



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Questioni di stile. Sgrammaticature nel testo della riforma e pubblicità ingannevole per sollecitarne il consenso*

di TECLA MAZZARESE

QUESTIONI DI STILE
SGRAMMATICATURE NEL TESTO DELLA RIFORMA
E PUBBLICITÀ INGANNEVOLE PER
SOLLECITARNE IL CONSENSO

di *Tecla Mazzaresse*
Professore ordinario di Filosofia del diritto
Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT

ITA

Sono molte le criticità della riforma costituzionale. Da qui la scelta di richiamare l'attenzione sul linguaggio, e sulle insidie dei suoi diversi usi, non solo con riferimento agli espedienti retorico-persuasivi di chi sollecita il consenso sulla riforma, ma anche, preliminarmente, con riferimento alle sgrammaticature del testo della riforma approvata dal Parlamento e alla formulazione del quesito referendario.

EN

The current constitutional reform has many critical aspects. Hence the decision to call attention to the language, and the pitfalls of its different uses, not only with reference to the rhetorical and persuasive tricks of who urges consensus on this reform, but also, and first of all, with reference to the grammar mistakes of the reform text approved by the Italian Parliament and the wording of the question put by the referendum itself.

QUESTIONI DI STILE
SGRAMMATICATURE NEL TESTO DELLA RIFORMA
E PUBBLICITÀ INGANNEVOLE PER
SOLLECITARNE IL CONSENSO^(*)

di Tecla Mazzarese

SOMMARIO: 1. *Basta un Sì?*; 2. *Una riforma (inconsapevolmente?) scritta male*; 3. *Un quesito referendario (involontariamente?) tendenzioso*; 4. *Un consenso sollecitato (solo?) da slogan?*

«Il testo [della riforma costituzionale] prima ancora di qualsiasi riflessione più complessa sull'idea di rappresentanza e finanche di democrazia che esso lascia trapelare, o sull'impatto che è suscettibile di produrre sugli equilibri della forma di governo, preoccupa fortemente per le numerose criticità derivanti dalla progettazione e redazione del suo articolato».

Roberta CALVANO¹

«Ogni tanto, di fronte alle più rocambolesche spettacolarizzazioni della contesa politica, alle trovate ad effetto, alle battute fini a se stesse, viene da pensare che l'improvvisazione sia alla base di questo ritorno alla politica».

Gaetano AZZARITI²

* Se non fosse stato per un contrattempo che mi ha impedito di prendervi parte, avrei dovuto presentare questo intervento a Firenze il 4 novembre 2016, in occasione dell'incontro *Donne per il No*, organizzato dall'Associazione *Libere tutte*. Un "desencuentro" del quale mi rammarico molto. Sono molto contenta, invece, delle conversazioni con Lorenzo Spadacini che hanno accompagnato la stesura di queste pagine, conversazioni delle quali queste pagine portano più di una traccia. Non da ultimo un ringraziamento a Gaetano Azzariti per i suoi rilievi a una precedente stesura di questo contributo.

¹ *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel ddl di revisione costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, p. 51.

² *Vento di cambiamento. Verso dove?*, su *Costituzionalismo.it*, n.3/2015, parte I, p. 3.

1. Basta un Sì?⁽³⁾

Sono imbarazzantemente numerose le criticità della riforma costituzionale, dei suoi contenuti, delle sue potenziali derive antidemocratiche e, non ultimo, dell'iter che ne ha accompagnato l'approvazione da parte di un Parlamento del quale – è bene ricordarlo – in molti contestano la piena legittimità⁴, perché eletto con la legge Calderoli del 2005 (il famigerato “Porcellum”) di cui (negli articoli relativi all'attribuzione del premio di maggioranza) la sentenza n. 1 del 2014 della Corte Costituzionale ha sancito l'incostituzionalità; da parte di un Parlamento, cioè, che, indifferente alla propria legittimità dimidiata, si è impegnato in una riforma che, in maniera diretta, investe più di un terzo degli articoli della Costituzione (ben 47 su 139) ma indirettamente, di fatto, altera il suo impianto complessivo e compromette l'assetto democratico di cui è fondamento⁵.

Tutt'altro che marginale o secondaria, questa non è però l'unica né forse la sgrammaticatura più grave di una riforma che di criticità ne

³ È questo lo slogan distintivo della campagna referendaria in favore della riforma costituzionale del 16 aprile 2016.

