

Le ragioni di un sì

di Valerio Onida

Presidente Emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto
costituzionale – Università degli Studi di Milano



Le ragioni di un sì*

di Valerio Onida

Presidente Emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano

Considerando il carattere “oppositivo” di questo referendum, la cui finalità costituzionale è di consentire non ad una ristretta minoranza di elettori, ma al corpo elettorale di impedire con la propria volontà l’entrata in vigore di una riforma costituzionale pur approvata a larga maggioranza (ma inferiore ai due terzi) dal Parlamento, si potrebbe perfino dubitare dell’opportunità della scelta di escludere la necessità di un *quorum* per la validità del referendum.

Ma tant’è. Allo stato della normativa costituzionale, gli elettori non possono sfuggire all’esigenza di esprimersi (per il sì, per il no o con una scheda bianca) anche se giudicano – come in questo caso si potrebbe giudicare – assai limitata la rilevanza del tema in termini di coinvolgimento dei valori costituzionali che contano. Seicentotrenta o quattrocento deputati, trecentoquindici o duecento senatori elettivi, in un quadro in cui le due Camere conservano intatte le loro funzioni e i loro poteri, e resta l’eguaglianza rispettiva di posizioni che caratterizza il nostro bicameralismo paritario, fanno davvero poca differenza.

Pare difficile sostenere che vi sarebbe un *vulnus* alla rappresentatività delle Camere. Questa infatti non dipende in generale dal fatto che siano più o meno le centinaia di eletti, quando gli elettori sono decine di milioni, quanto piuttosto dal rapporto “sostanziale” e qualitativo che si realizza fra elettori ed eletti, su cui, come si sa, in una democrazia di massa sono decisivi da un lato il ruolo di intermediazione svolto dai partiti politici e dalle altre grandi organizzazioni sociali, dall’altro i sistemi elettorali.

Quanto a questi ultimi, anche Camere composte da molti più membri, ma elette con sistemi tali da distorcere gravemente la tendenziale corrispondenza fra orientamenti dell’elettorato e composizione delle assemblee, possono risultare carenti sotto il profilo della rappresentatività: come quando la legislazione elettorale consenta o favorisca, in nome del principio di “governabilità”, il sacrificio eccessivo e indebito del principio di rappresentatività, così ad esempio consentendo, con “premi di maggioranza” eccessivi, la trasformazione di una ridotta minoranza elettorale in una maggioranza parlamentare (come accadeva con le leggi censurate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017).

* Paper richiesto dalla Direzione.



Né certo si può dire che alzare di qualche decimale la “soglia minima implicita” di rappresentanza, costituita dal rapporto fra totale degli eletti e totale degli elettori, che consente alle forze politiche di minima dimensione di poter accedere alle assemblee, costituisca un *vulnus* alla democrazia: se si pensa che in sede di dibattito sulle leggi elettorali si discute piuttosto, al fine di favorire la “governabilità”, di alzare le soglie di sbarramento esplicite o di introdurre elementi di maggioritario che di per sé costituiscono limiti ben più consistenti alle chances di rappresentanza dei gruppi politici di piccolissime dimensioni. Piuttosto vale la pena, da un lato, di tener conto del contesto generale in cui il referendum si iscrive; e, dall’altro lato, di considerare il significato di alcune ulteriori proposte di “ritocchi” costituzionali che vengono suggeriti in relazione a questa riforma.

Il contesto generale, non possiamo ignorarlo, è quello di una riforma approvata due volte dalle due Camere a larga maggioranza, l’ultima volta, alla Camera, praticamente all’unanimità. E anche nelle precedenti occasioni, da parte di forze politiche che pur non la votarono si avanzavano, più che ragioni di merito, ragioni di contesto e di dettaglio.

Ora – a parte la singolarità di una posizione che vorrebbe ergersi a difesa di un Parlamento, che si assume minacciato, smentendo una deliberazione legislativa quasi unanime dello stesso Parlamento – non mi pare privo di rilievo il fatto che in occasione di questa riforma si sia manifestata alla fine una significativa convergenza di posizioni (favorevoli) da parte di pressoché tutte le forze politiche rappresentate nelle Camere: una convergenza tutt’altro che frequente. Per quanto in questa occasione abbia giocato un ruolo il cambiamento di maggioranza verificatosi nel 2019, sta di fatto che la convergenza si è manifestata. E non si può negare che si tratta di una convergenza preziosa quando si tratta di approvare una modifica della Costituzione, che di per sé non dovrebbe mai dipendere da indirizzi politici di maggioranza, proprio per salvaguardare e sottolineare il ruolo di “terreno comune” che la Costituzione ha e dovrebbe continuare ad avere pur nella dialettica dei diversi indirizzi politici di maggioranza.

Quanto poi alla presenta “incompletezza” della riforma, che non ha incluso altri “ritocchi” costituzionali in tema di composizione e di elezione del Parlamento, direi che - mentre il ripensamento *funditus* del bicameralismo paritario è fuori da questo orizzonte - la maggior parte di tali modifiche non solo non appaiono necessarie, ma anzi rischierebbero di accentuare il carattere di semplice “doppione” che rappresenta oggi il Senato nel nostro sistema. Tale l’idea di eliminare la “base regionale” per l’elezione del Senato, che farebbe venir meno del tutto l’idea del Senato come espressione nazionale delle collettività territoriali, in contrasto con quella di un “Senato delle Regioni” a cui l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (la riforma del titolo V) alludeva, e altri progetti di riforma falliti tentavano di realizzare.

Parimenti non avrebbe senso la riduzione del numero dei rappresentanti regionali nell’assemblea comune chiamata ad eleggere il Presidente della Repubblica: un numero minimo per Regione (tre) necessario per



assicurare una rappresentanza equilibrata delle minoranze, e del tutto indipendente, fin dall'inizio, non solo dalla dimensione delle singole Regioni ma anche dal numero dei parlamentari. Che il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale, sia meglio espresso da un corpo elettorale non limitato al Parlamento, ma che comprenda in modo significativo le autonomie regionali, è un connotato sicuramente positivo e da non intaccare.

L'unico "ritocco" sicuramente degno di essere apportato è l'equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato a quelli previsti per la Camera. Infatti l'antica idea di un Senato come "Camera degli anziani" non ha avuto nessuno sviluppo e non è una prospettiva degna di essere coltivata. Aggiungiamo, infine, un dettaglio che, presente nella legge sottoposta a referendum, apporterebbe un positivo elemento di certezza quanto ai senatori a vita di nomina presidenziale. Il chiarimento, per il quale essi non possono in alcun caso essere più di cinque, definitivamente supera la tesi interpretativa, che pur aveva trovato cittadinanza all'epoca di alcune delle presidenze del passato, secondo cui ogni Presidente potrebbe scegliere cinque senatori: col rischio di trasformare l'istituto in una sorta di anomala e poco spiegabile prerogativa presidenziale, e di intaccare in modo significativo il carattere fondamentale rappresentativo del Senato.