



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**NOTE MINIME IN TEMA DI REVISIONI COSTITUZIONALI AD
OGGETTO ECCESSIVAMENTE CIRCOSCRITTO
(TRAENDO SPUNTO DAL "TAGLIO" DEI PARLAMENTARI)**

23 SETTEMBRE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Note minime in tema di revisioni costituzionali ad oggetto eccessivamente circoscritto (traendo spunto dal “taglio” dei parlamentari)*

ABSTRACT: *Taking its cue from the revision that led to the reduction in the number of parliamentarians, the document questions the possibility that the laws amending the Constitution are flawed because they are excessively precise and limited in scope, not concerning - as would be necessary - provisions related to those specifically innovated. The age-old question relating to the failure to reach the quorum for the validity of the referendum is therefore reconsidered, as a result of which the fate of changes, even of considerable importance, may depend on the will expressed by a small portion of the electoral body. Finally, it is noted that in today's circumstances an instrumental and conjunctural use has been made of the Constitution.*

SOMMARIO: 1. Può immaginarsi una legge di revisione costituzionale che risulti viziata per aver apportato alla Carta innovazioni eccessivamente puntuali e circoscritte *quoad obiectum*? – 2. L’annosa questione della mancata previsione del quorum per la validità della consultazione referendaria e l’inquietante quesito che ne consegue in ordine alle sorti della revisione dipendenti dalla volontà espressa, in occasione di talune prove referendarie, da una esigua (e persino irrisoria) porzione del corpo elettorale. – 3. Una succinta notazione finale, a riguardo dell’uso congiunturale nella circostanza odierna ancora una volta fattosi della Costituzione e della revisione costituzionale.

1. *Può immaginarsi una legge di revisione costituzionale che risulti viziata per aver apportato alla Carta innovazioni eccessivamente puntuali e circoscritte quoad obiectum?*

La revisione costituzionale che ha portato al c.d. “taglio” dei parlamentari, da ultimo avvalorata dal voto referendario, sollecita a fare oggetto di critico ripensamento alcune questioni teoriche ad oggi bisognose di un approfondimento non avutosi così come invece avrebbero meritato.

Dedico queste mie succinte notazioni ad un paio di esse.

La prima riguarda la estensione del campo coperto dalle innovazioni costituzionali. Come si sa, una nutrita schiera di studiosi si è da tempo dichiarata dell’idea che essa non possa essere eccessivamente ampia, essendo precluso alle innovazioni stesse di manifestarsi in forma di “riforme” organiche o, come che sia, a largo raggio fino a coinvolgere l’intera seconda parte della Carta, secondo quanto si è tentato senza successo di portare più volte ad effetto (da ultimo, come si sa, per iniziativa del Governo Renzi). Nessun dubbio, di contro, si ha a riguardo delle dimensioni opposte, che siano cioè troppo piccole, ad oggetto irragionevolmente circoscritto: anzi, quanto più piccole esse dovessero essere, tanto più – si dice – sarebbe salvaguardata la volontà degli elettori, una volta chiamati a pronunciarsi sull’atto di revisione voluto dalla maggioranza assoluta dei parlamentari. Mi chiedo però se una legge adottata con le procedure dell’art. 138 possa essere considerata affetta da invalidità per carenza di norme necessarie non soltanto in relazione all’oggetto da essa specificamente riguardato ma anche ad altri ad esso contigui, non innovando a disposti della Carta strutturalmente e funzionalmente connessi a quelli espressamente modificati e determinando di conseguenza un complessivo squilibrio del “sottosistema” di norme cui tutte appartengono.

È pronta l’obiezione che può subito farsi ad un ragionamento siffatto, vale a dire che nessuna preclusione si ha per altre revisioni costituzionali che dovessero anche a breve mettersi in cantiere; e non è, naturalmente, possibile desumere da una legge già varata una limitazione che il legislatore di revisione porrebbe a se stesso, impedendosi di proseguire nell’*iter* riformatore già avviato. Una obiezione che non fa una grinza ma che nulla toglie al fatto, in sé e per sé significativa, per cui la legge già approvata, priva delle *necessarie* e *simultanee* sue integrazioni ad opera di atti della sua stessa forma (e forza), appare essere produttiva di effetti oggettivamente distorsivi, facendo luogo ad un

* *Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 12, del Regolamento.*

complessivo squilibrio costituzionale di tutta evidenza. Ed è chiaro che, nessuna garanzia oggi avendosi a riguardo della sollecita entrata in vigore degli atti stessi prima che la legge che ha portato al “taglio” dei parlamentari produca materialmente effetti, questi ultimi per l’istante si hanno; ed è solo a questo che è al presente da assegnare giuridico rilievo. E, invero, nella circostanza odierna, il mancato completamento del processo riformatore porterebbe ad una situazione senza sbocco. Per un verso, infatti, non sarebbe possibile – com’è chiaro – ritardare gli effetti prodotti dalla nuova disciplina costituzionale o, come che sia, tornare sia pure provvisoriamente ed eccezionalmente all’antico (cosa che, in via meramente ipotetica, potrebbe aversi unicamente a mezzo di un nuovo atto provvisto della medesima forma e forza di quello già entrato in vigore; e non è detto che si abbia il tempo e la volontà di far luogo alla sua adozione). Per un altro verso, poi, la materiale applicazione della disciplina stessa sarebbe impossibile proprio a causa della mancanza delle norme necessarie per la sua implementazione. Insomma, uno scenario che a tinte più fosche di queste è francamente assai arduo da immaginare.

