



Effetti e prospettive future dell'ormai definitiva riduzione del numero dei parlamentari. A proposito del volume di E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, UPI, 2020, pp. 286*.

di Francesco Severa**

SOMMARIO: 1. La riduzione dei parlamentari: una nuova logica per la revisione costituzionale. - 2. La forza dei numeri e la dimensione della rappresentanza. - 3. Gli effetti della riforma sulle funzioni di garanzia del Parlamento. - 4. Il referendum confermativo: il quesito puntuale come elemento di chiarezza tra cittadini e legislatore costituzionale.

1. La riduzione dei parlamentari: una nuova logica per la revisione costituzionale.

Alla luce di un risultato referendario che con inedita nettezza ha convalidato la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari¹, si rende più che mai necessaria una riflessione sugli effetti sistemici di tale revisione, in una duplice prospettiva, che è insieme funzionale e programmatica. Sotto il primo profilo, infatti, il nuovo assetto numerico delle Camere impone una serie di interventi correttivi sui regolamenti parlamentari e sulle norme che governano l'elezione del Parlamento nazionale. Il secondo profilo appare però ancora più interessante e stimolante, intento a cogliere la possibile spinta riformatrice che potrebbe derivare dal diverso approccio alla revisione costituzionale che sembra caratterizzare la riforma su cui siamo stati chiamati ad esprimerci. Non più il tentativo di condensare il consenso popolare su revisioni ampie e complesse del testo della Carta, ma proporre di puntuali, sulle quali raccogliere con più facilità larghe convergenze.

Per procedere a questa complessa analisi, faremo riferimento ad una di quelle raccolte corali che ogni tanto appaiono nel mondo del diritto, capaci di rendere plasticamente il senso della complessità della riflessione scientifica, guardando alle questioni giuridiche, anche le più lineari ed elementari, sotto una pluralità di prospettive e dunque a distanze variabili. L'opera "*Meno*

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottorando di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale -Università La Sapienza di Roma.

¹ Il referendum confermativo sulla proposta di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, approvata in seconda ed ultima deliberazione dalla Camera dei deputati l'8 ottobre del 2019, si è tenuto il 20 settembre 2020. Si sono recati al voto 24.993.015 votanti, pari al 53,84% degli aventi diritto. Hanno votato a favore in 17.568.532, pari al 69,64% dei votanti. Hanno votato contro in 7.484.918, pari al 30,36% dei votanti.

parlamentari, più democrazia?», con estrema cura ordinata e razionalizzata da Emanuele Rossi, applica questo modello complesso di riflessione a quella che, al momento della pubblicazione del lavoro, era solo una proposta emendativa e che oggi invece ha ridisegnato in via definitiva il testo della Costituzione italiana.

L'analisi si realizza nel libro citato in tre distinti momenti (conoscere, giudicare, agire), che offrono un vero e proprio percorso di scomposizione e ricostruzione dell'esame su tale riforma, non fornendo in conclusione un giudizio univoco ma una pluralità eterogenea di riflessioni². Una discussione dinamica che ci aiuta, anche dopo il positivo esito referendario, a chiarire quali potrebbero essere gli effetti futuri di questa riforma, approvata in seconda ed ultima deliberazione dalla Camera dei deputati l'8 ottobre del 2019 e per la quale è stato richiesto il referendum confermativo, inizialmente fissato per il 29 marzo del 2020, rinviato poi al 20 settembre 2020, vista l'impossibilità di tenere una consultazione elettorale durante l'emergenza sanitaria dovuta al contagio da Covid-19.

La revisione, ormai approvata, riguarda tre soli articoli della Carta, i due che determinano il numero di deputati e senatori (art. 56 e 57 Cost.) e quello che disciplina la nomina dei senatori a vita (art. 59 Cost.). In particolare, la riforma prevede la diminuzione del numero dei deputati da 630 a 400 unità, mentre quello dei senatori da 315 a 200. Riguardo i senatori a vita, la riforma ne limita il numero complessivo ad un massimo di cinque contemporaneamente in carica, chiarendo un dubbio interpretativo che da tempo animava il dibattito dottrinario, e comunque dotando, come ben sostenuto nel volume, tale componente non elettiva di un peso maggiore nel caso in cui, in una data contingenza, la maggioranza di governo si trovi ad avere numeri più risicati in un Senato della Repubblica fortemente ridimensionato nei componenti³.

