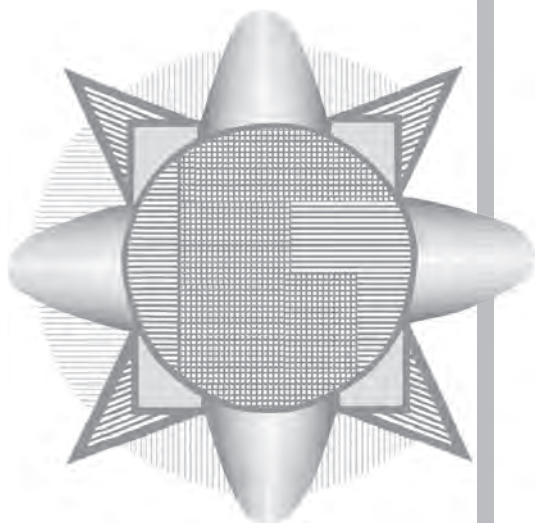


# Astrolabio post-referendario

---



*La personalizzazione del potere:  
una scommessa troppo rischiosa per il Paese reale*  
di Antonio Baldassarre

---

*Che fare?  
Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*  
di Roberto Bin

---

*Considerazioni sulle recenti vicende sociali e istituzionali del Paese  
e il futuro della democrazia italiana*  
di Beniamino Caravita

---

*Possibili conseguenze della larga prevalenza dei no nel referendum  
costituzionale del 2016*  
di Ugo De Siervo

---

*Le conseguenze del "no" alla riforma Renzi nel referendum  
costituzionale del 4 dicembre 2016*  
di Vincenzo Lippolis

---

*Dopo il referendum: spunti di riflessione*  
di Valerio Onida

# *La personalizzazione del potere:* *una scommessa troppo rischiosa per il Paese reale*

di Antonio Baldassarre\*



**Sommario:** § 1. – Il significato del *referendum* del 4 dicembre. § 2. – Le “anomalie” democratiche di un presunto processo costituente; A) L’ineffabile Napolitano e la trasformazione di un Parlamento politicamente illegittimo in soggetto costituente; B) Un processo «costituente» d’élite?; C) Il poco dignitoso “coro” massmediologico. § 3. – La costituzione gettata nel *risiko* politico: un pericolo per la democrazia.

## § 1. – *Il significato del referendum del 4 dicembre*

Per quanto sia stato presentato come un tentativo di modernizzazione istituzionale, la complessa proposta di revisione costituzionale sottoposta al voto referendario del 4 dicembre 2016 è stata interpretata dal sentimento popolare di gran lunga prevalente come un voto sul *premier* Renzi e sulla sua ricetta di “personalizzare” il potere direttivo dello Stato attraverso una riforma elettorale diretta a premiare il *leader* del partito di maggioranza relativa e un cambiamento della costituzione tendente ad annullare o svuotare tutti i contropoteri e i controlli previsti dalla Carta costituzionale sull’Esecutivo (Parlamento, Regioni, *referendum*, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale).

Chi, come me e tanti altri costituzionalisti, ha girato l’Italia per cercare di spiegare il senso delle riforme proposte dal Governo Renzi – votate ora a colpi di fiducia, ora con maggioranze spurie e comunque mai consentite dagli elettori – ha incontrato una moltitudine di gente che ha sempre affollato fino all’inverosimile le sale e i teatri e che si scaldava soprattutto quando gli argomenti toccavano il disegno politico che aveva in mente Renzi. Anche nelle occasioni in cui gli incontri contrapponevano un sostenitore del “sì” e uno del “no”, gli applausi più scroscianti e più prolungati si sono avuti quando si sottolineava la pericolosità del tentativo renziano rispetto al buon funzionamento

---

\* Pontificia Università Lateranense – Presidente emerito della Corte Costituzionale.

della democrazia a causa della riduzione degli spazi di partecipazione e della concentrazione dei poteri più decisivi nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per la verità, quando Renzi ha ideato la sua strategia di riforma delle istituzioni costituzionali godeva di un notevole vantaggio nei sondaggi di opinione. Nel luglio 2016, quando il progetto referendario era in una fase avanzata e si erano già mossi a suo favore importanti gruppi di interesse (fondi finanziari internazionali, la Confindustria nazionale, la Coldiretti, la CISL nazionale, tutti i giornali e le radio-televisioni c.d. indipendenti e di Stato), i sondaggi sul voto referendario davano un vantaggio di ben 10 punti percentuali a favore del "sì". L'idea di Renzi di trasformare il *referendum* costituzionale in un plebiscito su se stesso è nata in questo contesto e sembrava destinata a un sicuro successo. L'*ex premier* ha disinvoltamente cavalcato l'onda incurante di tutte le conseguenze che il progetto avrebbe creato sul buon funzionamento del sistema democratico. Ma da allora (agosto 2016) è iniziato un movimento di opinione in senso contrario davvero inarrestabile, che ha portato a un risultato di quasi 20 punti percentuali di vantaggio per il "no" e che ha segnato l'irrimediabile sconfitta del disegno renziano di personalizzazione del potere. È vero, peraltro, che ai primi scricchiolii del consenso Renzi, su consiglio dell'esperto di comunicazione consigliatogli da Obama, Jim Messina, ha iniziato a dire che aveva commesso un errore nel prospettare il *referendum* come un plebiscito su di lui. Ma il suo protagonismo personale nella campagna elettorale, nel corso della quale aveva oscurato la partecipazione di tutti gli altri suoi sodali, a cominciare dal ministro proponente, e aveva "occupato" *manu militari* tutte le trasmissioni radio-televisive e le pagine dei giornali "amici", diceva all'intelligenza degli elettori esattamente il contrario di ciò che egli affermava a parole.