⁴ Un'ampia ricognizione di posizioni critiche dei costituzionalisti che, immediatamente dopo la pronuncia della sentenza della Corte Costituzionale del 2014, hanno denunciato, secondo scelte terminologiche differenti, l'“illegittimità”, l'“illegalità” o la “rottura del rapporto di rappresentanza” del Parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale è offerta, ad esempio, da G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 2983-2988, che, a propria volta, di questo stesso Parlamento stigmatizza il carattere “abusivo”. E ancora, con specifico riferimento alla riforma costituzionale, la non idoneità dell'attuale Parlamento ad occuparsene, è sottolineata, ad esempio, da: L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, p. 18; M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, parte III, nonché su *Democrazia e diritto*, n. 2/2016 (da cui si cita), pp. 29-30.

⁵ Anche se formalmente “limitata” solo alla seconda parte, la riforma, infatti, non può non condizionare e alterare anche la prima parte della costituzione perché, come sottolinea L. FERRAJOLI, *Verso una Costituzione di minoranza per una democrazia dell'onnipotenza*, su *Questione giustizia*, 2016, «le due parti sono fortemente connesse» e «perché la parte “organizzativa” mette insieme strumenti, istituzioni e tecniche di garanzia idonei ad assicurare l'attuazione dei principi della prima parte, in particolare, l'uguaglianza, i diritti fondamentali, i diritti sociali». E ancora, sul punto cfr.: E. BETTINELLI, *No a una riforma prepotente. L'alternativa delle revisioni meditate*, Pavia, 2016, liberamente fruibile su *Criticalliberale.it*, pp. 15-16; Ugo DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto*, cit., pp. 22-24; M. SICLARI - F. SORRENTINO, *Il referendum costituzionale. Vademecum per un voto consapevole*, Roma, 2016, pp. 27-29.

presenta davvero molte: sia sotto il profilo giuridico-istituzionale della sua redazione sia (e, non meno significativamente, in un'era in cui i media giocano un ruolo perversamente cruciale nel condizionare scelte e decisioni persino delle persone più attente e avvertite⁶) sotto il profilo retorico-persuasivo di una spregiudicata campagna referendaria per sollecitarne il consenso.

Criticità varie ed eterogenee, nella loro pluralità, delle quali non è facile tratteggiare un quadro che sia sinteticamente esaustivo e, al tempo stesso, che renda ragione delle loro rispettive specificità e valenze particolari⁷.

Da qui (anche se non voluto, abilmente sfruttato) il vantaggio, da parte di chi sollecita il consenso sulla riforma, di contrapporre, alla complessità e/o al tecnicismo degli argomenti che ne denunciano gli aspetti controversi, slogan irrisoriamente semplicistici (esemplare tanto il “Basta un Sì” della campagna referendaria quanto la sfrontata apoditticità con cui Maria Elena Boschi afferma che quella approvata “è una riforma che rende l'Italia più *stabile*, più *semplice* e più *efficiente*”⁸) o battute sprezzanti e di malcelata arroganza (come quella, fra le innumerevoli di Matteo Renzi⁹, secondo la quale «quelli di prima vedono il referendum come l'occasione per tornare in partita ed evitare di finire ai giardinetti»¹⁰).

Per questa ragione, non tanto con la pretesa di azzerare o ridimensionare questo vantaggio, quanto piuttosto nel tentativo di contribuire

⁶ In particolare, sull'impatto della (dis)informazione veicolata dai (nuovi) media e sul condizionamento che essa gioca nel condizionare la pubblica opinione su questioni politiche e giuridiche, cfr. E. BETTINELLI, *op. cit.*, pp. 43-44.

⁷ Fra le analisi che offrono una panoramica complessiva dell'intera riforma si pensi, ad esempio, alle centinaia di pagine di cui si compongono, rispettivamente, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*. Pisa, 2016 e A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*. Torino, 2016 e ancora, fra le analisi che si concentrano sul complesso intreccio fra Costituzione e antipolitica che fa da sfondo alla riforma, si pensi alle più di duecento pagine di M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*. Roma, 2016.

⁸ M. E. BOSCHI, *Prefazione*, in AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. VIII.

⁹ Per la ricognizione di qualche altro esempio significativo, cfr. M. PROSPERO, *Una democrazia minore*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, pp. 148-151.

