un quale che sia Governo, dovremmo eleggere la «nuova» Camera dei deputati «... secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione ...»⁸¹, cioè con la legge elettorale 21.12.2005, n. 270 cit., dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte nel 2014, e ritenuta dai più (suo autore e suo «ispiratore» inclusi) una pessima legge elettorale. Mentre il Senato dovrà essere eletto secondo i modi e i tempi previsti dalla riforma e già sopra illustrati.

ii.) *Ove invece la riforma non passi*, ove la Corte dichiari illegittima la legge elettorale in vigore per la Camera e ove una quale che sia maggioranza all'interno del Parlamento in carica non riesca a mettersi d'accordo per una veloce riforma elettorale e nel contempo ad assicurare una maggioranza a un quale che sia Governo [ipotesi ancora più difficile che *sub i.*], se il *referendum* fosse perso dall'attuale maggioranza], dovremmo eleggere sia la Camera dei deputati, sia il Senato della Repubblica, che rimarrebbero quelli di oggi, «... secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della ... decisione ...» della Corte n. 1/2014 cit.

E ciò perché la legge elettorale è una di quelle leggi cc. dd. «costituzionalmente necessarie» che, sin dal 1976⁸², sono qualificate come «emanate per dare attuazione a specifiche norme costituzionali» e quindi come non integralmente abrogabili senza *contestuale* sostituzione con altra normativa immediatamente applicabile. Dal che la spiegazione del perché la Corte, a fronte di quesiti referendari abrogativi diversi, ma egualmente volti a vedere

solo criticato la personalizzazione del *referendum* (su cui *supra*, *sub* § 3.) e l'impostazione della campagna referendaria a favore del «sì».

L'apertura si è fatta, infine, un quasi invito a provvedere (... e pure in fretta) a modifiche della legge elettorale tali da rendere, se non proprio soddisfatti, meno scettici taluni sostenitori del «no», a esito della riunione della Direzione del Partito Democratico svoltasi lunedì 10 ottobre, a Roma, nel corso della quale le critiche della minoranza interna al Partito sono state formalizzate e rese pubbliche. In quella sede, s'è parlato espressamente di «premio alle liste» e non al singolo partito, di «preferenze», di «elezione diretta dei senatori», di «eliminazione o almeno profonda trasformazione del ballottaggio» ecc...

⁸¹ Sent. n. 1/2014 cit., § 7. del «Considerato in diritto».

⁸² Si veda la fondamentale sentenza della Corte cost. 2-7.2.1978, n. 16.

abrogate leggi elettorali, ne ha dichiarato, negli anni, taluno ammissibile e talaltro no, rilevante essendo la c.d. «*normativa di risulta*» successiva all'eventuale vittoria dei «*si*»⁸³.

10 d. (segue): ciò che della riforma non va: i «nuovi» procedimenti di approvazione della legge ordinaria; del modificato riparto di competenze Stato-Regioni

- *i*) I tipi di procedimento di approvazione delle leggi passano dall'unico attuale ad almeno cinque (ma v'è chi ne ha individuati ben di più), in base alla materia in discussione e al conseguente ruolo assegnato al Senato⁸⁴.

Il co. 1 dell'art. 70 fa menzione delle leggi che vanno approvate sia dalla Camera che dal Senato (prima tipologia di procedimento).

Il co. 2 della stessa disposizione stabilisce che, leggi di cui al co. 1 escluse, «*le altre leggi sono approvate dalla [sola] Camera*».

Conseguentemente, il co. 3 (seconda tipologia di procedimento) permette (non obbliga) al Senato di stabilire di volere esaminare le leggi che la Camera ha approvato [ma lo dovrà fare entro 10 giorni dalla trasmissione, con notevoli difficoltà in vista per Senatori-Consiglieri regionali e/o Senatori-Sindaci che, in quel breve termine (sabati e domeniche inclusi), dovranno precipitarsi a Roma, capire, accordarsi e deliberare⁸⁵], nonché, eventualmente, di proporre a quest'ultima modifiche. Su queste la Camera «*si pronuncia in via definitiva*», posto che il potere legislativo è e resta suo in via esclusiva.