In realtà, già da questa prima ricognizione traspare con chiarezza il carattere puntuale, forse addirittura «fin troppo parziale⁴» - come si sostiene nel libro - di questo intervento di revisione costituzionale, in assoluta controtendenza rispetto alle riforme costituzionali che hanno interessato gli ultimi quindici anni della storia repubblicana. Sia l'intervento del 2006, approvato da una maggioranza di centro-destra, che quello del 2016, approvato invece da una maggioranza di centrosinistra, hanno tentato di operare modifiche incisive e sostanziali, ampie ed organiche, sulla Carta del 1948. Ma sono comunque rimasti appunto tentativi, vista l'evidente difficoltà per le forze politiche di coagulare un consenso largo su innovazioni estese e su modifiche totali e disomogenee della Costituzione nell'Italia di oggi.

In qualche modo, l'intervento emendativo per la riduzione del numero dei parlamentari si pone su una logica totalmente contrapposta a quella qui appena ricordata. L'idea è quella di disporre la modifica costituzionale solo di aspetti e ambiti puntuali e ristretti, intorno ai quali si possa coagulare la maggior coesione politica e popolare possibile. Costruire dunque il

² Il volume risulta diviso in tre parti: 1. Per conoscere; 2. Per giudicare; 3. Per agire. Un vero e proprio percorso di analisi, che permette al lettore di maturare un'opinione consapevole attraverso un metodo rigoroso di analisi giuridica, pur adattato in stile e linguaggio ad un vasto pubblico (così nell'introduzione scritta da Emanuele Rossi).

³ L'intervento di questa riforma sull'attuale disciplina dei Senatori a vita non sembra essere stato al centro del dibattito pubblico che ha preceduto il referendum, pur disegnando un modello in cui «i senatori a vita [conteranno] e [peseranno] più di prima», così V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI, (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, UPI, 2020, 71 ss.

⁴ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 221.

rinnovamento della Carta un pezzo alla volta, per successivi punti di consenso e sul lungo periodo⁵.

Questa logica totalmente nuova si può ben rintracciare nell'*iter* parlamentare che ha portato all'adozione della riforma di cui qui si discute, ricostruito in maniera precisa e puntuale nella prima parte del volume. La prima deliberazione in Senato, nel febbraio 2019, ha visto il voto favorevole di oltre il 75% dei votanti, mentre alla Camera i voti favorevoli sono stati più bassi di solo un paio di punti percentuali. La seconda votazione in Senato, pur vedendo schierarsi a favore della riforma oltre il 78% dei votanti, non ha permesso di superare però il *quorum* dei due terzi dei componenti dell'Assemblea, aprendo così la strada al referendum confermativo. Nella votazione finale della Camera, dei 569 presenti ben 553 hanno votato a favore della riforma; un numero pari ad oltre il 97% dei consensi espressi⁶. Procedimento di approvazione conclusosi nel tempo relativamente breve di un anno, con una discussione parlamentare straordinariamente contratta nei tempi e che soprattutto è sembrata poco attenta a prendere in considerazione «valutazioni di merito e possibili declinazioni [del] “sì” o “no” alla riforma»⁷.

La rilevata polarizzazione del dibattito e l'elevata quota di consenso dimostrata dalle forze politiche rappresentate in Parlamento su questo disegno di legge costituzionale - passato indenne perfino a quel cambio di maggioranza che ha segnato il passaggio dal primo esecutivo guidato da Giuseppe Conte al secondo - ha trovato ragione nel favore mostrato dalla società civile ad una modifica identificata come una modalità efficace di contenimento dei costi della politica e come una forma di semplificazione dell'attività parlamentare in funzione di una maggiore velocità e convergenza nelle decisioni e nelle scelte⁸. Una riforma dunque invocata e percepita come “necessaria”.

Questo dato trova conferma non solo nell'ampio consenso referendario, ma anche nella circostanza che il caso italiano non sembra affatto isolato, ma può essere letto «come una declinazione particolare di un più vasto movimento europeo»⁹ di revisione funzionale delle istituzioni parlamentari, che non può che avere risvolti su numeri e composizione delle stesse (Regno unito, Francia e Germania ad esempio). Le ragioni di questi generalizzati interventi sull'assetto degli organi assembleari titolari della funzione legislativa in una pluralità di paesi sono certo complesse e differenziate, ma esiste una sempre più diffusa percezione di inefficienza e lentezza nei processi decisionali delle democrazie rappresentative¹⁰. Soprattutto se rapportati alla estrema velocità di sviluppo, affermazione e caduta dei fenomeni sociali in questa epoca. Circostanza questa che inevitabilmente rende necessari o comunque fa apparire più funzionali modelli istituzionali reattivi e capaci dunque di rispondere con immediatezza alle

⁵ Si veda sul punto M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020.