¹⁰ Virgolettato riportato da S. MATTERA, *Renzi attacca sindacati-Professoroni; da Tar 2 di picche*, lancio agenzia ANSA del 21 ottobre 2016 (ore 23:00), ripreso da *La Voce d'Italia* (Voce.com.ve) con il diverso titolo *Renzi attacca sindacati e professoroni, con la vittoria del Sì la vecchia guardia ai giardinetti*.

a non minimizzarne i possibili effetti, la scelta di dedicare le poche pagine di questo intervento al linguaggio, e alle insidie dei suoi diversi usi, non solo con riferimento agli espedienti retorico-persuasivi di chi sollecita il consenso sulla riforma (§ 4) ma anche, preliminarmente, con riferimento alle sgrammaticature del testo della riforma approvata il 16 aprile del 2016 (§ 2) e alla formulazione del quesito referendario (§ 3).

2. Una riforma (inconsapevolmente?) scritta male

Le sgrammaticature del testo della riforma alle quali si fa riferimento in queste pagine non sono quelle di carattere giusfilosofico e/o quelle di carattere politico-istituzionale che lamenta chi nella riforma vede elusi, se non addirittura snaturati, i tratti distintivi e i principi fondativi che, a conclusione del secondo conflitto mondiale, il costituzionalismo (inter)nazionale ha assunto come nucleo ultimo e irrinunciabile di qualsiasi costituzione democratica¹¹.

Né, quelle prese in esame in queste pagine, sono le sgrammaticature di carattere tecnico-giuridico delle soluzioni delle quali, nello specifico, si contesta l'insufficienza o l'inadeguatezza alle questioni affrontate nella riforma¹²: insufficienza o inadeguatezza, per un verso, stigmatizzate da chi è critico nei confronti della riforma e, per altro verso, non ignorate neppure da chi invece si dice fermamente convinto della necessità della sua approvazione. Paradigmatiche, in proposito, le affermazioni dell'autorevole costituzionalista Roberto Bin, quando, ri-

¹¹ Sulla "logica del costituzionalismo" tradita nel "metodo" e soprattutto nei "contenuti" della riforma cfr., ad esempio, L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocalismo imperfetto*, cit.; ID., *Verso una Costituzione di minoranza*, cit.; G. ŽAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, 2016, pp. 9-10. E ancora, delle «scelte viziate da veri e propri errori di sintassi costituzionale» nel disegno di legge presentato al Senato, metteva in guardia già E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 3/2015, mentre G. AZZARITI, *Op. cit.*, pp. 1-3 e 6-8, metteva in guardia, invece, con molta efficacia tanto dai rischi di un "primato della miopia politica" quanto da quelli di un "occasionalismo costituzionale".

¹² Così, ad esempio, U. DE SIERVO, *op. cit.*, là dove afferma: «purtroppo occorre riconoscere che alcune parti importanti della riforma costituzionale [...] appaiono tali da non risolvere i problemi esistenti, e che addirittura possono produrre conflitti gravi fra le istituzioni ed i vari protagonisti politici»; affermazione, questa, alla quale De Siervo fa seguire una ricca esemplificazione relativa, in particolare, alle modifiche del titolo V.

guardo ai termini della ridefinizione della composizione del Senato e delle sue funzioni, scrive «non posso non associarmi ai commenti negativi circa la composizione che viene data al “nuovo” Senato: *io stesso l’ho definita “la peggiore delle soluzioni possibili”*»; e ancora, radicalizzando ulteriormente il proprio giudizio già pesantemente negativo, aggiunge «che sia stato “configurato un Senato estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero regionalismo cooperativo” potrà essere *il deprimente punto di arrivo di un processo lungo e complesso di riforma, ma non necessariamente il suo punto di partenza*»¹³. Che dire? Una presa di posizione davvero singolare che sembra addirittura sollecitare i futuri interventi del legislatore a ignorare e disattendere quanto stabilito da quella stessa riforma della quale, con fermezza, reclama la necessità e l’urgenza! Una posizione tanto singolare da avere indotto lo stesso Bin a correggere il tiro là dove, dopo aver riproposto un esame delle differenti competenze di Senato e Camera dei deputati in un contributo al volume collettaneo *Perché Sì* con prefazione di Maria Elena Boschi¹⁴, rassicura senza più alcuna esitazione o riserva di merito, che «non c’è alcuna confusione, nessuna caotica moltiplicazione dei procedimenti, nessun rischio di conflitto tra le Camere»¹⁵.