⁸³ «*Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo*»: così, nella sent. 4.2.1993, n. 32.

⁸⁴ Vedi l'art. 70, commi da 1 a 5, della riforma:

Il co. 1 lo si è già riportato *supra*, nella nota 69 e se ne è detto anche nella nota 32.

2. «*Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati*.

3. «*Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata*.

4. «*L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti*.

5. «*I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione*».

⁸⁵ Io, fossi nella Camera, trasmetterei sempre di venerdì pomeriggio. Dieci giorni scadono due lunedì dopo, lasciando ai senatori solo sei giorni di lavoro feriali effettivi.

Solo per l'ipotesi di leggi approvate dalla Camere che riguardino l'attuazione dell'art. 117, co. 4 (e intervengano quindi «... *in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*»), l'esame del Senato si svolge necessariamente e non su richiesta e ove la Camera intenda «*non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato*», lo dovrà fare «*pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti*» qualora la proposta del Senato sia stata formulata dalla maggioranza assoluta dei senatori (terza tipologia di procedimento). Pare di capire che se, invece, la proposta del Senato sia stata formulata da una maggioranza inferiore all'assoluta, anche la Camera possa - sempre che non intenda confermarsi ad essa - fare lo stesso (quarta tipologia di procedimento).

Anche per i «*disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati*» [quelli concernenti la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo], il Senato esamina senza dover espressamente disporre di voler esaminare, ma, se desidera proporre modifiche, lo dovrà fare entro 15 giorni dalla data della trasmissione [quinta tipologia di procedimento e difficoltà di tempo simili anche se non identiche a quelle di cui s'è detto poco sopra].

ii.) Dopo essersi tutti (a Destra, a Sinistra, al Centro) riempiti la bocca, per anni e anni, delle parole «*federalismo*», e «*autonomie*», questo progetto sposa, improvvisamente quanto improvvidamente, una visione più centralistica di prima in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni e di possibilità, per lo Stato, di fare valere il c.d. «*interesse nazionale*», locuzione che era stata fatta sparire dal testo costituzionale nel 2001⁸⁶, intervenendo lui stesso al posto di una o più Regioni pur ipoteticamente competenti a farlo.

E ciò, oltretutto, a fronte del solo, anomalo, e secondo me debole in partenza, Senato che si vuole spacciare come «seconda Camera» o «Camera delle Autonomie», ma che non viene dotato di poteri tali, specie di tipo economico-finanziario, da renderlo in grado di incidere efficacemente a tutela delle Regioni stesse.

Di talché, alla resa dei conti, il Senato ha, come accennavo prima, troppa voce in capitolo su ciò che deve approvare con la Camera per non rendere fondamentale la consonanza politica con quest'ultima (che l'«*Italicum*» non solo non garantisce, ma non rende nemmeno probabile), e troppo poca voce in capitolo (intendendo il termine anche in senso tecnico come «capitolo di bilancio») per tutelare le Regioni in riferimento ai temi per esse più rilevanti.

⁸⁶ E, si noti, lo scrive chi, fin da subito, sostenne che la semplice azione dell'espungere la locuzione del testo della Costituzione non poteva comportare la contestuale sparizione dell'interesse nazionale stesso: v. *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Il diritto della Regione* n. 5/2001, pp. 945 - 955.

È un passo indietro di decenni ed è indiscutibilmente una sconfitta per le Regioni - di tutte, ma particolarmente di quelle più virtuose che, nel legiferare e nell'amministrare, non hanno certo dato prove peggiori dello Stato - di proporzioni enormi, tanto che, se ogni Governatore facesse veramente l'interesse dell'Ente che rappresenta, anziché quello del proprio partito politico d'appartenenza, i venti Governatori (o almeno quelli che sentono di potere «assolvere» l'Ente che rappresentano da accuse di mala gestione) avrebbero già da tempo dovuto esprimersi all'unisono sul punto.

