

MASSIMO LUCIANI

(PROFESSORE ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA SAPIENZA)

*Appunti*

Per l'audizione innanzi la 1<sup>a</sup> Commissione - Affari costituzionali - del Senato della  
Repubblica - 30 settembre 2020

\*\*\*\*\*

1.- Il disegno di legge costituzionale del quale oggi si discute (XVIII Legislatura - AS 1642) ha per oggetto “Modifiche all’articolo 132 della Costituzione in materia di validità dei *referendum* per la fusione di regioni o la creazione di nuove regioni e per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione”.

Trattandosi di disegno di legge costituzionale, il mio compito - circoscritto ai profili tecnico-costituzionali della problematica - dovrebbe apparentemente esaurirsi nella verifica dell’esistenza o meno di una violazione di quei principi fondamentali che - come è noto - le stesse leggi di revisione costituzionale devono rispettare (come si legge in due notissimi passaggi della sent. Corte cost., n. 1146 del 1988, infatti: “*Questa Corte [...] ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell’ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale*” e “*Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si porrebbe all’assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore*”).

Se così fosse, detto compito sarebbe facilmente assolvibile, atteso che di principi fondamentali incisi dalla proposta qui in discussione non se ne ravvisano, risolvendosi detta proposta nella revisione di alcune norme sulla produzione normativa e sull’organizzazione che sembrano modificabili, almeno nei termini prospettati, senza che ne sia toccato il nucleo essenziale della Costituzione.

Tuttavia, fermo restando che l’auditore, chiamato per le sue competenze scientifiche, non può lasciarsi andare a considerazioni di mera opportunità politica, è ben possibile formulare qualche (invero assai sintetico) apprezzamento di carattere sistemico-istituzionale.

2.- Un primo rilievo concerne i passaggi della relazione di accompagnamento nei quali sembra prospettarsi un'esigenza di adeguamento "*a quanto previsto dall'articolo 75 per i referendum abrogativi*". Tale esigenza, in realtà, non pare sussistere.

Il regime costituzionale dei *quorum* referendari, invero, è caratterizzato da una non casuale differenziazione. Significative, in particolare, sono l'assenza del *quorum* per i *referendum* costituzionali e la sua presenza per quelli abrogativi. La *ratio* della prima previsione sta nell'esigenza di precludere l'abrogazione di atti normativi aventi forza di legge da parte di una modesta percentuale di elettori; la *ratio* della seconda sta nell'esigenza di assicurare a una minoranza particolarmente coesa e motivata di opporsi a una revisione costituzionale appoggiata da una maggioranza dispersa e poco convinta, conformemente alla natura "oppositiva" del *referendum* costituzionale.

Una differenziazione dei *quorum*, dunque, è ben possibile, se non addirittura logicamente necessaria.

3.- L'iniziativa intende semplificare il procedimento e rendere più agevoli le modificazioni territoriali disciplinate dall'art. 132 della Costituzione. Essa, però, non può fare a meno di prevedere un *quorum* strutturale (art. 132, comma 3, nel testo novellato), perché - come per il *referendum* abrogativo - la serietà dell'iniziativa è legata al tasso di partecipazione popolare e senza *quorum* strutturale si potrebbero avere significative modificazioni territoriali in difetto di coinvolgimento di una porzione significativa del corpo elettorale.

Allo stesso tempo il d.d.l. prevede un *quorum* funzionale, classicamente identificato nella "*maggioranza dei voti validamente espressi*".

Entrambe le previsioni, per le ragioni accennate, sono da approvare. Certo, però, l'esistenza di questi due (a mio avviso necessari) *quorum* rende meno facilmente raggiungibile quell'obiettivo della semplificazione del procedimento che anima l'iniziativa (che - come afferma la Relazione di accompagnamento - intende evitare la "*vanificazione di uno strumento di espressione popolare importantissimo, come quello del referendum*").

4.- Come accennato, il d.d.l. prevede l'addizione, all'art. 132 Cost., di un nuovo terzo comma, a tenor del quale "*Le proposte soggette a referendum sono approvate se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi*". Detto comma non distingue fra *referendum* tenuti ai sensi del primo e

*referendum* tenuti ai sensi del secondo comma dell'art. 132, ma proprio questo sollecita qualche interrogativo.

Nel testo vigente, l'art. 132 Cost. distingue per vari profili il procedimento per *“la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti”* (comma 1) e quello volto a far sì che *“Province e Comuni [...] siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra”* (comma 2). Il primo, in particolare, prevede l'intervento di una legge *costituzionale*, che può adottarsi *“sentiti i Consigli regionali”*; *“quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate”*; quando *“la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse”*. Il secondo, invece, prevede l'intervento di una legge *ordinaria*, che può adottarsi *“sentiti i Consigli regionali”*, su richiesta delle Province o dei Comuni interessati e sempre che vi sia stata la *“approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum”*.

Un punto, peraltro, entrambi i procedimenti l'hanno in comune, cioè la necessaria approvazione da parte della *“maggioranza delle popolazioni”* interessate. È proprio su questo punto comune che il d.d.l. intende incidere.

Ora, un intervento come quello consistente nell'introduzione del nuovo comma 3, destinato ad applicarsi a *entrambi* i procedimenti ora indicati, dovrebbe essere attentamente meditato. Una cosa, infatti, è la semplificazione di un procedimento destinato a produrre spostamenti territoriali riguardanti solo Province o Comuni, altra la semplificazione che concerne un procedimento incidente nel numero delle Regioni. Qui, infatti, la problematica è di particolare delicatezza, tanto che attorno al tema dell'accorpamento delle Regioni - come si sa - la discussione è sempre stata molto accesa, perché in particolare l'istituzione delle macro-Regioni è stata concepita come la chiave di volta di un complessivo riassetto dell'intera architettura istituzionale della Costituzione (si pensi al noto studio della Fondazione Agnelli presentato nel 1992). Non solo: l'accorpamento o la creazione di una nuova Regione potrebbero interessare anche una Regione a statuto speciale, così incidendo in guarentigie connesse anche a eredità storiche complesse (linguistiche, geopolitiche, etc.).

Appare dunque meritevole di considerazione l'ipotesi di differenziare la portata dell'innovazione oggi proposta, distinguendone l'impatto quanto al primo e al secondo comma dell'art. 132.

5.- Da ultimo, occorre segnalare che l'occasione avrebbe potuto essere propizia per un chiarimento della nozione di "popolazione interessata", sulla quale, invero (anche questo è noto), si è maturata un'importante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sent. n. 214 del 2019, relativa peraltro all'art. 133 Cost.).