Quest'ultimo è un punto fondamentale, poiché il dire una cosa e farne un'altra è stata la cifra principale con la quale è stato interpretato dalla gente l'agire di Renzi e che ha portato i più a considerare come inaffidabile l'*ex* Presidente del Consiglio e a percepirlo, proprio al contrario di quel che diceva, come una persona dedita totalmente a costruire il proprio futuro politico anziché a risolvere i gravi e diffusi problemi degli italiani.

Questa doppiezza di Renzi, alimentata in prossimità del voto dall'approvazione di una legge di stabilità piena di mance e da un atteggiamento antieuropeo palesemente strumentale, è stata confermata dalle sue reazioni al voto referendario, poiché, dopo aver fatto iperboliche promesse in caso di sconfitta («se perdo, lascio la politica»), che peraltro ribadivano ulteriormente il suo disegno di personalizzazione del voto, si è subito messo ad agire politicamente per porre le

do a difesa della democrazia, di fronte al quale la presunta battaglia contro il “populismo” è un alibi bugiardo.

### *Abstract*

The intervention critically analyses the reasons behind the failure of the Renzi-Boschi constitutional reform, highlighting how, along with it, the attempt to personalise power undertaken by the ex-Prime Minister was rejected. Furthermore, it is underlined how the risk, avoided for now by the refusal of the *referendum* proposal, was that of perverting the function of the Constitution, which should unite society on the basis of shared values and not constitute a divisive project, imposed from above and far removed from the ‘real’ country.

# Che fare?

Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale

di Roberto Bin\*



**Sommario:** § 1. – Premessa. § 2. – Leggi nazionali. § 3. – Il libro delle leggi. § 4. – Legalità in Parlamento. § 5. – Rifondare i partiti. § 6. – Corte costituzionale. § 7. – Diffondere la specialità. § 8. – Conclusione.

---

## § 1. – Premessa

Quasi venti milioni di italiani hanno deciso di non curare le loro malattie in segno di opposizione alle multinazionali del farmaco e ai “poteri forti”, confortati dai loro dottor Hamer pronti a fornire il dovuto supporto scientifico. Però le malattie sono rimaste, tutte. Sarà forse vero che la riforma costituzionale bocciata dal *referendum* non avrebbe debellato i difetti del nostro sistema istituzionale, almeno non tutti, ma è anche vero che ora bisognerà rifare diagnosi e posologie, sperando che i dottor Hamer smettano di sostenere che quelle malattie sono solo il frutto di un conflitto psichico. Cioè del sistema politico, non della Costituzione: il che è indubbiamente vero, ma anche indubbiamente falso. Falso per la semplice ragione che, se il sistema politico funzionasse a dovere, probabilmente non sarebbe necessario tirare in ballo la costituzione ad ogni piè sospinto; ma, siccome non funziona, anche la tela di disposizioni costituzionali è messa sotto *stress* e rivela tutte le sue smagliature e le sue magagne, che richiedono l'intervento di cure specifiche.

Provo perciò a enumerare le malattie che sembrano poter venir curate con la medicina tradizionale delle riforme, riforme non necessariamente costituzionali.

---

\* Università degli Studi di Ferrara.

## § 2. – Leggi nazionali

Il primo problema, di cui si indica l'urgenza da quarant'anni, è che il sistema istituzionale non può funzionare a dovere senza coinvolgere le Regioni, e forse i Comuni, nel processo di formazione delle leggi nazionali (uso consapevolmente questo aggettivo, anziché 'statali', per motivi evidenti). Non è necessario essere affetti da esterofilia per rilevare che l'Italia è l'unico Paese di una certa dimensione che non preveda una seconda Camera rappresentativa dei territori. È nei territori e da parte delle loro istituzioni rappresentative che le leggi nazionali devono essere applicate; è là che sta – e deve stare – larga parte dell'amministrazione pubblica: progettare un sistema in cui le istituzioni democratico-rappresentative centrali impongano obiettivi, procedure, vincoli, modalità di esercizio dei loro poteri alle istituzioni democratico-rappresentative locali senza neppure consultarle preventivamente è manifestamente sbagliato e non può che tradursi in un continuo contenzioso, politico e giudiziario. Ed infatti è quello che succede in Italia.