Ora, a malincuore dato il loro indubbio rilievo, prescindendo sia da quelle di carattere giusfilosofico e politico-istituzionale sia da quelle di carattere tecnico-giuridico, le sgrammaticature sulle quali queste pagine intendono richiamare l’attenzione sono quelle relative alla redazione del testo della riforma¹⁶.

¹³ R. BIN, *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l’appello diffuso il 22 aprile 2016*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016 (corsivi miei); non meno negativa di quella di Bin ma molto più colorita la valutazione da parte del filosofo (della politica) Massimo Cacciari. Due esempi, l’uno e l’altro autorevoli, tutt’altro che isolati fra i fautori dell’approvazione della riforma.

¹⁴ AA.VV., *Perché Sì*, cit.

¹⁵ R. BIN, *Perché ... semplifica il procedimento legislativo*, in AA.VV., *Perché Sì*, cit., p. 26 (corsivi miei).

¹⁶ Nelle pagine conclusive di E. ROSSI, *op. cit.*, una pubblicazione che dichiara di non essere «[né] pro né contro la riforma» e che si propone di spiegare quanto è scritto nel testo costituzionale «facendo tesoro dei numerosi interventi con cui molti [...] costituzionalisti hanno espresso le loro valutazioni» (p. 11), si legge: «sembra [...] evidente che il testo unico uscito dal Parlamento è, da un punto di vista *tecnico* e quindi di funzionalità del sistema, assai deficitario», e aggiunge: «Come [si è] cercato di indicare nel corso dell’esposizione [...] vi sono alcuni evidenti errori oggettivi nel testo» (p. 222, corsivo nel testo). Lapidario, invece, M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere “senza costituzione”?*,

Una “questione di stile”, questa, che potrà forse sembrare marginale a chi, estraneo alle complesse difficoltà e alle innumerevoli insidie dell’interpretazione giuridica, ignora o non tiene sufficientemente conto del fatto che un testo normativo “scritto male” prelude non tanto alla discrezionalità quanto piuttosto o a uno sterile immobilismo o, secondo i casi, a un assoluto arbitrio dell’interprete: sia esso il legislatore che con i propri interventi deve garantire l’attuazione di norme costituzionali, sia esso il giudice che delle leggi deve garantire l’applicazione.

Bene, con buona pace degli effetti nefasti dell’“oscurità delle leggi” stigmatizzati già a fine settecento da Cesare Beccaria¹⁷, con buona pace dei numerosi e meritati apprezzamenti per la «straordinaria chiarezza del testo della Costituzione» nella sua stesura del 1947¹⁸ e, non ultimo, con buona pace dei più elementari criteri di *legal drafting* (delle tecniche, cioè, di redazione di un testo normativo, di qualsiasi testo normativo), quello della riforma costituzionale approvata dal Parlamento il 16 aprile 2016 è un testo scritto male. Tanto male da offrire un vero e proprio *vademecum* che esemplifica molti degli errori da evitare nella redazione di un testo normativo.

In particolare, il testo della riforma è scritto male, innanzitutto, per il continuo ricorso a rinvii da un comma all’altro (di uno stesso articolo) o da un articolo all’altro del testo costituzionale: esemplare il caso della pluralità di rinvii nella formulazione dell’articolo 70 sulla fun-

in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, p. 189, che scrive: «Il testo della revisione approvato dal parlamento è mal scritto, contraddittorio e lacunoso»; più analitica, invece, l’analisi, delle «numerose criticità derivanti dalla progettazione e redazione [dell’]articolato» del testo della riforma, proposta da R. CALVANO, *op. cit.*. Si veda inoltre la ricca ricognizione di aspetti problematici del testo approvato dalla Camera nell’agosto del 2014, offerta in D. CASANOVA – M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO, *op. cit.*, pp. 31-40. Non meno significativi, poi, i numerosi contributi di chi, come ad esempio L. SPADACINI, *La fisionomia costituzionale del senato alla luce della ridotta discrezionalità del legislatore elettorale nella proposta di riforma*, in corso di pubblicazione su *Osservatorio sulle fonti*, in relazione all’art. 57 o U. DE SIERVO, *op. cit.*, in relazione al titolo V, si soffermano sulla specifica problematicità di singoli aspetti particolari della riforma.