⁶ F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi ed iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 37 ss.

⁷ F. BIONDI DAL MONTE, *ult. cit.*, 50.

⁸ Così il “contratto del cambiamento”, fonte programmatica del primo Governo Conte.

⁹ G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 65.

¹⁰ Interessante la correlazione, sviluppata nel volume da G. DELLEDONNE tra il fenomeno europeo di riduzione e revisione delle assemblee parlamentari e la crisi economico finanziaria del secondo decennio del XXI secolo.

sollecitazioni di una società mutevole, instabile, liquida. Non è un caso che in Italia da tempo molti osservatori sottolineino come «l'evoluzione del nostro sistema democratico ha determinato la configurazione di un modello di fatto in cui Governo e Parlamento sono diventati un continuum, ma la maggioranza parlamentare ha pochissimi strumenti per influire sul Governo». Un tempo questo in cui, materialmente, «il baricentro dell'esercizio del potere legislativo non è più il Parlamento. Non lo è più in nessuna società»¹¹. Il rischio che questa riforma, sommata alla proposta del cosiddetto “referendum propositivo” e alla richiesta attuazione dell'art. 116 della Costituzione, acquisti uno spiccato “segno antiparlamentare”¹², va inserito e valutato, in realtà, in questo più ampio fenomeno che sta incidendo, ormai da tempo, sulla nostra Costituzione materiale.

Eppure, l'equazione che vorrebbe far corrispondere alla riduzione dei componenti l'efficienza nei risultati, convinzione radicata certo e condivisa, mal si concilia con una valutazione sulle conseguenze possibili di una modifica sì intesa sul sistema istituzionale italiano. La sensazione è che i positivi effetti decantati siano in realtà null'altro che buoni propositi. La prima ragione di tipo economico è, certo, “intuitivamente percepibile”, ma con difficoltà si può provare a dare una quantificazione all'esatto risparmio sul più grande ammontare di spesa dei due rami del Parlamento, che comunque impatterebbe - seguendo le indicative considerazioni sul tema presenti nel volume¹³ - in termini assai contenuti e apprezzabili solo nel lungo periodo.

Ancora, altrettanto difficile è sostenere che la mera diminuzione del numero dei parlamentari possa automaticamente comportare un contingentamento dei tempi di approvazione degli atti legislativi, senza una pur incisiva riforma di contesto che tocchi forse perfino i regolamenti parlamentari.

E allora se questa costruzione, attorno a cui è stato raccolto un esteso consenso nelle aule parlamentari e fuori di esse, vacilla pericolosamente alla prova dei fatti, per provare a definire e valutare quali conseguenze l'adozione della riforma potrà comportare sull'attuale sistema costituzionale, sarà assai utile seguire il percorso segnato dal volume con cui stiamo tentando in questa sede di dialogare e dunque, da una parte, porre in connessione le risultanze della riforma con il principio di rappresentanza, dall'altra, indagarne le conseguenze e gli effetti sulle funzioni di garanzia che il Parlamento nel nostro sistema esercita, come anche le riflessioni ed i dubbi che tale revisione pone in merito alla legge elettorale politica. Ad una valutazione meramente testuale, dunque, va sostituita una valutazione di contesto.

¹¹ G. QUAGLIARIELLO, *La democrazia degli elettori. Il popolo, i partiti e la sovranità nella lunga transizione italiana*, Fondazione Magna Carta, 2014.

¹² Così M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 245.

¹³ A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 143 ss.