La soluzione predisposta dalla riforma costituzionale bocciata non era certo la più auspicabile (io stesso l'avevo anzi definita «la peggiore delle soluzioni possibili» in un commento pubblicato su *Astrid*<sup>1</sup>), ma comunque era una soluzione. Va osservato che non vi sono due Paesi che abbiano adottato lo stesso sistema di rappresentanza dei territori, e che nessuna delle soluzioni praticate si è rivelata priva di difetti. Il fatto è che il perfezionismo è un peccato imperdonabile nel modellare le istituzioni politico-costituzionali; e che è sempre meglio una soluzione non perfetta che nessuna soluzione, che è proprio il risultato che abbiamo ottenuto bocciando il *referendum*.

Credo che affrontare questo problema comporti necessariamente mettere mano a una riforma costituzionale, perché altrimenti non vi sarebbe modo di porre alcun vincolo al legislatore. La cui sovranità è un punto fermo della giurisprudenza della Corte costituzionale, puntualmente ribadito ogni qual volta si sia tentato da parte delle Regioni di far valere gli accordi stretti nelle trattative tra Esecutivi e formalizzate in Conferenza Stato-Regioni. È scontato per altro che mai accordi tra Esecutivi potrebbero imporsi e vincolare la "sovranità" del Legislativo.

Qualcuno è persino tentato di riscoprire l'art. 11 della riforma del 2001<sup>2</sup> e quindi propone di dare corpo a quella graziosa soluzione arredativa di «due Camere e un camerino», come l'aveva genialmen-

<sup>1</sup> [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin\\_/Bin\\_ASTRID\\_riforma-Senato\\_marzo-2015.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin_/Bin_ASTRID_riforma-Senato_marzo-2015.pdf).

<sup>2</sup> Si veda il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ([http://www.camera.it/application/manager/projects/leg17/attachments/shadow\\_comunicatostampa/allegato\\_pdfs/000/010/627/Documento\\_conclusivo\\_approvato.pdf](http://www.camera.it/application/manager/projects/leg17/attachments/shadow_comunicatostampa/allegato_pdfs/000/010/627/Documento_conclusivo_approvato.pdf)).

Senato e poi la revisione costituzionale – la prima revisione della Costituzione – che riscrisse l’art. 60 Cost. in modo da pareggiare la durata in carica delle due Camere. L’immagine irenica e olografica del vasto consenso attorno alla Costituzione del 1947 e del compromesso costituzionale che ne rese possibile l’approvazione si dissolverebbe e lascerebbe a nudo le radici profonde dei nodi tutt’oggi irrisolti.

Ma gli italiani non amano la storia e tutto sommato sembrano pur sempre convinti che le cause dei loro problemi – sempre che davvero ce ne siano e non debbano essere imputati alle malversazioni di una generica “classe politica” del tutto estranea alle loro scelte elettorali – stiano altrove e forse non siano risolvibili: un atteggiamento un po’ ottimistico e un po’ rassegnato, alla fine inerte. La frase attribuita ad Aldo Moro è un compendio perfetto della conclusione cui inevitabilmente approdano i nostri discorsi attorno alle riforme.

### *Abstract*

The failure of the constitutional reform leaves many serious problems in our order unsolved. Many of them call for the solution to come through a procedure of constitutional revision, yet some solutions may even be adopted through ordinary law. In this article, a number of reforms are identified which would seem impossible to overlook: perhaps not all of them would have been brilliantly resolved by the reform rejected by the *referendum*, yet we cannot stand and wait for the perfect reform to come along.

# *Considerazioni sulle recenti vicende sociali e istituzionali del Paese e il futuro della democrazia italiana*

di Beniamino Caravita\*



**Sommario:** § 1. – La crisi italiana del *post referendum*. § 2. – Il progetto di riorganizzazione istituzionale: proposte ed errori di gestione. § 3. – Si andrà a votare subito? E con quale legge elettorale? § 4. – Si riuscirà a far ripartire qualche riforma? § 5. – La crisi economico-sociale. § 6. – Chi può gestire un progetto di rinnovamento sociale e istituzionale? § 7. – Il Pd di fronte alla crisi della politica italiana.

## § 1. – *La crisi italiana del post referendum*

L'Italia dei primi giorni del 2017, dopo l'esito negativo del *referendum* costituzionale, sembra un Paese sull'orlo di una crisi di nervi, appesantito da leadership appannate e da una grave assenza di progetti istituzionali, politici, sociali. Dalla crisi istituzionale *post-referendum*, pur risolta rapidamente con la formazione del Governo Gentiloni, alla delicata situazione del Monte dei Paschi di Siena, dalle difficoltà della gestione dei flussi migratori alle ricorrenti minacce terroristiche, tutto sembra spingere il Paese verso sponde dominate da una preoccupante cupezza. In un circolo vizioso, questa situazione ci rende più deboli in Europa e fa crescere ancora di più le difficoltà del Paese: se è vero che i due soggetti forti, anche in quanto portatori di visioni contrapposte, nell'impostazione delle politiche finanziarie europee sono, come è stato notato, Germania e Italia, forse è ahimè vero che la sconfitta di Renzi nel *referendum* ha ulteriormente indebolito la collocazione italiana.