Per paradosso, proprio laddove (art. 117, comma 4, Cost.) oggi sta scritto: «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*», domani potrebbe essere scritto: «*Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva [dello Stato stesso] quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*». Così, a parte quest'ultimo che farebbe il suo trionfale rientro espresso nella Carta dopo tre lustri di assenza, due degli elementi («*tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica*») che fino ad oggi - ma anche domani - giustificano e giustificheranno la sostituzione dell'organo Governo a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei casi di cui all'art. 120, co. 2, Cost., potranno essere adoperati anche per giustificare la sostituzione della legge dello Stato alla legge regionale.

Ed è questa la novità peggiore, a causa dell'evanescenza dei concetti di «*tutela dell'unità giuridica*» e di «*tutela dell'unità economica*» che, tanto per cambiare, spetterà alla Corte costituzionale definire volta per volta, nel caso in cui una o più Regioni impugnino la legge dello Stato che eventualmente si avvalga della clausola di sostituzione appellandosi a quei valori.

E' anche vero che dall'art. 117 riformato sparisce ogni riferimento espresso alla potestà legislativa concorrente Stato - Regione, ma - come dirò tra poco - non credo che la forma corrisponda alla sostanza.

Rimane, nel co. 2, la *potestà legislativa statale esclusiva* che viene molto rinforzata, mediante l'attribuzione alla legge statale anche delle materie:

--- «*mercati assicurativi*» [ivi, sub e)];

--- «*promozione*» della concorrenza [idem];

--- «*coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario*» [ivi, sub e): provengono tali e quali da quella che, se passa la riforma, sarà la «fu» concorrenza concorrente];

--- «*norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale*» [ivi, sub g)];

--- «*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare*» [ivi, sub m)];

--- *«disposizioni ... comuni»* sull'istruzione; *«ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica»* [ivi, sub n)];

--- *«... previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale»* [ivi, sub o): provengono dalla «fu» concorrenza concorrente la “previdenza complementare e integrativa”, la “tutela e sicurezza sul lavoro”];

--- *«ordinamento ...»* di Comuni e Città metropolitane e *«disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni»* [ivi, sub p)];

--- *«... commercio con l'estero»* [ivi, sub q): proviene dalla «fu» concorrenza concorrente];

--- coordinamento informativo statistico e informatico dei *«... processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche»* dell'amministrazione statale, regionale e locale [ivi, sub r)];

--- tutela e *«valorizzazione»* dei beni culturali *«e paesaggistici»* (...); *«ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo»* [ivi, sub s): l'“ordinamento sportivo” stava nella «fu» concorrenza concorrente, così come la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”];

--- *«ordinamento delle professioni e della comunicazione»* [ivi, sub t): le “professioni” stavano nella «fu» concorrenza concorrente, così come “l'ordinamento della comunicazione”];

--- *«disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile»* [ivi, sub u)];

--- *«produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia»* [ivi, sub v): stavano, pari pari, anche se per sbaglio, nella «fu» concorrenza concorrente];

--- *«infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale»* [ivi, sub z): le “grandi reti di trasporto e di navigazione” stavano, anche se per sbaglio, nella «fu» concorrenza concorrente].

Alle Regioni (*ex art. 117, co. 3, del «nuovo»* testo) spetterà legiferare in materia di:

--- *«rappresentanza [... è poca cosa ...] delle minoranze linguistiche»;*

--- *«pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno»;*

--- *«dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali»;*

--- *«promozione [... è poca cosa ...] dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale»;*

--- *«salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici»; «promozione [... è poca cosa ...] del diritto allo studio, anche universitario»;*

--- *«disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo»;*

--- *«regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica»;*

--- *«ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».*

Non mi esprimo materia per materia, perché il discorso si farebbe lunghissimo, ma una prima osservazione sta nella circostanza che è stata scritta la locuzione *«Spetta alle Regioni la potestà legislativa ... in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato»*, quando quella vigente e di cui all'attuale co. 4 dell'art. 117 (*«Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»*) tanti problemi ha creato, oberando la Corte costituzionale di pronunce ... dirimenti: è un errore d'una certa gravità.

Una seconda notazione sta in ciò. Il carattere precipuo della potestà legislativa concorrente che andrebbe a scomparire, stava nel fatto che la competenza di una materia veniva dalla Costituzione espressamente attribuita alle Regioni, *«salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»*.