2. La forza dei numeri e la dimensione della rappresentanza.

L'errore è quello di pensare che il mero elemento numerico non possa che influire solo in via indiretta e di certo secondaria sugli assetti dell'ordinamento costituzionale. Eppure, la discussione sul numero dei componenti delle assemblee parlamentari e sulle modalità per fissare questo "misuratore di rappresentanza" è stata sempre centrale nel dibattito costituzionale dell'era moderna. I numeri in una democrazia «contano assai più di quanto non appaia a prima vista»¹⁴, osserva Paolo Carrozza nel suo fondamentale contributo al volume che qui analizziamo. Il fatto è che l'idea di un sistema istituzionale che si configuri sulla base di un costante tentativo di aggregare opinioni intorno a soluzioni condivise non è frutto di un atteggiamento umano spontaneo e naturale, ma di una vera e propria costruzione artificiale. La democrazia rappresentativa, nel momento in cui si realizza in un assetto istituzionale che prevede di affidare la decisione politica della comunità ad un'assemblea, ha la necessità di quantificare la rappresentanza, di trasformarla in espressione aritmetica e dunque di aggregare teste e idee, pur tra loro in continuo contrasto. La forza dei numeri sta proprio nel restituire l'esatta dimensione della rappresentanza, contarla e così legittimarla in ragione del contesto istituzionale e politico che la circonda.

Queste riflessioni teoretiche inquadrano dunque in maniera differente la questione che ci siamo posti e stimolano qualche considerazione ulteriore, perché l'intervento di revisione di cui parliamo, pur così puntuale, va ad incidere su un carattere essenziale del nostro modello di democrazia. Diminuire i parlamentari significa in sostanza aumentare il rapporto tra rappresentati e rappresentanti, tale per cui a questi ultimi corrisponderà una porzione di cittadini assai più estesa numericamente di quanto sia adesso. Passeremmo alla Camera da un deputato ogni 96.000 elettori ad uno ogni 151.000; per il Senato, mentre oggi ad ogni eletto corrispondono 200.000 elettori, dopo la riforma il numero si alzerà a 300.000.

Questo dato di certo potenzia il ruolo politico del singolo parlamentare, responsabile di comunità più vaste e dunque anche di territori più vasti. Inoltre, unendo le risultanze suddette con una constatazione storica, potremmo dire che ad un minor numero di rappresentanti per elettori corrisponde anche una semplificazione del quadro politico, con un rafforzamento delle forze politiche più grandi a discapito di quelle con un seguito più esiguo. Chiaro però che una suggestione del genere, pur giusta in teoria, deve comunque fare i conti con il sistema elettorale applicato (elemento su cui ci soffermeremo tra poco).

Una rappresentanza contingentata per le forze politiche e dunque l'influenza maggiore che il singolo parlamentare può sperare di esercitare sul processo legislativo pone certo un problema di selezione del personale politico. In realtà, il sistema partitico del nostro Paese è andato incontro nel tempo ad un fenomeno di alleggerimento delle strutture, con un'affermazione sempre più marcata di *leadership* tanto forti quanto temporanee. Tale modello ha evidentemente dismesso i percorsi interni di selezione della classe dirigente, con il risultato che la scelta di persone e ruoli non sia altro che riferibile alla segreteria del momento. In questo contesto è

¹⁴ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 169 ss.

evidente come una diminuzione dei membri delle Camere non possa far altro che rafforzare il potere di chi è chiamato a scegliere i candidati da presentare alle elezioni politiche.

3. Gli effetti della riforma sulle funzioni di garanzia del Parlamento.

Appare a questo punto fondamentale fare però un passo avanti nella riflessione e interrogarsi su quali effetti una diminuzione così netta di parlamentari potrà avere sulle funzioni di garanzia che la Carta del 1948 affida al Parlamento, riprendendo le analitiche considerazioni del libro¹⁵.

In realtà, poco cambia per quelle votazioni in seduta comune che servono a nominare i cinque Giudici costituzionali di nomina parlamentare e un terzo dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura. Il rispetto dei diversi formati di maggioranza necessari alla designazione di questi specifici organismi è un fatto di percentuali; la valutazione sul raggiungimento di una determinata maggioranza qualificata resta fondata su un rapporto percentuale e non su numeri assoluti. Stesso discorso può farsi per il procedimento di revisione costituzionale regolato dall'art. 138 e per le varie maggioranze che ad esso presiedono.

Qualche problema al contrario si presenta con riferimento invece all'elezione del Presidente della Repubblica. Infatti, in questa specifica circostanza, la Costituzione stabilisce che il "collegio imperfetto" delle Camere riunite in seduta comune vada integrato da delegati eletti dai Consigli regionali nel numero di tre per ogni ente, con la sola eccezione della Valle d'Aosta a cui ne spetta uno.