---

\* Sapienza - Università di Roma.



## § 2. – *Il progetto di riorganizzazione istituzionale: proposte ed errori di gestione*

Sotto un primo profilo di natura politico-istituzionale, per oltre tre anni, dalle elezioni del 2013, il sistema politico italiano aveva ritenuto di potersi riorganizzare intorno ad un progetto di rinnovamento istituzionale, basato su di una articolata riforma costituzionale, studiata durante il Governo Letta, anche con la istituzione di un Comitato di esperti, poi introdotta in Parlamento su proposta del Governo Renzi nell'aprile 2014 e infine approvata dalle Camere nell'aprile 2016. Su questo progetto avevano lavorato molte forze politiche e culturali; erano stati eletti due Presidenti della Repubblica (Giorgio Napolitano, in una atipica e drammatica reiterazione del mandato, dopo che non era andata in porto l'elezione di due Padri fondatori dell'Ulivo, quali Marini e Prodi, e Sergio Mattarella); e, dopo il fallimento del tentativo Bersani, erano stati formati due Governi (Enrico Letta e Matteo Renzi), il cui punto cruciale, su cui ambedue avevano ottenuto la fiducia, era proprio la necessità di avviare un percorso di riforme costituzionali.

Il *referendum* popolare, imposto dal mancato raggiungimento della maggioranza parlamentare dei due terzi, è stato ampiamente negativo con quasi il 60% di voti popolari contrari al progetto approvato dal Parlamento.

Nella gestione di una lunghissima fase di scontro politico (due anni di dibattito parlamentare) e referendario (otto mesi di campagna) vi sono stati molti errori: quando si perde in modo così netto, è necessario individuarli ed esaminarne le ragioni.

Vi sono stati errori politici: tale è stata l'eccessiva - ma in qualche modo inevitabile, visto che la proposta di riforma proveniva dal Governo, che su questo programma aveva ottenuto la fiducia - personalizzazione dello scontro intorno al Presidente del Consiglio: il voto è diventato un voto pro o contro Renzi, e non più sul merito della riforma costituzionale. Neanche il risultato ottenuto dal Pd alle elezioni europee (oltre il 40% dei voti) poteva permettere di vincere il *referendum* se non aggregando altre forze ed altri soggetti.

Vi sono stati errori basati su di una non adeguata valutazione delle conseguenze di contingenti scelte istituzionali: tanto vale per l'elezione del Presidente della Repubblica senza l'accordo con Forza Italia oppure per la rottura del rapporto con la sinistra Pd, che pure aveva ottenuto importanti risultati politici, tra i quali soprattutto l'elezione di Mattarella alla Presidenza della Repubblica. Proprio tali rotture, a destra, verso Forza Italia, e a sinistra, hanno definitivamente contribuito alla sconfitta del *referendum*: è facile, infatti, pensare che queste due aree muovono quella percentuale di voti che ha portato alla sconfitta del *referendum*.

Il Pd, nato dalla fusione fredda tra ex-comunisti e ex-democristiani, sicuramente non è più l'erede del vecchio partito comunista e non è nemmeno più il partito della esclusiva rappresentanza del disagio e della povertà (da quella parte, anzi, le strade sono ormai non solo tutte già occupate, ma soprattutto sono saldamente presidiate e non appaiono più contendibili dal Pd); deve invece assecondare una trasformazione che lo vede sempre di più un partito schierato al centro del sistema politico, necessariamente interclassista, che ha ormai la sua base forte nel ceto medio produttivo italiano e da quest'area – che in parte contende a Forza Italia – può e deve costruire un progetto in grado di parlare a tutto il Paese, anche a quelle aree di disagio che non riesce più a rappresentare direttamente. Oggi non è chiaro se tutto il Pd abbia la consapevolezza di questa nuova situazione. E, soprattutto, non è chiaro se avrà la forza di portare avanti – unitariamente, senza scadere in pulsioni scissionistiche – un progetto che, pur apparendo contraddittorio con la tradizione storica di una parte dei suoi danti causa, può essere la base per garantire la continuità democratica del Paese.

Un Pd che non aspiri ad essere partito maggioritario apre inevitabilmente la strada ad accordi politici post-elettorali; ma, a sua volta, questo atteggiamento lascia praterie a disposizione del Movimento 5 Stelle. Questo è l'imbuto nel quale gli errori della politica ci hanno lasciato cadere: non solo, dunque, la preclusione della strada di necessarie riforme costituzionali per i prossimi anni o decenni, ma anche il rischio di ridiventare – come è già successo – il “grande malato d'Europa”.