¹⁷ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* [1764], a cura di A. BURGIO, con Prefazione di S. RODOTÀ, Milano, 1991, pp. 43-44, § V – *Oscurità delle leggi*.

¹⁸ Sotto un profilo *stricto sensu* linguistico, valga per tutti, non nonostante ma proprio per i tecnicismi della sua analisi, T. DE MAURO, *Introduzione. Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana (1947)*. Torino, 2006, pp. VII-XXXII. Sotto un profilo giuridico-politico, sulla chiarezza del testo costituzionale come valore, si veda E. BETTINELLI, *op. cit.*, pp. 9-10.

zione legislativa, inevitabile bersaglio di critiche indignate non meno che di caustici strali satirici per la sua illeggibilità. Significativo, inoltre, nella seconda parte del comma 5 dell'art. 57 sui componenti del Senato e le modalità della loro elezione, il caso del rinvio (peraltro criticato come errore di redazione) al comma 6 dello stesso articolo¹⁹. E ancora, solo per indicare alcuni degli ulteriori possibili esempi, si considerino il caso dei diversi commi dell'articolo 72 sui disegni di legge, quello del sesto comma dell'articolo 77 sull'emanazione di decreti legge e quello del terzo comma dell'articolo 116 sulle regioni a statuto speciale²⁰.

Non solo. Reiterati rinvii incrociati a parte, il testo della riforma è scritto male perché non sempre è comprensibile l'uso (il senso) dei termini utilizzati. Così, citando un esempio ancora una volta relativo all'articolo 57, non è chiaro quale sia il “metodo proporzionale” del quale si fa menzione al comma 2, là dove si afferma che:

«I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, *con metodo proporzionale*, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori» (corsivo mio).

In particolare, posto che *ex negativo*, il “metodo proporzionale” non sia da confondere con «La ripartizione dei seggi tra le Regioni [che] si effettua [...] in proporzione alla loro popolazione» (come sancisce il comma 4 dello stesso articolo), *in positivo* sembra alludere a un qualche misterioso criterio relativo non a *quanti* ma a *quali* consiglieri (fra quelli già eletti secondo sistemi elettorali differenti) e a *quale* sindaco fra quelli dei “rispettivi territori” debbano essere nominati senatori dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano; un criterio, cioè, che non è chiaro se faccia ri-

¹⁹ E. ROSSI, *op. cit.*, p. 42, osserva infatti che la seconda parte del comma 5 dell'articolo 57 – (nella citazione di seguito indicata in corsivo), «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 in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma*» – è «inserita all'interno del comma sbagliato» perché «le modalità di elezione dei senatori sono previste nel secondo comma [...]; mentre il quinto si riferisce – almeno originariamente – alla decadenza».

²⁰ Stigmatizzano G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, cit., p. 14: «Se questo pasticcio è il prodotto dei “tecnici”, noi diciamo che hanno trattato la Costituzione come una legge finanziaria o come un Decreto mille proroghe qualunque».

ferimento a chi abbia avuto più voti nell'elezione a consigliere o rispettivamente a sindaco, piuttosto che ai voti da parte dei consiglieri regionali che sono chiamati a scegliere i senatori fra chi è stato eletto consigliere o sindaco, o, ancora a qualche altro criterio da stabilire.

E ancora, il testo della riforma è scritto male perché presenta incoerenze infratestuali. Esempio il caso del tormentato articolo 57 che, come ben sintetizza Lorenzo Spadacini, ai commi 2, 5 e 6 indica:

«tre [...] diversi criteri [...]: l'elezione consiliare nel secondo comma; l'indicazione da parte degli elettori nel quinto comma; l'adozione di un meccanismo elettorale che, nella distribuzione dei seggi senatoriali tra le forze politiche, tenga conto non solo della composizione del collegio che elegge ma anche della distribuzione dei voti espressi dagli elettori per la stessa composizione del Consiglio regionale o provinciale»²¹

Infine, ma non da ultimo, il testo della riforma è scritto male perché presenta anche alcuni di quelli che spesso sono considerati dei veri e propri "errori materiali". Un esempio di particolare rilievo²² è offerto dalla formulazione di per sé tutt'altro che limpida del comma 6 dell'articolo 77 in tema di decreti legge, là dove stabilisce che

«L'esame, a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei Deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni della presentazione».