Ora, ben si comprende come i voti espressi da questa pattuglia, che conta 58 persone, abbiano un peso differente a seconda che si misurino in un collegio di più di novecento persone (come era prima della riforma!) ovvero in uno di appena seicento (come è oggi!). È pur vero che, per esperienza storica, i delegati regionali non si sono mai fatti portatori di un'autonoma strategia politica servente agli interessi della dimensione regionale, votando ad esempio in blocco un candidato più sensibile alle logiche della politica territoriale. Anzi, essi hanno sempre adeguato le proprie scelte a quelle del partito politico di appartenenza, così da risultare vieppiù ininfluenti nell'economia di un così importante voto¹⁶.

Se da questa prima prospettiva l'incidenza della riforma appare assai limitata, diverse le conclusioni se si parla di legge elettorale¹⁷. Infatti, un numero più esiguo di parlamentari non può far altro che restringere gli spazi per la rappresentanza, anche ove si dovesse applicare un sistema elettorale spiccatamente proporzionale. La presenza di pochi seggi per collegi più estesi inevitabilmente comporterebbe una sovra-rappresentazione delle forze più grandi ovvero di quelle territorialmente più radicate.

A definire la natura più spiccatamente sintetica ovvero rappresentativa di un sistema elettorale sono sempre chiamati una pluralità di aspetti, che, oltre la formula matematica vera e

¹⁵ E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 87 ss.

¹⁶ Vedi L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 446.

¹⁷ F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 101 ss.

propria, ricomprendono le modalità di espressione del voto e l'ampiezza ed il disegno delle circoscrizioni¹⁸. Il minor numero di seggi andrebbe valutato proprio in relazione a tali elementi, potendo influire in maniera decisiva sull'ampiezza ed il numero dei collegi elettorali e avviando così processi, anche incisivi, di semplificazione politica. Elemento dunque da tenere inevitabilmente presente nella valutazione dell'attuale sistema elettorale.

Tali conclusioni appaiono ancor più dirimenti se si considera un'interessante considerazione presente nel volume, che sottolinea come «la legislazione elettorale [sia] diventata [sempre più] cruciale perché rappresenta lo strumento a disposizione della funzione di indirizzo politico per ricostruire un modello di rappresentanza. I partiti politici non sono più realtà fisiche che esistono al di fuori dei sistemi elettorali e che misurano il proprio peso politico nelle elezioni. Sono realtà virtuali che hanno la dimensione che i sistemi elettorali definiscono»¹⁹. Se i partiti dunque non possono più considerarsi entità “eteroesistenti” rispetto al sistema della rappresentanza, la razionalizzazione dei numeri delle assemblee parlamentari e dunque la riduzione dei seggi in palio inevitabilmente restringerà ancor più gli spazi della tribuna politica, in una prospettiva sostanziale prima ancora che formale. Se ciò smentisce chi argomenta sulla inoffensività di questa riforma (anche nel volume che qui si commenta²⁰), ne rileva in realtà la possibile funzionalità nella prospettiva dell'avvio di un processo di semplificazione del panorama partitico italiano, fornendo chiaramente a partiti con un elettorato più ampio una maggiore dimensione di rappresentanza e dunque anche una maggiore visibilità politica, che non potrà far altro che consolidare forme di razionalizzazione e polarizzazione del sistema politico.

In merito, poi, all'attuale legge elettorale (legge n. 165 del 2017), l'esistenza di una specifica quota maggioritaria costruita su collegi uninominali imporrà una revisione del disegno attuale in funzione della diminuzione dei seggi da assegnare. Riguardo invece il numero di seggi da attribuire sui singoli collegi plurinominali, che sono compresi nella quota proporzionale della legge, con la legge n. 51 del 2019 l'attribuzione non avviene più sulla base di numeri assoluti, ma di un rapporto frazionario, così che non ci sarà bisogno di alcun intervento *ex post* in tal senso. Passata la riforma, sarà ora necessario soltanto un intervento del Governo per disegnare in funzione dei nuovi numeri i collegi elettorali maggioritari, modificando quanto già previsto dal decreto delegato n. 189 del 2017.

Una ulteriore questione che merita un cenno è certo quella che riguarda la compatibilità dei nuovi più esigui numeri dei componenti delle Camere e la loro organizzazione interna²¹. Alcune norme dei regolamenti parlamentari vanno certo revisionate e adattate ai nuovi assetti. In particolare, quelle che rimandano ad un *quorum* di parlamentari espresso in termini assoluti o come frazioni di parlamentari, quelle che riguardano i criteri di composizione degli organi

¹⁸ Vedi F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981, 85 ss.; vedi anche F. LANCHESTER., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma Bulzoni Editore, 1990, 204.