### *Abstract*

For more than three years, the Italian political system thought it might be reorganised around a project of renewal based on an articulated constitutional reform. Both political and cultural forces had worked on this project; two Presidents of the Republic had been elected and two governments had been formed. The popular *referendum* gave a broadly negative result with almost 60% of votes against the proposal. There were political errors, institutional errors and cultural uncertainties. The best thing would be to vote immediately, so as not to leave the miasmas in the air that derive from such a popular rejection. But we shall not manage to do so immediately: in actual fact, it is more likely that we will vote with the laws designated by the Court for the Senate in 2014 and 2016 for the Lower Chamber, with a sentence in which the ballot might be declared unconstitutional, with a governability premium left to whoever wins more than 40% of the vote. In any case, the *referendum* in December showed the existence of a broad sense of social unrest. In order to find a solution, policies of equality would be required, but in order to distribute wealth, it needs to be produced, without worsening the progressive public debt, and Italy no longer appears capable of doing so. Throughout Italian so-

ciety, the dominant sentiment appears to be frustration: any attempt at change hits a wall, and if we look back onto Italian history, it almost seems that only the old Christian Democratic party of the '50s and '60s actually managed the task of accompanying the country through a period of virtuous growth. The country needs simplification, certainty of law, certainty of the administrative system, a serious approach towards containing public costs, a gradual reduction of fiscal pressure, a careful policy of public safety and order, without exploiting racist sentiments, a reappraisal of policies of equality, based on coordinated and finalised social policies. In the face of a crisis of this breadth, the issue is just which political and social subjects are capable addressing, coordinating, constructing and implementing a project aimed at the resolution of major problems that involve our social structure. It could be the Democratic Party, which must second a transformation in which it is seen ever more at the heart of the political system, in a necessarily inter-classist manner.

# Possibili conseguenze della larga prevalenza dei no nel referendum costituzionale del 2016

di Ugo De Siervo\*



**Sommario:** § 1. – L’esito del *referendum* costituzionale e alcune caratteristiche del confronto che si era in precedenza sviluppato. § 2. – Le conseguenze più strettamente politiche e relative alla necessità di nuove leggi elettorali. § 3. – Le prospettive di futuri procedimenti di revisione costituzionale. § 4. – Necessità di buone politiche istituzionali e di qualche riforma costituzionale. § 5. – Il rischio di una Costituzione divenuta fragile.

## § 1. – *L’esito del referendum costituzionale e alcune caratteristiche del confronto che si era in precedenza sviluppato*

L’esito del *referendum* dello scorso quattro dicembre ha suscitato unanime meraviglia non tanto per il prevalere dei voti negativi, quanto per lo scarto molto forte fra le posizioni contrapposte e per l’alta partecipazione al voto dell’elettorato, malgrado la notevole complessità del testo e soprattutto malgrado le vistose tendenze astensionistiche che si erano manifestate negli ultimi decenni sia in riferimento alle elezioni politiche che alle votazioni referendarie, ordinarie e speciali.

Ciò appare tanto più rilevante dopo una lunga campagna elettorale nella quale lo schieramento favorevole all’approvazione della riforma costituzionale appariva palesemente molto più sostenuto dai maggiori mezzi di informazione (stampa e televisioni), mentre si registrava un anomalo fortissimo impegno diretto del Governo<sup>1</sup> e del Presidente del Consiglio<sup>2</sup>, che si aggiungeva a quello di alcuni partiti poli-

\* Università degli Studi di Firenze – Presidente emerito della Corte costituzionale.

<sup>1</sup> Appare assai interessante rileggere da questo punto di vista l’ampia ed assai impegnata relazione di illustrazione del disegno di legge costituzionale: *Senato della repubblica, XVII Leg., d.d.l. n.1429, comunicato alla Presidenza l’8 aprile 2014*. D’altra parte, la furbesca titolazione del ddl costituzionale indicava la volontà di un confronto demagogico.

<sup>2</sup> Il nettissimo e continuo impegno per l’adozione del testo di revisione costituzionale è terminato con una presenza strabordante del Presidente del Consiglio nelle più varie trasmissioni televisive delle ultime settimane prima del voto.

tici ed anche di molti autorevoli soggetti ed ambienti sociali<sup>3</sup>. Né sono mancate perfino svariate dichiarazioni di organismi economici esteri od internazionali e perfino di governanti stranieri a favore dell'acoglimento della riforma costituzionale, con conseguenti diffuse polemiche.

Al di là del dibattito formale (di per sé inconcludente) sul ruolo assunto dal Governo nella proposta e nel sostegno della riforma costituzionale, ne sono derivate alcune caratteristiche del successivo confronto. Inoltre «la “politizzazione” della scelta e la torsione plebiscitaria del *referendum* sono state ulteriormente accentuate da alcune tendenze a presentare il voto referendario come una scelta, culturale e generazionale, fra il “nuovo” ed il “vecchio”. Impostazione polarizzante e divisiva, che si è in qualche caso tradotta, anziché in un confronto sui contenuti, in forme di contestazione parlamentare ed extraparlamentare ben distanti dall'orizzonte di ampie convergenze che caratterizzò i lavori della Costituente e che sempre – si auspica – dovrebbe accompagnare riscritture profonde delle norme costituzionali»<sup>4</sup>.