Ma cosa cambia, rispetto a ciò, se, per il futuro, nella Carta si attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato non già una materia, ma le *«disposizioni generali e comuni»* relativamente a una data materia ?

Nel progetto è così per:

--- *la tutela della salute* [art. 117, co. 2, Cost., *sub m*) del progetto];

--- *le politiche sociali* [*idem*];

--- *la sicurezza alimentare»* [*idem*];

--- *l'istruzione* [art. 117, co. 2, Cost., *sub n*) del progetto];

--- *l'istruzione e la formazione professionale* [art. 117, co. 2, Cost., *sub o*) del progetto];

--- *le forme associative dei comuni* [art. 117, co. 2, Cost., *sub p*) del progetto];

--- *le attività culturali e il turismo* [art. 117, co. 2, Cost., *sub q*) del progetto];

--- *il governo del territorio* [art. 117, co. 2, Cost., *sub u*) del progetto].

E ciò significa che le relative materie, ove rispettose delle *«disposizioni generali e comuni»* dettate dallo Stato, potranno essere disciplinate, quanto alla normativa di dettaglio, dalle Regioni, anche se non elencate nel *«nuovo»* art. 117, co. 3.

E così sarà - e senza limiti statali - per altre che comparivano tra quelle di potestà concorrente, che non compaiono più da nessuna parte e che quindi spettano alle Regioni (fatte salve, ovviamente, le materie trasversali⁸⁷ che continueranno a imperversare come hanno fatto fino ad oggi), come: «*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale*»; «*enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*»; o come, per sottrazione da quanto riservato allo Stato («*porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale*») i «*porti e aeroporti civili, di interesse regionale*».

11. La c.d. impugnativa del quesito referendario

Come già accennato⁸⁸, qualche sostenitore del «no» nei giorni scorsi ha impugnato, sia innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sia avanti il Tribunale di Milano, il decreto con cui il Presidente della Repubblica ha indetto la consultazione referendaria e convocato i comizi elettorali per il prossimo 4 dicembre.

La richiesta dei ricorrenti è volta, sia avanti la giurisdizione amministrativa, sia avanti quella ordinaria, a ottenere l'emanazione di provvedimenti d'urgenza atti a impedire lo svolgimento della consultazione⁸⁹.

Gli argomenti cui si appella chi ha impugnato sono sostanzialmente due.

Il primo ha a che vedere con la formulazione del quesito che così è riportato sulla scheda:

«Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 ?».

Sostengono i ricorrenti: ma che razza di quesito «imparziale» (cioè ipoteticamente adatto a consentire di rispondere «sì» o «no», offrendo eguali margini di *chances* di vittoria all'una e all'altra opzione) sarebbe quello di cui sopra ?

Qual è l'elettore, mediamente, o poco, informato, che di fronte ai cinque sotto-quesiti che si troverà di fronte, messi nero su bianco, il giorno del voto, potrà sentirsi portatore di una piena libertà di rispondere «sì» o «no»?

--- *Vuoi che sia superato il bicameralismo paritario?*

--- *Vuoi che venga ridotto il numero dei parlamentari?*

⁸⁷ Il concetto di «materie» nell'art. 117, Titolo V, Cost. Se i «lavori pubblici» e gli «appalti pubblici» si prestino ad esservi riportati e come si attuì, per essi, il riparto di competenze tra enti, in *Le Regioni* nn. 3-4/2007, pp. 473 - 513.

⁸⁸ V. *supra*, nella nota 28.

⁸⁹ Al TAR, p. es., si domanda l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia del d.P.R. impugnato.

--- Vuoi che i costi di funzionamento delle istituzioni siano «contenuti» più di quanto non accade oggi?

--- Vuoi che venga soppresso il CNEL?

--- Vuoi che sia rivisto il Titolo V della Parte II della Costituzione?

Quanto meno ai primi quattro sotto-quesiti ... chi mai voterà «no»? Quali mai ragioni, cioè, dovrebbero indurlo a prendere in considerazione l'opzione «sì»?

Solo l'ultimo potrebbe far meditare qualcuno; ma, complessivamente guardando il tutto, il componente del corpo elettorale (sempre quello mediamente, o poco, informato) potrebbe pensare di assorbirlo tra i suoi quattro «sì», ritenendoli, per così dire, *quantitativamente* prevalenti.