¹⁹ G. L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in ROSSI E. A cura di, *ult. cit.*, 209.

²⁰ C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 244.

²¹ Nel volume se ne occupa L. GORI, *Sull'organizzazione del parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 131.

interni ed infine tutte quelle norme la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare. In relazione a queste tre categorie va verificata la ragionevolezza delle disposizioni numeriche rispetto alla nuova composizione, come anche vanno modificate tutte le indicazioni di numeri. Ciò non esclude però una revisione sistemica delle modalità di funzionamento del Parlamento.

Gli organi interni alle Camere, come ad esempio le Commissioni, rischiano di veder ridotta notevolmente la loro composizione, col rischio che risulterà sempre più difficile applicare la disposizione costituzionale che vuole rappresentati in questi organismi tutti i gruppi parlamentari proporzionalmente. Certo è che, con il diminuire dei numeri, «se si privilegia [...] la stretta rappresentanza proporzionale, le forze politiche di minoranza potrebbero non essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, se si vuole dare loro rappresentanza in tutte, designando un singolo parlamentare in più commissioni, tali forze politiche finirebbero per essere sovra-rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale»²².

Molti dei commentatori che hanno animato il dibattito referendario hanno sottolineato come le rilevanti conseguenze di organizzazione e funzionamento per le Camere che comporterà la riduzione del numero dei parlamentari, tali da rendere necessaria una incisiva revisione dei regolamenti parlamentari, avrebbero inciso negativamente sull'applicabilità di questa riforma. In realtà, le norme dei regolamenti parlamentari sono nella piena disponibilità delle Camere, tanto da poter essere non solo riformate a maggioranza (art. 64 della Costituzione), ma perfino disapplicate in concreto qualora nessun membro vi si opponga (*nemine opponente*)²³. In questo senso, tutti i possibili problemi di organizzazione interna delle assemblee parlamentari che deriveranno da questa riforma potranno essere corretti, anche differenziando i testi regolamentari dei due rami del Parlamento (i 200 Senatori potranno di certo coprire un minor numero di commissioni rispetto ai 400 deputati).

4. Il referendum confermativo: il quesito puntuale come elemento di chiarezza tra cittadini e legislatore costituzionale.

All'esito di questa, pur parziale, ricostruzione degli argomenti e dei contenuti sviluppati da coloro che hanno contribuito all'opera collettanea con cui ci siamo proposti di dialogare, è possibile tracciare qualche riflessione conclusiva.

Questo intervento di revisione costituzionale sembra in una qualche maniera inaugurare un approccio nuovo alla riforma della Carta fondamentale, non più organica ed inevitabilmente disomogenea, ma puntuale e con un oggetto definito.

²² S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 238.

²³ Si veda su tali aspetti S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli Editore, 2007, 348 ss., che li sviluppa analizzando una risalente pronuncia della Corte costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 1959).

Alle radici di tale nuovo orientamento, che così sembra prendere forma, vi sono di certo ragioni politiche. Dopo il fallimento dei grandi progetti di riforma del 2006 e del 2016²⁴, vi è una generale consapevolezza sul fatto che il sistema dei partiti sia divenuto instabile e che, con sempre maggiore difficoltà, esso riesca ad animare quelle spinte ideali, che sono poi essenziali per costruire un ampio consenso intorno ad un grande progetto e ad una visione alternativa delle regole fondamentali della nostra convivenza.

Al contrario, il puntuale oggetto della revisione e di conseguenza l'omogeneità del quesito del referendum confermativo conseguente si pongono essi stessi come elemento di chiarezza reciproca tra cittadini e legislatore costituzionale. Non è un caso che una certa dottrina, soprattutto in passato, estendendo i principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del referendum abrogativo anche al referendum confermativo, sia arrivata a sostenere l'impossibilità di riforme costituzionali totali e sistemiche perché non sottoponibili all'eventuale vaglio referendario²⁵.