Ora, cercando di venire a capo di una formulazione a dir poco faticosa (che non risparmia neppure l'ennesimo rinvio a commi di un altro articolo), nella sarabanda di termini che l'una e l'altra camera hanno a disposizione per la presentazione, la trasmissione e la conversione in legge di un decreto, i conti sembrano non tornare perché i quaranta giorni di tempo a disposizione della Camera dei deputati per la

²¹ L. SPADACINI, *La fisionomia costituzionale*, cit., fine § 1; sempre sulle incongruenze dell'art. 57 della riforma, cfr. inoltre L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO, *op. cit.*, pp. 86-115.

²² L'esempio mi è stato suggerito da Lorenzo Spadacini che ringrazio.

conversione in legge del decreto non escludono la possibilità di modifiche al testo di legge una volta scaduti i trenta giorni di cui il Senato dispone per chiederne l'esame; non esclude, cioè, la possibilità che la Camera dei deputati apporti modifiche a un testo che il Senato non può più chiedere di esaminare perché ormai trascorsi i trenta giorni entro cui poteva farne richiesta.

3. *Un quesito referendario (involontariamente?) tendenzioso*

Se il testo della riforma approvata il 16 aprile del 2016 sconcerata per le sue numerose sgrammaticature, quello del quesito referendario del prossimo 4 dicembre sorprende invece per l'(involontaria?) imperpertinenza di una formulazione palesemente tendenziosa. Com'è noto, il quesito recita infatti

«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?».

Una formulazione, questa, manifestamente tendenziosa indipendentemente da qualsiasi dissenso sulla sua (non) conformità all'art. 16 della legge n. 352 del 25 maggio 1970 istitutiva dei referendum, e, quindi, sulla sua (mancata) correttezza sotto un profilo “formale”²³.

Della formulazione del quesito referendario non manca infatti chi (anche sotto un profilo formale) contesta la correttezza perché si attiene a quanto l'articolo 16 stabilisce in caso di referendum relativo a una “legge costituzionale” (a una legge cioè che, quale che sia la materia di rilievo costituzionale disciplinata, non interviene sul testo costituzionale, modificandolo) e non, come avrebbe dovuto, data la modifica del testo costituzionale di cui sono stati riscritti ben 47 articoli, a quanto l'art. 16 stabilisce invece in caso di referendum relativo alla

²³ Fra le analisi più puntuali e attente dei diversi profili di questo aspetto problematico cfr., ad esempio, P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, su *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte I, pp. 35-70.

“revisione” di uno o più articoli della costituzione²⁴. Stando infatti all’art. 16

«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 ... ?» (corsivi miei).

Nondimeno, indipendentemente dai dubbi relativi alla sua correttezza formale, quella del quesito referendario è comunque una formulazione palesemente tendenziosa perché, come puntualizzerebbe un linguista, ha la forma non tanto di un’autentica “domanda bipolare” – di una domanda, cioè, che sollecita un sì o un no come risposta – quanto piuttosto la forma di una “domanda retorica” – di una domanda, cioè, che condiziona o sollecita una sola risposta già predeterminata nella sua stessa enunciazione.

O, se si preferiscono termini accademicamente meno ricercati, quella del quesito referendario è una formulazione palesemente tendenziosa che, alla memoria dei meno giovani, evoca gli stilemi degli

²⁴ Da qui, il primo dei due ricorsi, presentato da Valerio Onida al Tar del Lazio «per aver formulato il quesito referendario con riferimento al titolo della legge costituzionale anziché agli articoli della costituzione che vengono modificati». Il secondo dei due ricorsi di Valerio Onida, presentato al Tribunale di Milano (e da questo respinto con decisione del 10 novembre), chiedeva invece di rimettere alla Corte Costituzionale la legge ordinaria sul referendum per il “nodo” dell’omogeneità del quesito e per la sospensione degli atti del procedimento referendario. Sui termini in cui sono argomentati i due ricorsi, si veda B. RANDAZZO – V. ONIDA, *Note minime sulla legittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016. E ancora, riguardo alla necessità di una pronuncia della Corte costituzionale sulla legge del 1970 istitutiva del referendum e, in particolare sul suo articolo 16, richiama l’attenzione anche L. FERRAJOLI, *Il quesito del referendum, una truffa ai danni dei cittadini*, su *Il fatto quotidiano*, 27 settembre 2016, che scrive: «proprio la formulazione ingannevole del titolo della legge Renzi-Boschi rivela il vizio di incostituzionalità dell’art. 16 della legge del 1970 che disciplina i referendum. Giacché ciò su cui i cittadini sono abilitati dall’art. 138 della Costituzione a votare nel referendum da esso previsto non è il titolo della legge di revisione, ma le norme in essa contenute: “la legge sottoposta a referendum”, dice l’art. 138, “non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”; dove è chiaro che l’approvazione deve avere ad oggetto le norme contenute nella legge e non certo il suo titolo, che può essere – come nel nostro caso – totalmente ingannevole». Non da ultimo, sulla distinzione tra revisione e riforma della costituzione cfr. E. BETTINELLI, *op. cit.*, pp. 13-14 e 23-32.