Così stando le cose, ci si chiede se possa prefigurarsi la caducazione della legge in discorso specificamente per l’aspetto del mancato, simultaneo aggiornamento di altri disposti costituzionali, quali quelli relativi alla partecipazione dei delegati regionali alla elezione del Capo dello Stato o al numero dei senatori di nomina presidenziale, rimasto quello di cinque, così come espressamente previsto dalla legge di revisione sul “taglio” che sul punto offre dunque un’interpretazione autentica di un disposto costituzionale in passato fatto oggetto di divergenti letture e di una discussa (e discutibile) applicazione in occasione della presidenza Pertini. Altro discorso è, poi, quello riguardante le novità da apportare alla disciplina elettorale ed ai regolamenti parlamentari, su cui hanno opportunamente richiamato l’attenzione numerosi studiosi con svolgimenti argomentativi di vario segno: una disciplina bisognosa di urgente adeguamento, che, seppur dotata di centrale rilievo per il complessivo equilibrio delle relazioni caratterizzanti la forma di governo e la stessa forma di Stato, non attiene comunque al dettato costituzionale al quale soltanto restano circoscritte le succinte notazioni che si vanno ora facendo.

Certo, tutto si tiene; e il rischio è che, ponendosi ogni disciplina positiva in un rapporto più o meno stretto con altre ad essa contigue o, come che sia, funzionalmente connesse, man mano che si mettono in evidenza i raccordi tra di esse esistenti e la loro attitudine a fare e ad incessantemente rinnovare il “sistema” si finisca, al tirar delle somme, con il ricadere nella sponda opposta di ritenere il più delle volte (se non sempre) necessario far luogo a quelle “riforme” organiche o a largo raggio avverso le quali si sono scagliati gli strali teorici di un’agguerrita dottrina: quasi che, insomma, sarebbe giocoforza far luogo *sempre (o quasi)* a modifiche della Carta coinvolgenti l’intera seconda parte (ma, allora, perché non pure la prima nei cui riguardi quella si pone in funzione servente?).

È pur vero, ad ogni buon conto, che la eventualità della caducazione di questa (al pari di ogni altra) legge di forma costituzionale appare essere alquanto remota o, diciamo pure, affetta da un palese e vistoso astrattismo, non foss’altro che per la naturale (e, da un certo punto di vista, comprensibile) remora alla quale va incontro la Consulta e che la porta a non contrapporsi alla volontà manifestata da un larghissimo schieramento di parlamentari ed ulteriormente avvalorata dalla volontà della maggioranza dei partecipanti alla consultazione elettorale. Non si trascuri, peraltro, la circostanza per cui dovrebbe immaginarsi una pronunzia della Corte additiva di principio che, nondimeno, lascerebbe il tempo che trova in attesa dei necessari ed urgenti suoi svolgimenti normativi per mano del legislatore al cui discrezionale apprezzamento è rimessa la scelta tra le possibili soluzioni al riguardo prospettabili per un congruo aggiornamento della Carta (a meno che – ma qui ci si addentra davvero nella “fantapolitica” costituzionale – non si formuli l’auspicio di un intervento manipolativo della Corte quale avutosi con la singolare tecnica inaugurata in *Cappato* e da ultimo riproposta con la [ord. n. 132 di quest’anno](#) che tuttavia – in disparte ogni riserva in via generale opponibile alla sua messa in atto – presenterebbe il tratto peculiare di riferirsi, nel caso nostro, ad una normativa di rango costituzionale fatta oggetto di riscrittura *iussu iudicis*).

2. *L'annosa questione della mancata previsione del quorum per la validità della consultazione referendaria e l'inquietante quesito che ne consegue in ordine alle sorti della revisione dipendenti dalla volontà espressa, in occasione di talune prove referendarie, da una esigua (e persino irrisoria) porzione del corpo elettorale*

La seconda notazione che affaccio in forma problematica, limitandomi a porre la questione senza impegnarmi in questa sede in merito alla sua possibile soluzione, attiene al numero dei partecipanti al voto.