La partecipazione popolare al procedimento di revisione costituzionale, concepita in realtà dai costituenti solo in funzione oppositiva²⁶, sembra oggi acquisire, con questo tentativo di revisione, un significato tutto differente²⁷. Il referendum confermativo si trasforma in un elemento di dialogo, che intende coagulare la volontà riformatrice del legislatore con il consenso popolare, garantito dalla chiarezza e specificità del quesito²⁸. La revisione costituzionale diviene allora una prospettiva di lungo periodo, da sviluppare per punti agili, partendo da elementi anche non primari ma condivisi. In tale prospettiva, questa riforma potrebbe rappresentare l'avvio di un processo più lento ma efficace di modifica della nostra Costituzione.

²⁴ Nel libro si utilizza l'efficace definizione di "riforme palingenetiche". Vedi G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 232.

²⁵ A. PACE, *Sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 6 aprile 2016; vedi anche A. PACE., *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, 7 ss. e F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, *Osservatorio AIC*, 13 aprile 2016, 3.

²⁶ Vedi F. MODUGNO *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2010, 112.

²⁷ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, 08.03.2007.

²⁸ L'eventuale intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale rappresenta un elemento incidente sulla efficacia della legge di revisione. La legge è perfetta dopo l'approvazione parlamentare, ma la sua efficacia è temporaneamente sospesa e condizionata alla richiesta e, conseguentemente, al positivo esito del referendum (così S. M. CICONETTI, *ult. cit.*, 124). In qualche modo, a seguito dell'approvazione, a maggioranza dei due terzi, del disegno di legge di revisione, si realizza una vera e propria presunzione di conformità della maggioranza parlamentare con quella degli elettori; «del tutto gratuita, specie se qualche anno è decorso dalla data delle elezioni» (così R. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana*, Milano, 1952, 632). Ora, pur tenendo ferme queste considerazioni, inserire l'intervento popolare all'interno di un processo sistematico, ma puntuale e ricorrente, di revisione costituzionale - fatta dunque attraverso una pluralità di modifiche puntali - significa sviluppare un rapporto di dialogo aperto con la volontà popolare; tanto che la linea di revisione potrebbe essere anche potenzialmente modellata a seconda della positiva o negativa definizione dei singoli interventi susseguenti. A dispetto del carattere facoltativo dell'intervento popolare, quest'ultimo andrebbe in realtà ogni volta assicurato dalla stessa maggioranza parlamentare che ha approvato la revisione puntuale: pratica che in realtà sta prendendo sempre più piede (fin dal caso della riforma del titolo V della Costituzione del 2001), mettendo in discussione la stessa natura "oppositiva" del referendum confermativo (per un commento sulla "stonatura" di questa pratica rispetto alla Costituzione si veda G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016).

In questo senso, un primo indirizzo di revisione potrebbe certo riguardare il superamento del bicameralismo perfetto²⁹. La differenziazione nel ruolo e nelle competenze tra le due Camere potrebbe dare una compiuta attuazione all'esigenza di partecipazione alla funzione legislativa centrale degli enti periferici, in un sistema costituzionale modellato sull'interdipendenza (si guardi al combinato disposto degli articoli 5 e 114 della Costituzione). Sarebbe allora necessario emancipare la più piccola tra le due Camere (il Senato) dal rapporto fiduciario con il Governo e renderla rappresentativa delle istanze regionali, prevedendone l'elezione su una base elettorale territorialmente aderente a quella delle autonomie regionali, ovvero facendone eleggere i membri direttamente dagli organi di governo periferici (in realtà, una differenza non da poco!).

E questo tentativo di spostare il momento di sintesi e appianamento dei contrasti di competenza all'interno di una specifica "Camera delle autonomie" avrebbe ancor più ragione di essere perseguito in un momento storico come quello attuale, in cui l'emergenza pandemica che abbiamo attraversato sembra aver rafforzato il ruolo delle istituzioni regionali, a cominciare dai Presidenti di Giunta regionale, chiamati in prima persona a definire ed applicare adeguate misure di contrasto all'espansione del contagio da Covid-19. Non è un caso che le elezioni per il rinnovo di sette Consigli regionali e l'elezione di altrettanti Presidenti, tenutesi lo stesso giorno della consultazione referendaria per la riduzione dei parlamentari e dunque all'indomani delle fasi più acute della pandemia, abbiano visto la riconferma di alcuni uscenti con percentuali molto alte di consenso, ben oltre le singole appartenenze partitiche³⁰. Un segno di maggiore autonomia dei governi regionali che, se si rivelasse una solida tendenza, potrebbe finalmente far nascere nel nostro paese una sana alterità politica tra centro e periferia, con un sistema politico decentrato e autonomo rispetto alle logiche partitiche nazionali. Presupposto essenziale questo per l'esistenza di un modello costituzionale che si voglia fondato su una interdipendenza tra dimensione statale e regionale³¹.