“aforismi filosofici” di Massimo Catalano, mitico personaggio di *Quelli della notte*, programma televisivo del 1985 di Renzo Arbore; di aforismi, cioè, per citare solo il più famoso, quali «È molto meglio essere giovani, belli, ricchi e in buona salute, piuttosto che essere vecchi, brutti, poveri e malati».

Ora, come in una domanda retorica che sollecita, data la sua stessa enunciazione, una risposta affermativa o, se si preferisce, come negli “aforismi” di Massimo Catalano che enunciano solennemente ovvie banalità con le quali non si può non essere d’accordo, la formulazione del quesito referendario è palesemente tendenziosa perché non chiede di pronunciarsi sul *merito* e sulla *valenza* di una riforma che, come si è già sottolineato (§ 1), al di là dei 47 articoli riscritti, altera di fatto l’intero impianto della costituzione e compromette l’assetto democratico di cui è fondamento; è cioè una formulazione palesemente tendenziosa perché non chiede di pronunciarsi sui cambiamenti che la riforma ha effettivamente apportato, quanto piuttosto sulla *dichiarazione di intenti* formulati nell’*intestazione* della legge di riforma costituzionale da cui ha preso le mosse: intenti, questi, largamente condivisibili e diffusamente condivisi anche e forse soprattutto da coloro che oggi dissentono dai termini in cui la riforma li ha disattesi²⁵.

4. Un consenso sollecitato (solo?) da slogan?

La stessa cifra retorico-persuaviva individuata nella formulazione del quesito referendario contraddistingue molti interventi che sollecitano il consenso sulla riforma.

È questo un dato che, accanto e oltre al già segnalato ricorso a slogan irrisoriamente semplicistici o a battute sprezzanti e di malcelata arroganza (§ 1), spesso caratterizza i contributi di chi interviene nel merito di singoli aspetti controversi della riforma.

Una ricca esemplificazione di questo dato, la offrono gli interventi, di autorevoli costituzionalisti, raccolti nel già citato volume collettaneo “*Perché Sì*”, con prefazione di Maria Elena Boschi. Volume in cui, indipendentemente dalla specificità dei singoli profili della rifor-

²⁵ Da qui il ricorso contro il “quesito truffa” presentato al Tar del Lazio da Movimento 5 stelle e Sinistra italiana. Ricorso respinto (con la sentenza n. 104445 del 20 ottobre) per difetto assoluto di giurisdizione.

ma affrontati nei diversi contributi e indipendentemente dall'occasionale ricorso a slogan per eludere più che entrare nel merito (del)la complessità dei problemi che giustificano dubbi o critiche, il comune tratto distintivo è la tendenza ad indicare e giustificare (a volte anche con argomenti condivisibili) le ragioni che avrebbero richiesto un intervento riformatore, sorvolando, invece, sui termini in cui l'intervento effettivamente compiuto (non) risponde alle ragioni che lo hanno sollecitato; la tendenza, cioè, è a dilungarsi sul perché fosse importante intervenire ("perché" spesso condiviso anche dai critici della riforma) senza però chiarire nel merito se e come la modifica apportata possa considerarsi adeguata, pertinente e funzionale a una soddisfacente soluzione della questione di volta in volta affrontata.

Un solo esempio, per ovvie ragioni di spazio, oltre a quelli della *Prefazione* al volume di Maria Elena Boschi e del contributo di Roberto Bin ai quali si è già fatto riferimento (§ 1 e § 2); l'esempio, cioè, del contributo di Lorenza Violini sulla funzione di raccordo, del nuovo Senato, fra istituzioni statali, regionali ed europee.