Al tempo stesso, nel lungo dibattito che ha preceduto il *referendum* si è largamente cercato di descrivere lo schieramento contrario alla riforma costituzionale come espressivo solo di alcuni partiti di decisa opposizione al Governo, se non “populisti” o appartenenti a tendenze politiche molto radicali, sottovalutando invece molto le voci critiche verso i contenuti della riforma, per lo più identificate con marginali componenti intellettuali o con i residui di vecchie culture politiche di opposizione. Non a caso, anche dopo l'esito referendario, le più diffuse analisi hanno mirato a ridurre il significato critico verso la riforma tentata, mediante letture tutte focalizzate sulle conseguenze strettamente politiche o favorevoli al peso decisivo che avrebbe avuto la diffusa protesta sociale.

Anche se fenomeni del genere ovviamente hanno pesato, il forte accrescimento del numero dei votanti e la prevalenza dei voti negativi su quasi tutto il territorio nazionale indicano che in questa occasione si è svolto un confronto che non può essere ridotto all'usuale dialettica politica. D'altra parte, il lunghissimo periodo di confronto sul *referendum* si è svolto per molti mesi in ambiti per lo più estranei alle sedi

<sup>3</sup> Alquanto singolare appare l'esplicito schierarsi a favore del *referendum* della Confindustria, di molti organismi categoriali, di alcuni sindacati dei lavoratori (specie aderenti alla Cisl), di un vasto tessuto economico-sociale (cfr., ad esempio, le dichiarazioni di Mario Monti a *L'Uffington Post* del 27 novembre 2016).

Si è pure registrata una posizione favorevole alla riforma in parti significative del mondo cattolico (si veda, ad esempio, F. OCCHETTA, *La riforma della Costituzione*, in *La Civiltà Cattolica*, 28 maggio 2016, n. 3982, 331 ss.), mentre altri movimenti di questa area assumevano posizioni differenziate.

<sup>4</sup> F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Presentazione dei curatori*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, ESI, 2016, XIII-XIV.

### *Abstract*

Renzi's resignation aside, the outcome of the *referendum* is leading to the attempt to review electoral legislation for the Chamber and the Senate. The tendency to attribute every difficulty and dissatisfaction to specific constitutional defects comes out all the worst, and the tendency should be established of improving the implementation policies of the existing constitutional order.

# *Le conseguenze del “no” alla riforma Renzi nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*

di Vincenzo Lippolis\*



Qualche anno addietro, dopo il *referendum* costituzionale del 2006 che bocciò la riforma del centro destra votata dalle Camere sul finire della XIV legislatura, avevo scritto che i ripetuti tentativi di riforma organica della seconda parte della Costituzione evocavano il mito di Sisifo. Una fatica lunga e spossante per portare sulla vetta di una montagna un enorme macigno che ricade sempre a valle. Dieci anni dopo quell'immagine è ancora valida. Anche la legislatura in corso, la XVII, ha consumato buona parte del lavoro parlamentare nell'elaborazione di una riforma costituzionale che è stata respinta dal corpo elettorale. Il macigno è ripiombato a valle con enorme fragore. Neanche Renzi, partito con baldanza e in un certo momento accreditato della possibilità di portare a compimento l'impresa rinnovatrice, è riuscito a trasformarsi da Sisifo in un Prometeo fiammeggiante che porta ai cittadini una Costituzione aggiornata e più funzionale. Anzi, visto l'esito del *referendum*, si è dimesso da Presidente del Consiglio.

Non è questa la sede per un'analisi approfondita delle ragioni dei tanti fallimenti che hanno caratterizzato un trentennio di vita istituzionale. Si può solo sinteticamente dire che non si è mai verificata una situazione di crisi del tipo di quella francese del 1958, tale da imporre in maniera cogente il mutamento istituzionale, che non si è mai creato un clima di dialogo tra i partiti idoneo a produrre soluzioni ampia-

---

\* UNINT - Università degli Studi Internazionali di Roma.

mente condivise, né che una maggioranza parlamentare, al di sotto dei fatidici due terzi previsti dall'art. 138 della Costituzione, sia riuscita ad ottenere il consenso popolare sul proprio disegno riformatore approvato dalle Camere. Le riforme sono state spesso intrecciate alla soluzione di problemi politici congiunturali e vi è stato un uso politico del riformismo costituzionale. Con questo non voglio certo negare l'intrinseca politicità di revisioni che toccano punti nodali della Costituzione. È mancato però, nei fautori e nei detrattori dei vari progetti che si sono susseguiti, il senso di una visione di più ampio respiro. Il tema delle riforme è stato coniugato con obiettivi politici immediati e contingenti. Anche riguardo alla consultazione del 4 dicembre non si può negare che, al di là di aspetti positivi e manchevolezze della riforma, il voto sia stato condizionato dalle prospettive favorevoli o contrarie alla continuazione del Governo Renzi che erano collegate all'esito referendario.

Per di più, il *referendum* è caduto in una congiuntura storica caratterizzata da una tendenza dell'elettorato a votare comunque "contro", esprimendo il proprio scontento nei confronti di chi è al potere e un disorientamento di fronte ad un futuro che non appare roseo. Un fenomeno, quest'ultimo, diffuso ben oltre i nostri confini.