Altro aspetto conclusivo da toccare riguarda direttamente il contenuto di questa revisione costituzionale, che appunto si propone di ridurre il numero dei parlamentari. A dispetto dei pochi caratteri numerici che essa andrà a modificare sul testo della nostra Carta fondamentale, la riforma costituzionale *de qua* ha direttamente a che fare con il concetto di rappresentanza, proprio perché, come abbiamo detto, ridefinisce la misura del rapporto tra eletti ed elettori. Amplia la forbice certo, ma inevitabilmente avvia un processo di semplificazione politica. Infatti, la dimensione più esigua delle assemblee comporta, anche con un sistema elettorale totalmente proporzionale, una più contenuta rappresentazione dei partiti più piccoli. Questa

²⁹ Per un approfondimento sul tema delle possibili riforme istituzionali dopo il voto sul referendum per la riduzione del numero dei parlamentari si veda B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020.

³⁰ Nelle elezioni regionali del Veneto, il candidato Presidente Luca Zaia è stato riconfermato con il 76,79% dei voti. La sua "lista personale" ha ricevuto il 44,57% dei suffragi, mentre il suo partito di appartenenza, la Lega, si è fermata al 16,92%. In Liguria, il Presidente uscente Giovanni Toti è stato riconfermato con il 56,13% dei voti. La sua "lista personale", al 22,61%, è risultata quella con più consensi all'interno dello schieramento che lo sosteneva, ben oltre il risultato di altri partiti consolidati. Un ulteriore esempio è la Campania, dove il Presidente uscente Vincenzo De Luca è stato riconfermato con il 69,48% dei voti, con la sua "lista personale" al 13,30%, seconda per consenso nella propria coalizione.

³¹ Per un approfondimento su questo si segnala F. Severa, *Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa, Fascicolo speciale monografico "Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto"*, 2020, 251.

tendenza andrebbe allora assecondata, pensando ad una legge elettorale che premi la sintesi, magari attraverso soglie di sbarramento ragionevolmente alte ovvero rendendo proporzionalmente più ampia la quota di seggi assegnata su base di collegi uninominali, stabilita già nella legge Rosato.

Da valutare poi in questo ambito un aumento significativo dell'influenza personale del singolo parlamentare, sia perché chiamato a rappresentare collegi più vasti e più popolosi, sia perché maggiormente contenuti i gruppi parlamentari. In questo senso, è vero certo che, in un sistema di partiti orientato su *leadership* forti e temporanee, crescerà il potere di chi potrà scegliere candidati e ruoli, ma allo stesso tempo aumenteranno le possibilità di visibilità del singolo. Una spinta a mettere in discussione segreterie affermate.

Sarebbe allora necessario portare al centro del dibattito pubblico l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione, nel senso di creare all'interno dei partiti strumenti di selezione della classe dirigente e di contendibilità³².

In conclusione, il positivo superamento del vaglio referendario di questa riforma, ben oltre la reale portata testuale e sostanziale di una modifica che riguarda essenzialmente un dato numerico, pur incisivo sul principio di rappresentanza, apre certo strade inedite non solo per la revisione della Carta, ma anche per una più organica riforma dell'assetto politico e, più in particolare, partitico del paese. Una revisione costituzionale che si realizzi in una dimensione dialogica e puntuale, con una partecipazione popolare non più intesa come oppositiva, ma quale elemento di orientamento, si scontra forse con la più tradizionale ermeneutica costituzionale, ma di certo corre ora il rischio di affermarsi nei fatti. Ancora, i necessari interventi di adeguamento che questa riforma costituzionale imporrà potrebbero essere pensati in via organica e prociclica, provando cioè ad assecondare la spinta alla semplificazione che, come abbiamo spiegato, potrebbe arrivare dalla modifica dei numeri della rappresentanza.

Una riforma dal contenuto incolore può dunque divenire, a determinate condizioni, l'occasione per avviare quel più ampio processo riformatore, sia esso costituzionale, istituzionale o politico, che per alcune questioni appare come non più rinviabile.

³² G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *ult. cit.*, 115 ss.