

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III

(Estratto)

Il referendum sul Testo di legge costituzionale 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»

(Seminario di studio svoltosi presso l'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza, Sezione di Scienze Giuspubblicistiche e Storico-giuridiche «T. Martines», 6 giugno 2016)

Interventi di:

- Antonio Arena (Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Messina)
Alberto Randazzo (Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)
Anna Maria Citrigno (Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)
Maria L. Quattrocchi (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Messina)
Stefano Agosta (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina)
Claudio Panzera (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria)
Alessio Rauti (Ricercatore di Diritto costituzionale, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria)
Alessandro Morelli (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «Magna Græcia» di Catanzaro)
Giacomo D'Amico (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina)
Giusi Sorrenti (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Messina)
Luigi D'Andrea (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)
Giovanni Moschella (Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina)
Antonino Spadaro (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «Mediterranea» di Reggio Calabria)
Antonio Ruggeri (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 22 luglio 2016)

Presentazione

di Alessandro Morelli

Il 6 giugno 2016, presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, Sezione di Scienze Giuspubblicistiche e Storico-giuridiche «*Temistocle Martines*», dell'Università di Messina, ha avuto luogo un seminario tra studiosi degli Atenei di Messina, Reggio Calabria e Catanzaro, sul referendum che si svolgerà nel prossimo autunno riguardo al testo di legge costituzionale 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*».

Nell'incontro, promosso dal prof. Antonio Ruggeri, i partecipanti sono stati invitati ad esprimere il proprio orientamento riguardo alla prossima consultazione referendaria, concentrando l'attenzione esclusivamente sugli aspetti procedurali e di contenuto della legge costituzionale. Si è così evitato di soffermarsi sulle implicazioni politiche del referendum o di criticare il testo di revisione per ciò che *non* contiene o che *dovrebbe* contenere in base alle convinzioni di ciascuno studioso. L'analisi ha, dunque, riguardato essenzialmente il metodo di approvazione della riforma e il merito della stessa.

Si pubblicano qui di seguito i testi degli interventi al seminario, debitamente rivisti e aggiornati dagli Autori, in una veste che, tuttavia, intende riprodurre l'originario carattere dialogico e la connotazione informale.

L'ordine di pubblicazione dei contributi corrisponde a quello dei relativi interventi, per consentire una più agevole comprensione dei riferimenti e dei reciproci richiami.

Notazioni sparse sulla riforma “Renzi-Boschi”

di Alberto Randazzo*

Sono ormai diversi mesi che studio la riforma e tuttavia, ancora, come tanti, sono pure io incerto su come votare; a mio avviso, occorre operare in via preliminare una scelta fondamentale, che può molto condizionare il voto di ognuno di noi: nell’esprimere la nostra preferenza, dobbiamo capire se intendiamo far prevalere le ragioni di tipo politico o quelle di natura giuridica. Scegliendo le une o le altre si potrebbe giungere a convincimenti diversi, ma sul punto preferisco non dilungarmi, ben sapendo peraltro che un giurista dovrebbe tenere in conto solo (o prevalentemente) le seconde. Di una cosa però sono assolutamente convinto: l’opzione a favore di un bicameralismo non paritario mi sembra alquanto opportuna (in tanti hanno fatto notare che il sistema che fino ad oggi ha caratterizzato l’ordinamento italiano è un *unicum*). Ma quale appare il costo da pagare? Stando alle osservazioni critiche sollevate da una parte della dottrina, sembra che con la riforma sia in atto una sorta di attentato alla forma di governo parlamentare e, in generale, alla democrazia; al riguardo, non mi sento di essere così drastico, pur nella consapevolezza che il rapporto tra i governanti sarebbe destinato a mutare (e non poco) qualora la revisione andasse “in porto”; in altre parole, non mi pare che la forma di governo corra un rischio così grosso da sconsigliare tale modifica della Carta. A me pare che la forma di governo parlamentare che verrebbe disegnata, qualora con il referendum vincessero i “sì”, sarebbe “semplicemente” una delle possibili varianti della forma di governo parlamentare, una torsione di quest’ultima (magari, questo sì, in senso ipermaggioritario) che costituisce una delle possibili “*forme della forma* di governo parlamentare”. Ciò non esclude che il “metodo” utilizzato dalle forze politiche di maggioranza appaia non solo insolito, ma di dubbia opportunità politica e conformità costituzionale, lasciandomi quindi non poco perplesso; intendo fare riferimento all’uso “plebiscitario” (come è stato detto) o alla “personalizzazione” (per usare un’espressione di G. D’Amico) del referendum richiesto dallo stesso Presidente del Consiglio. In una situazione di questo tipo, appare altissimo il rischio che il “comune” cittadino che si recherà alle urne finisca per votare in relazione alla propria appartenenza