Indipendentemente dalle ragioni che l'hanno prodotta, la bocciatura della riforma ha alcune importanti conseguenze sul piano costituzionale.

In primo luogo, permangono due gravi squilibri del nostro assetto istituzionale che la riforma affrontava: il bicameralismo paritario e il rapporto Stato-Regioni. La nostra sarà anche, come ha detto un comico, cui hanno fatto seguito personaggi del mondo della cultura, «la Costituzione più bella del mondo», ma appare difficile negare che sia anche, sotto il profilo del modello di regime parlamentare e dell'equilibrio tra Stato e enti territoriali, una delle più strane. Come è stato ampiamente ripetuto, la Costituzione italiana è, e rimane dopo il *referendum*, l'unica a prevedere una forma di governo parlamentare nella quale vi sono due Camere con uguali poteri e soprattutto entrambe titolari del rapporto fiduciario. Nonostante i reiterati tentativi di riforma, non riusciamo a liberarci di un bicameralismo che Crisafulli definiva «assurdo ed ingombrante» e che secondo Cheli ha prodotto tanto una maggiore lentezza della legislazione quanto una maggiore instabilità nell'azione dei Governi. La titolarità della fiducia in capo a due assemblee (peraltro con elettorati differenziati) complica enormemente la formazione di Governi stabili, come insegna, paradigmaticamente e senza rifarsi ad altri esempi, l'esperienza della legislatura in corso. Quanto al rapporto centro-periferia, nella nostra Costituzione manca una esplicita considerazione dell'interesse nazionale e non è pre-



so diretto mascherato» (Ruggeri). Se anche l'*Italicum* uscirà modificato dal giudizio della Corte e la politica applicherà quanto da esso emerso, la legislazione elettorale, lungi dall'essere, come in passato, una "zona franca" rispetto alla giustizia costituzionale sarà un terreno riguardo al quale la politica sarà venuta meno ad una delle sue più peculiari responsabilità e la Corte apparirà come il vero legislatore.

### *Abstract*

In the article, after having highlighted some of the causes of the various failed attempts behind an organic reformation of the second part of the Constitution, the author ponders some of the consequences of the refusal of the latest proposal of constitutional review. First of all, the continuation of two serious institutional problems: equal bicameralism and the imbalance in the relationship between State and regions. Secondly, the indefinite postponement of hypotheses of major reform. Thirdly, the need to modify once again the electoral law of the Chamber, and lastly the growth of the role of the Constitutional Court, endowed with the judgement on the legitimacy of the *Italicum*, in the face of a political class unwilling to face up to its own responsibilities.

# *Dopo il referendum: spunti di riflessione*

di Valerio Onida\*



**Sommario:** § 1. – I costituzionalisti e il *referendum*. § 2. – Un dibattito partecipato. § 3. – Fine del “mito” della “grande riforma”? § 4. – Mai più riforme costituzionali volute dalle maggioranze di governo. § 5. – Revisione costituzionale e *referendum*.

## § 1. – *I costituzionalisti e il referendum*

La vicenda del *referendum* sulla riforma costituzionale, svoltosi il 4 dicembre scorso, ha diviso i costituzionalisti. Non tanto tra grandi orientamenti politico-culturali che pure attraversano ogni comunità scientifica (anche se oggi forse meno immediatamente riconoscibili che in passato), quanto sui criteri con i quali guardare al merito della legge costituzionale, valutando aspetti positivi e negativi, e forse ancor più sull'apprezzamento del metodo e del contesto in cui la riforma si inscriveva.

In parte almeno è stata una divisione “generazionale”, con la larga maggioranza dei costituzionalisti più anziani – fra cui molti ex giudici costituzionali – che hanno preso posizione per il “no”, e un gran numero (forse la maggioranza) dei costituzionalisti più giovani che hanno invece sostenuto il “sì”. Sulle ragioni di questo *clivage* generazionale sarebbe interessante riflettere: non penso si possa ricondurre a una divisione fra “conservatori” e “innovatori”. C'entra il modo di guardare alla Costituzione e al suo ruolo nel quadro culturale, sociale e politico del Paese? C'entra l'atteggiamento nei confronti delle posizioni emerse negli ultimi anni o decenni quanto alle prospettive di sviluppo civile, politico e istituzionale del Paese? Lascio aperti questi interrogativi.

---

\* Università Statale di Milano – Presidente emerito della Corte costituzionale.

Non sono peraltro mancate, fra i giuristi di entrambi i campi, convergenze di valutazione su certi aspetti o caratteristiche della legge sottoposta al voto: ma nel complesso non pare si possa dire che la cultura costituzionalistica abbia potuto avere una influenza significativa sulle scelte dell'elettorato, che pure ha risposto in misura forse inattesa alla chiamata alle urne, in un quadro politico in cui peraltro non tanto le differenze quanto le vere e proprie contrapposizioni drastiche hanno assunto in apparenza un ruolo preminente.