E' certamente un'obiezione fondata sul buon senso, ma, temo, giuridicamente non altrettanto.

Innanzitutto, perché quel decreto presidenziale si configura - a mio avviso - come *atto di alta amministrazione* (e, in quanto tale, pur conservando la sua natura di provvedimento amministrativo e non di atto normativo, come sono molti altri dd.Pp.Rr., potrebbe pure rivendicare una libertà nel fine di ampiezza ben maggiore rispetto ai «*normali provvedimenti*» della p.a.) che peraltro si limita, in senso strettissimo, a dare attuazione - applicazione al disposto di cui alla legge 25.5.1970, n. 352⁹⁰, non per niente citata come prima fonte ordinaria nelle premesse del d.P.R. stesso in ossequio al «*principio di legalità*».

Ora:

--- è ex art. 12, comma 2, della legge (nel Titolo I., dedicato a «*Referendum previsto dall'art. 138 della Costituzione*») che: «L'Ufficio centrale per il referendum verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'art. 138 della Costituzione e della legge» e il d.P.R. si limita a riportare, in proemio, *sub* punto 5.: «*Viste le ordinanze^[91] dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte suprema di cassazione, di cui una emessa il 6 maggio 2016, depositata e comunicata in pari data e un'altra pronunciata il 4 agosto 2016, depositata e comunicata l'8 agosto 2016, con le quali sono state dichiarate legittime e ammesse le richieste di referendum popolare, ai sensi dell'articolo 138, secondo comma, della Costituzione, per l'approvazione del suddetto testo della legge costituzionale ...*»;

--- è ex art. 15, co. 1 e 2, che «*Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso. [...] La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione*»: e

⁹⁰ V. *supra*, nelle note 9 e 18.

⁹¹ ... che, ex artt. 13 della stessa l. n. 352/1970, vanno «... *immediatamente comunicat(e)* [oltre ad altri soggetti, anche] *al Presidente della Repubblica...*».

il d.P.R. c'è (posto che è l'atto impugnato), e indice⁹², e lo fa «*su deliberazione del Consiglio dei Ministri*»⁹³, rispettando termini e date appena riportati⁹⁴;

--- è l'art. 16 della legge n. 352/1970 cit. a stabilire: «*Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: "Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?"; ovvero: "Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?"». E il d.p.R. pedissequamente riporta (nella parte finale del punto 1. e nel punto 2. del deliberato, ove opta per la seconda delle due formule, appena riportate, di cui alla l. n. 352/1970): «... avente il seguente quesito: [.../...] "Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione' [95] approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 ?" »;*

--- è l'art. 20, co. 2, della l. n. 352/1970 a stabilire che le schede per il referendum «... contengono il quesito formulato a termini dell'articolo 16⁹⁶, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili» e così effettivamente è⁹⁷. A fronte di ciò, mi pare francamente difficile trovare vizi nel decreto presidenziale che siano propri di quest'ultimo.

Chi impugna, infatti, non può che «prendersela» con l'atto amministrativo, ma ha in realtà di mira il titolo della legge di riforma che, però, è quello che è, è sempre stato quello, andava semmai «combattuto» nelle aule parlamentari, di talché si sapeva sin dall'inizio che un eventuale referendum oppositivo avrebbe avuto la scheda che effettivamente ha.

⁹² Si veda l'inizio del punto 1. del deliberato: «... E' indetto il referendum popolare confermativo ...».

⁹³ Così nel punto 7. del proemio: «... Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 26 settembre 2016 ...».

⁹⁴ Vedi *supra*, nella nota 9 e il punto 6. del proemio, ove si richiama, anche nello specifico, oltre che in generale, la fonte primaria di riferimento: «Visto, in particolare, l'articolo 15 della citata legge 25 maggio 1970, n. 352, il quale prevede che il referendum sia indetto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso e che il medesimo si svolga in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione».

⁹⁵ Nel punto 4. del proemio, il d.P.R. attesta che quello è il titolo della legge di riforma: «... Visto il testo della legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 ...».