* Ricercatore a t.d. di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Messina.

politica: in poche parole, chi sostiene il Governo Renzi voterà “sì”, chi ha orientamento politico diverso voterà “no”, sapendo poco o niente del contenuto della riforma ed a dispetto dei fiumi di inchiostro che al riguardo sono stati versati dai commentatori. Con quanto si sta dicendo non si vuole assolutamente sottovalutare la capacità di discernimento degli elettori, nonché la loro voglia di informarsi e di formarsi al fine di esprimere un voto consapevole; tuttavia, le modalità con le quali è stato impostato, soprattutto attraverso i *media*, il progetto riformatore lascia pensare, con quella dose di “realismo giuridico” che ad uno studioso non può mancare, che l’ipotesi ora avanzata sia tutt’altro che peregrina.

In aggiunta a quanto detto, mi sia consentito offrire solo taluni “flash”, che potrebbero costituire ulteriori spunti di riflessione da sottoporre – sebbene per brevissimi cenni – all’attenzione di tutti.

Per prima cosa, anch’io, come molti, sono convinto che l’art. 138 Cost. si presti meglio a modifiche circostanziate della Carta che a “stravolgimenti” così sostanziosi, come quello che si vuole in questa occasione operare; sebbene il testo costituzionale nulla dica al riguardo, occorrerebbe chiedersi a cosa avesse pensato il Costituente quando discorreva di revisione parziale (ad avviso dell’on. Terracini l’unica ipotesi che si sarebbe dovuta prendere in considerazione: v. seduta del 15 gennaio 1947, prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), nella consapevolezza che il metodo originalista costituisce solo uno tra i diversi criteri interpretativi dell’articolato costituzionale (in definitiva, come mi è piaciuto dire in altre sedi, tale metodo non è «*né tutto né niente*»).

Passando adesso ad un altro aspetto, anch’io considero sfavorevolmente il mantenimento del divieto di mandato imperativo in capo ai senatori; esso appare una stortura se si considera che il compito ad essi affidato (il loro “mandato”, appunto) consiste nel rappresentare le Istituzioni territoriali (a prescindere da come riusciranno realmente a farlo, ma su questo punto tornerò a breve). E tuttavia non poteva essere altrimenti se si considera che all’interno della seconda Camera sederebbero (se passa la riforma), com’è noto, anche i senatori di nomina presidenziale; piuttosto a tale riguardo sarebbe stato più opportuno che i parlamentari nominati dal Presidente della Repubblica facessero parte della Camera dei deputati (non comprendo infatti in che modo tali senatori potrebbero svolgere quel ruolo di rappresentanza di cui è appena detto). Non a caso, c’è

stato chi non ha esitato a definire tale previsione un «obbrobrio costituzionale», meritevole di essere inserito in un eventuale «bestiario costituzionale» (R. Bin).

Tra le molte ragioni che hanno spinto la riforma (non da ultima quelle connesse ad esigenze di bilancio), vi è senz'altro quella di una migliore governabilità del Paese, essendo sotto gli occhi di tutti l'instabilità politica che si è tradotta in crisi di governo causate dallo sfaldamento della stessa maggioranza di turno; e tuttavia sembra che la motivazione della governabilità sia stata brandita come uno "scudo", quasi come un modo per legittimare (e giustificare) maggiormente la revisione e quindi, al tempo stesso, coagulare intorno ad essa un più ampio consenso. A tal proposito, infatti, non posso che concordare con chi ha efficacemente rilevato che «l'ingovernabilità dipende solo in parte [...] dall'insufficienza delle regole giuridiche. Sono soprattutto le prassi e le regolarità politiche distorte, segno di un deterioramento etico ormai in atto da tempo, a incidere negativamente sulla resa delle istituzioni democratiche» (L. Ventura). Solo un reale recupero da parte di tutti del senso dello Stato, che altro non è che la concreta e quotidiana attuazione dell'etica pubblica-repubblicana, potrà alleviare annose patologie del nostro sistema socio-politico e quindi istituzionale.