## § 2. – *Un dibattito partecipato*

Tuttavia si è assistito anche ad un livello e a una qualità della partecipazione al dibattito forse inattesi, favoriti dal tempo via via dilatato che si è frapposto fra l'approvazione parlamentare della legge e la data del *referendum*, e dal fiorire di numerosissime iniziative, molto spesso al di fuori dall'ambito delle organizzazioni di partito, da parte di associazioni, scuole, parrocchie, studi professionali, perfino imprese, intese non a semplici manifestazioni di propaganda, ma a confronti fra le due tesi, al di fuori degli schemi rigidi e precostituiti dei dibattiti televisivi. In questi tempi di dilagante sfiducia o addirittura ostilità nei confronti della politica e di "deperimento" dell'intero sistema dei partiti (anche a seguito, non si può dimenticare, del crollo verticale che ha investito tale sistema, in Italia, negli anni Novanta del secolo scorso) non è poco. Si può anzi sperare che questa inattesa fioritura di iniziative collettive non rimanga un episodio isolato, ma contribuisca ad alimentare un tessuto civile partecipativo che arricchisca la nostra democrazia.

## § 3. – *Fine del "mito" della "grande riforma"?*

La Costituzione, come ne esce? Penso, nel complesso, rafforzata, almeno nella percezione del suo ruolo e del suo senso, forse anche nel livello di conoscenza che ne hanno i cittadini. Se si pensa, ad esempio, al modo in cui nel 2012 fu approvata in Parlamento – in gran fretta e nella disattenzione generale – la revisione costituzionale intitolata all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tema puntuale, ma non privo di rilievo), e lo si confronta con la vivacità e la lunghezza del dibattito sulla riforma costituzionale del 2016, non si può negare un passo avanti.

Sul terreno della cultura costituzionale, v'è da sperare che questa vicenda favorisca il tramonto di quello che a me è apparso sempre il "mito" della "grande riforma" della Costituzione, di una riforma "organica" della sua seconda parte come necessità dei tempi. Quel

posto sia alla Camera che al Senato nel 2007<sup>2</sup>, e poi ancora alla Camera nel 2008<sup>3</sup>: cioè di richiedere in ogni caso la maggioranza di due terzi in ciascuna Camera per l'approvazione delle leggi di revisione e delle leggi costituzionali.

## § 5. – *Revisione costituzionale e referendum*

Infine, la vicenda ha riproposto con evidenza il tema – già emerso in occasione del *referendum* del 2006 – della eterogeneità di un quesito referendario unico che investa una legge di revisione a oggetto plurimo e non omogeneo. Su di esso, come è noto, si sono instaurati in questa occasione diversi procedimenti giudiziari tendenti ad ottenere che della questione fosse investita la Corte costituzionale: esito finora precluso dai giudici, ordinari e amministrativi, sulla base di discutibili argomenti di natura processuale ma anche, talvolta, di argomenti di merito che solo il giudice costituzionale avrebbe titolo per considerare dirimenti<sup>4</sup>.

### *Abstract*

The article offers brief insights on the basis of the nature and outcome of the *referendum* of 4 December 2016. The breadth and enthusiasm of popular participation in the *referendum* campaign is underlined. The hypothesis and hope are proposed that the matter might put paid to the idea of a 'major overhaul' of the Constitution, and the attempts to propose the reformation of the Constitution on the mere basis of the whim of the government of a given moment. Lastly, the theme is posed of a possible modification of the constitutional norm governing the revision of the Constitution, drawing on proposals from the recent past.

<sup>2</sup> Cfr. il disegno di legge costituzionale "Modifica all'articolo 138 della Costituzione" – primo firmatario Scalfaro – presentato il 25 luglio 2007, in Atti Senato, XV legislatura, n. 1740; e l'identica proposta di legge costituzionale "Modifiche all'articolo 138 della Costituzione, concernenti la procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali" – primo firmatario Franco Russo – presentata il 25 luglio 2007, in Atti Camera, XV legislatura, n. 2953: prevedevano che la maggioranza necessaria fosse di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, e che al *referendum*, se richiesto, non si facesse luogo solo se la legge fosse stata approvata in seconda votazione con la maggioranza di quattro quinti dei componenti di ciascuna Camera.

<sup>3</sup> Cfr. la proposta di legge costituzionale "Modifiche all'articolo 138 della Costituzione, concernenti la procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali" – primo firmatario Bachelet –, presentata il 7 maggio 2008, in Atti Camera, XVII legislatura, n. 868: il testo della proposta era identico a quello delle due proposte del 2007.

<sup>4</sup> Sul punto v. B. RANDAZZO, V. ONIDA, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, nonché B. RANDAZZO, V. ONIDA, *Ancora sui quesiti nel referendum sulle leggi di revisione della Costituzione* [titolo provvisorio], di prossima pubblicazione. Cfr. anche sul tema, con tesi diverse, F. GABRIELE, *Riflessioni in tema di omogeneità della legge costituzionale e libertà del voto nell'eventuale referendum*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016; Q. CAMERLENGO, *Sulla presunta eterogeneità intrinseca del quesito referendario (in merito alle tesi sostenute da Valerio Onida e da Barbara Randazzo)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.