⁹⁶ ... che, ex artt. 13 della stessa l. n. 352/1970, vanno «... immediatamente comunicat(e) [oltre ad altri soggetti, anche] al Presidente della Repubblica...».

⁹⁷ Vedi *supra*, nel testo, in apertura del presente paragrafo.

Verrebbe dunque da dire che si è in presenza di un vizio di eccesso di potere per così dire *al contrario*, anzi, più precisamente di uno «sviamento» ... ma - si passi il paradosso - dell'oggetto dell'impugnazione e non dell'atto impugnato.

Quanto a ciò che si ricordava *supra*, in chiusura del § 7., circa una *libertà di voto* quantomeno compromessa, trattasi di «*merito puro*» e non vedo come il giudice amministrativo potrebbe occuparsene e affrontare l'argomento che, pure, costituisce certamente un problema, ma politico.

12. La (scorretta) pubblicità nella televisione di Stato

Diversa la questione degli *spot* televisivi che sono smaccatamente favorevoli al «sì».

Un conto, infatti, è quando si mostra la scheda del voto e ci si limita a leggere il quesito che è quel che è e, come spiegato poco sopra, non poteva essere diverso.

Un altro, invece, è quando, riassuntivamente, a fronte di una legge di riforma così complessa e piena di contenuti, si fa dire allo *speaker*: «... *Il quesito riguarda le disposizioni per: superare il bicameralismo paritario; ridurre il numero dei parlamentari e i costi di funzionamento delle istituzioni; sopprimere il CNEL; ridefinire le competenze dello Stato e delle Regioni ...*».

Il che non è vero, perché la riforma, come si confida sia emerso nelle righe e pagine che precedono, non è solo questo ed è scorretto menzionare solo ciò che può indurre l'elettore medio a rispondere «sì».

13. Conclusioni

Riprendo quanto già osservato⁹⁸ per spiegare la mia non presa di posizione pubblica a favore del «sì», o del «no»⁹⁹.

⁹⁸ Vedi *supra*, nel § 6.

⁹⁹ Niente di che, per carità. C'è chi lo ha fatto ben prima di me, come, p. es., UMBERTO ALLEGRETTI - ENZO BALBONI, *Perché non ci schieriamo sul referendum*, in *Forum di Quad. cost.* 27.5.2016 (in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2007/01/allegretti_balboni.pdf), con il loro, per me, assai convincente «... riteniamo che non spetti a noi un giudizio "conducente" verso i nostri concittadini ...»; o M. BERTOLISSI, *Riforma costituzionale e contesti*, in *Rivista A.I.C.*, n. 2/2016, partic. §§ 7. e ss., le cui ragioni sono riassumibili nelle seguenti due proposizioni: « *Chi ha illustrato le ragioni del Sì e del No ha ragionato [sbagliando in pieno, per l'A.] come se il potere fosse ancora intestato ai soggetti istituzionali tradizionali*»; «*Sono sincero se affermo che è davvero arduo convincersi della bontà dei rimedi costituzionali deliberati dal Parlamento. Lasceranno intatte, molto probabilmente, le questioni cruciali e l'immensa serie di problemi, cui si può dare una risposta appagante soltanto se chi è chiamato a decidere, a prescindere dal modello organizzativo prescelto, è autorevole, competente, onesto. Se non disdegna l'ottica del cosiddetto bene comune. E se, finalmente, piuttosto che discutere di competenze intestate - alludo alle Regioni e al loro mesto declino -, in un'ottica che prescinde radicalmente dal nesso costi-benefici e fa di ogni erba un fascio, si affronta il tema cruciale del da farsi e del come, che non può evitare l'argomento risorse, la cui acquisizione e il cui impiego definiscono il perimetro del campo in cui si gioca la partita vera della democrazia*».

Che, tra gli studiosi puri del diritto costituzionale, vi siano favorevoli al «sì» e favorevoli al «no» è già la dimostrazione che ognuno può dirne quel che gli pare meglio, sottolineandone più i difetti, o rilevandone più i pregi.

Ma, se le cose stanno così, diventa impossibile non solo insegnare, ma anche consigliare chicchessia, assumendo un ruolo di indirizzo che sarebbe o quantomeno apparirebbe, per forza di cose, più politico che giuridico.