In particolare, Lorenza Violini inizia il proprio intervento rilevando, inoppugnabilmente, che negli ultimi settant'anni la Repubblica Italiana «si è trasformata dal tipico stato nazionale [...] in una realtà ormai pienamente inserita nella compagine internazionale ed europea»²⁶, prosegue poi menzionando alcuni dei fattori (relativi, però, *solo al contesto europeo*) che confermano quest'affermazione e, senza soluzione di continuità, conclude con un plauso alla riforma costituzionale che «prende atto di questa evoluzione e affida espressamente al Senato compiti specifici che ne fanno uno snodo per le relazioni tra i diversi livelli di governo in cui si articolano, ormai, le svariate istituzioni statali, regionali ed europee»²⁷. Ora, nonostante il plauso, non è chiaro, però, in che termini il nuovo Senato, ridefinito nelle sue funzioni e nei suoi componenti, garantirà questo essenziale processo di ammodernamento. E la stessa Lorenza Violini tradisce qualche perplessità là dove conclude il proprio contributo con un suggerimento:

«Poiché [il nuovo Senato] sarà chiamato ad impegnarsi per conoscere lo stato dei territori, dei loro bisogni e di come gli interventi re-

²⁶ L. VIOLINI, *Perché ... Razionalizza il ritardo delle competenze fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Perché Sì*, cit., p. 83.

²⁷ Ivi, p. 86.

golatori possano farvi fronte in modo adeguato, è necessario fin d'ora che si pongano in essere *momenti di preparazione/formazione per coloro che tali funzioni andranno a svolgere*» (corsivi miei)²⁸.

Corsi di preparazione/formazione? Ma rivolti a chi? *Ex post* a coloro che, eletti consiglieri regionali o sindaci, saranno nominati senatori? O, invece, *ex ante*, a chiunque intenda presentarsi alle elezioni di sindaco del proprio comune o a consigliere nella propria regione, nell'eventualità che possa essere nominato senatore? E ancora. Corsi di preparazione/formazione per i futuri senatori a parte, quello che stupisce, in un contributo che inizia ricordando la nuova «compagine internazionale ed europea» in cui (anche) l'Italia è ormai inserita, è che la modifica del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione – «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» – si limiti a sostituire la locuzione “diritto comunitario” con quella “diritto dell'Unione Europea”. Modifica, questa, insufficiente (come peraltro era stata quella del testo di partenza, risultato della riforma del 2001) a rendere adeguatamente conto della necessità e dell'urgenza di una regimentazione del crescente “pluralismo diffuso e confuso”²⁹ delle fonti del diritto (inter)nazionale: quelle della Comunità europea non sono infatti le uniche nuove fonti giuridiche ad interferire con quelle nazionali!

Da ultimo, ma non per questo meno importante, ancora una notazione relativa al volume nel suo complesso. Un rilievo, in particolare, relativo non a quello che c'è ma a quello che, sorprendentemente, manca. Diversamente da molte pubblicazioni sulla riforma costituzionale (sia di quelle critiche sia di quelle che rivendicano un taglio non valutativo ma descrittivo-esplicativo³⁰) nel volume in questione manca un'appendice con la sinossi fra il testo degli articoli della Costituzione vigente e quello degli articoli riscritti.

Una dimenticanza (?) a dir poco singolare perché, nonostante lo stile volutamente non troppo tecnico per renderne più agevole la lettura, i diversi contributi rinviano continuamente (e non potrebbero non far-

²⁸ Ivi, p. 88 (corsivo mio).

²⁹ L'espressione è di P. GROSSI, *Un impegno per il giurista di oggi: ripensare le fonti del diritto*. Napoli, 2008, p. 45.

³⁰ Così, ad esempio il già citato E. ROSSI, *op. cit.*, 2016.

lo) agli articoli di volta in volta commentati. Rinvii e parafrasi che, in assenza del testo di riferimento, inevitabilmente, risultano vacui e ingenerano il sospetto di “parzialità” della lettura proposta.

Una dimenticanza, questa, (o forse un atto mancato) che sembra confermare, come vuole il pungente sarcasmo dei critici più severi, che “basta leggere il testo della riforma” per sapere come votare al prossimo referendum del 4 dicembre.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)