Confesso di essermi prefigurato una partecipazione complessivamente inferiore a quella riscontratasi nella circostanza odierna che, tutto sommato, alla luce delle esperienze in precedenza maturate, può considerarsi soddisfacente. Sappiamo tutti quali sono state le ragioni che hanno indotto il Costituente a non prescrivere il *quorum* invece previsto per il referendum abrogativo. Sta di fatto che la produzione dell'effetto innovativo del dettato costituzionale si deve, a conti fatti, all'azione congiunta, in *progress* e in *tandem*, risultante dalla volontà della maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera e dalla volontà della maggioranza dei voti validamente espressi dai partecipanti alla prova referendaria. Due volontà, dunque, equivalenti, comunque concorrenti all'esito della innovazione costituzionale, qualunque sia la consistenza posseduta dalla seconda che, nondimeno, presenta poi carattere risolutivo.

Ora, poiché il *quorum* nei referendum costituzionali non è previsto, se ne ha che la democrazia diretta, in una delle sue più salienti espressioni (e, anzi, proprio in quella di maggior rilievo), assume lo stesso peso specifico (e, forse, persino uno maggiore) della democrazia rappresentativa sulla quale pur sempre poggia e nella quale s'innesta in vista del conseguimento del comune obiettivo. Il punto è, però, che l'una verrebbe a prendere forma pur laddove si esprima attraverso la partecipazione al voto di uno sparuto manipolo di esponenti del corpo elettorale, diversamente dall'altra che richiede comunque il concorso di una cospicua rappresentanza dei parlamentari favorevoli alla innovazione costituzionale. Radicalizzando il discorso (e la relativa conclusione), la metà più uno dei componenti ciascuna Camera può "pesare" quanto una esigua percentuale degli elettori recatisi alle urne dietro sollecitazione dei promotori della consultazione referendaria. Siamo davvero sicuri che sia appropriato seguire ad adoperare il sintagma "democrazia diretta" in congiunture nelle quali l'esito del voto sia determinato da un numero poco rilevante di elettori?

Credo che su tutto ciò sia consigliabile, urgente, un supplemento di riflessione non ideologicamente preorientata.

3. *Una succinta notazione finale, a riguardo dell'uso congiunturale nella circostanza odierna ancora una volta fattosi della Costituzione e della revisione costituzionale*

Una succinta notazione finale che sottopongo – confesso – con una certa inquietudine ed anche un vero e proprio sconforto; ed attiene alla strumentalizzazione della modifica costituzionale, di cui si è avuto riscontro nei commenti diffusi di esponenti e notisti politici che ne hanno ricavato la conclusione per cui la modifica stessa giocherebbe nel senso di rinsaldare ulteriormente il Governo in carica. Non saprei dire (e, comunque, non tocca a me dire) se si tratti di una previsione azzeccata, come per vero io pure sarei portato a ritenere (ed espliciterò meglio a momenti), quanto meno per ciò che attiene al prossimo futuro. Sta di fatto che quella appena indicata si pone quale una testimonianza, particolarmente eloquente ed attendibile, di quell'*uso congiunturale della Costituzione*, anche nel suo porsi ad oggetto di innovazioni già perfezionate ovvero in cantiere, di cui vado discorrendo da tempo.

Si ha qui – come si vede – l'inversione dell'ordine giusto in cui stanno l'una rispetto all'altra la politica e la Costituzione: la prima, infatti, *si serve* della seconda anziché *servirla*, come invece

sempre dovrebbe, secondo la originaria e propria vocazione sia dell'una sia dell'altra. Il timore è allora che anche le ulteriori e – torno a dire – necessarie ed urgenti innovazioni della Carta, chiamate a saldarsi armonicamente a quella oggi adottata, siano viste da questa prospettiva deformante e foriera di guasti ad oggi non calcolabili in tutta la loro portata.

E infine. Di tutto abbiamo – a me pare – bisogno, nella sofferta congiuntura in atto, afflitta peraltro da emergenze di vario segno e gravità, a partire da quella sanitaria purtroppo ben lungi dal potersi considerare superata, fuorché dell'immediato scioglimento delle Camere pure strumentalmente vagheggiato da alcuni ambienti politici di opposizione.

A tacer d'altro e tornando all'inizio della riflessione ora fatta, proprio il carattere monco della revisione portata ad effetto osta all'adozione di una misura sì gravida di valenze, politiche ed istituzionali a un tempo, il cui costo il Paese non sarebbe verosimilmente in grado di pagare. Non è, dunque, solo un fatto di inopportunità della messa in atto della misura stessa; più ancora essa è, a mio modo di vedere, da considerare giuridicamente preclusa al Capo dello Stato, perlomeno fintantoché non si avrà il necessario completamento del processo riformatore avviato dalla legge sul "taglio". La qual cosa invero gioca a puntello della maggioranza e del Governo, al di là delle diverse indicazioni di voto provenienti dai ranghi della prima e da esponenti del secondo.