Ho maturato già con grande difficoltà cosa finirò per votare io e a quali condizioni e perché.

Di talché, in pubblico, ho ritenuto mio dovere fornire quante più informazioni possibile; rispondere a domande puntuali sul testo della riforma; astenermi totalmente dalle commistioni tra politica e riforma che hanno viziato e stanno viepiù viziando, ogni giorno che passa, la campagna referendaria.

E' difficile definire «buona» o «cattiva» la legge di revisione: essa non è «bianca», e non è «nera»: è, semmai ... «grigia».

Per cui, a fronte di una domanda che chiede se essa è «bianca» o «nera», ognuno dovrà stabilire da sé se gli appare più ... «grigia scuro» o «grigia chiaro».

Non spetta a me dare, o suggerire indicazioni di voto, almeno fino a quando non ritenga siano in gioco i destini democratici del Paese.

Non sono un politico e il mio mestiere è un altro e comprende, se e quando serve, lo spiegare quel che la politica fa.

Dopodiché, piaccia o no, c'è il suffragio universale e, se adeguatamente informato, ognuno deve decidere con la sua testa.

Credo, questo sì, che non siamo in presenza di un tentativo di «colpo di stato» (v'è chi lo ha sostenuto); credo che non siano in gioco i destini democratici del Paese; credo che, anche in caso di vittoria dei «sì», la Costituzione non ne uscirà stravolta e sarà sempre la Costituzione entrata in vigore nel 1948, con la «continuità» di forma di stato («sociale di diritto») e forma di governo («repubblica parlamentare») che nemmeno una riforma come questa è in grado di intaccare.

Temo fortemente l'astensionismo degli elettori (specie di quelli che hanno capito che non c'è «quorum di partecipazione»¹⁰⁰) cui le beghe tra politici danno sempre più fastidio e che vedono delinearsi, il prossimo 4 dicembre, un voto più politico che giuridico.

¹⁰⁰ Vedi *supra*, nella nota 19.



Temo che [a fronte di una Carta costituzionale, approvata, il 22 dicembre 1947, dall'Assemblea Costituente (da *quell'*Assemblea Costituente eletta con sistema proporzionale dall' 89% degli aventi diritto, il 2.6.1946 e cioè appena un anno dopo la fine delle ostilità sul territorio nazionale) con 458 voti favorevoli e solo 62 contrari¹⁰¹, nonostante l'eterogeneità degli schieramenti¹⁰²] la si riformi con pochi votanti al *referendum* e una differenza minima tra i «sì» e i «no».

¹⁰¹ I 515 presenti quel giorno votarono tutti.

I favorevoli furono dunque l'88,9 dei presenti e l'82,3% dei 556 aventi diritto.

¹⁰² 556 i Costituenti (sarebbero dovuti essere 573, ma non votarono né gli elettori della Provincia di Bolzano, né quelli della circoscrizione elettorale Trieste - Venezia Giulia - Zara).

207 gli eletti della «Democrazia Cristiana» (DC); 115 del «Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria» (PSIUP); 104 del «Partito Comunista Italiano» (PCI); 41 dell'«Unione Democratica Nazionale» (UDN; raggruppava i Liberali storici d'Italia); 30 del «Fronte dell'Uomo Qualunque» (UQ); 23 del «Partito Repubblicano Italiano» (PRI); 16 del «Blocco Nazionale della Libertà» (BNL; contenitore unitario per liberali e conservatori e monarchici); 7 del «Partito d'Azione» (PDA); 4 del «Movimento Indipendentista Siciliano»(MIS); 2 del «Partito Sardo d'Azione» (PSA); 2 di «Concentrazione Democratica Repubblicana»; 1 ciascuno per il «Partito dei Contadini d'Italia»; «Movimento Unionista Italiano»; «Partito Cristiano Sociale»; «Partito Democratico del Lavoro»; «Fronte Democratico Progressista Repubblicano».

Democristiani (35,2% dei voti), Socialisti (20,7% dei voti), Comunisti (18,9% dei voti) e Liberali (6,8%) avevano dunque da soli 467 deputati su 556 e rappresentavano l'81,6% degli elettori.