D'altra parte, come accennavo, mi sembra difficile negare che le esigenze di bilancio (anche alla luce delle indicazioni provenienti dall'Unione europea) abbiano di certo favorito la riforma, accelerandone l'*iter*; il riferimento – com'è ovvio – è *in primis* alla drastica riduzione del numero dei senatori. Al riguardo, molti hanno fatto notare che sarebbe stato meglio optare per il monocameralismo, cancellando il Senato dal sistema ordinamentale italiano. Non v'è dubbio che in tal modo si sarebbero meglio raggiunti gli obiettivi di *spending review*, ma le critiche mosse in merito all'occasione mancata paiono ingenerose per la banale considerazione che il legislatore di riforma, come sempre accade, non ha certamente operato la migliore riforma possibile, ma solo quella *politicamente possibile*, quella cioè intorno alla quale si è stati in grado di raggiungere un accordo tale (numericamente parlando) da consentire di giungere al termine del procedimento previsto dall'art. 138 Cost.

In merito poi al ruolo di "raccordo" che il Senato sarà per Costituzione chiamato a svolgere, non poche sono le perplessità che nutro; non sono infatti convinto che la seconda Camera sarà davvero ciò che si vorrebbe. Tra le diverse ragioni che spingono a pensare che quanto sarà

(eventualmente) scritto “sulla carta” possa non avere riscontro nell’esperienza vi è quella per la quale non è possibile escludere che una volta eletti i senatori potrebbero essere condizionati dalla propria appartenenza politica (anche nella loro distribuzione all’interno dei gruppi parlamentari, sempre che si formino), mirando quindi a soddisfare interessi partitici più che territoriali; ma anche su questo, come su tutto il resto, potremo solo attendere che siano i fatti ad offrire risposte e a dissolvere i dubbi che oggi attanagliano i giuristi.

Inoltre, come si sa, il Senato non svolge la funzione (o, se si preferisce, l’attività) di indirizzo politico (d’altra parte non poteva essere altrimenti essendo stato estromesso, a ragione, dal rapporto fiduciario), sebbene sono dell’idea che la seconda Camera non potrà che condizionarne lo svolgimento; se si pensa, infatti, alle competenze ad essa riconosciute nell’ambito del rapporto con l’Unione europea nonché al compito di valutare le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni non si può escludere che il Senato possa influenzare l’operato della Camera dei deputati (né, d’altra parte, si può pensare che i componenti della Camera territoriale si rassegnino facilmente a svolgere un ruolo di secondo piano).

In conclusione, seppure la riforma in discorso appaia connotata da non poche incongruenze e contraddizioni, sia consentito invitare ad un prudente ottimismo; a tale riguardo, prendo a prestito le parole di chi ha osservato che «quella del disegno di legge costituzionale è una normazione in molti punti incerta e lacunosa e dunque aperta a vari esiti, sicché per una volta la bassa qualità tecnica potrà essere un vantaggio, aprendo la via a un recupero di possibilità conformative da parte dei regolamenti» (S. Staiano). Ovviamente quanto ora detto non può (e non deve) essere strumentalizzato al fine di giustificare svarioni e sgrammaticature, nella ferma (ed ovvia) convinzione che sia dovere istituzionale di chi mette mano ad una revisione della Carta cercare di «prevenire invece che curare» (o, meglio, lasciare che altri curino nei tempi a venire); tuttavia, nella complessità e gravità della situazione, si potrebbe forse dire che «non tutti i mali vengano per nuocere»...

Solo il tempo, però, potrà dire quali e quante delle previsioni che oggi ci affanniamo a fare siano corrette.