



Marco Ciriello*

Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari**

a Afra Guarda, mia Madre

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le riforme costituzionali e la riduzione del numero dei parlamentari nei precedenti tentativi di riforma costituzionale. – 2.1. Le proposte di riforma riguardanti il Parlamento. – 2.2. Le proposte di riforma riguardanti il Governo. – 2.3. Le proposte di riforma riguardanti la democrazia diretta. – 3. Le riforme costituzionali e la riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura. – 4. Le riforme costituzionali e la politica nella storia della Repubblica. – 4.1. L'avvio del processo riformatore e la fine anticipata dell'VIII legislatura. – 4.2. La Commissione Bozzi e il Patto della staffetta. – 4.3. Commissione De Mita-Iotti e la fine della c.d. Prima Repubblica. – 4.4. La Commissione D'Alema e l'“assassinio” da parte di Berlusconi. – 4.5. La c.d. Bozza Violante e il caso Mastella. – 4.6. Le riforme e i referendum: le c.d. riforme Berlusconi e Renzi, tra politicizzazione, partitizzazione e personalizzazione. – 4.7. Sintesi. – 5. Le riforme costituzionali e la politica nella XVIII legislatura. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

L'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha sancito la riduzione del numero dei Deputati da 630 a 400 e dei Senatori da 315 a 200, ha riaperto il mai sopito dibattito nazionale sulle riforme istituzionali e costituzionali¹.

* Dottore Magistrale in Giurisprudenza laureato all'Università degli Studi di Padova, Avvocato del Foro di Padova, Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per Consulenti d'Assemblea presso l'Università La Sapienza di Roma.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Sul punto F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019; E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; L. LEO, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; F. NERI, *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; G. SANTINI, *Verso un Parlamento meno rappresentativo?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020; E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 26 marzo 2020.

La Costituzione, secondo la celebre definizione luhmanniana, e per riflesso le riforme costituzionali, rappresentano l'accoppiamento strutturale tra sistema giuridico e sistema politico, attraverso cui questi due sottosistemi differenziati limitano le influenze reciproche ed acquisiscono autonomia, ma non totale indipendenza².

La possibilità di riuscire a realizzare le auspiccate riforme dipende, quindi, da un duplice piano di valutazione: oggettivo-giuridico, e soggettivo-politico.

Sotto il profilo oggettivo, giuridico, si pone il problema di dare un contesto sistematico armonico alla riduzione del numero dei parlamentari, al fine di garantire la rappresentatività e la democraticità del sistema istituzionale ed implementarne il funzionamento. Il numero dei rappresentanti, infatti, non esprime, in sé, un contenuto significativo determinante del sistema istituzionale, ma, eccettuati gli estremi, un dato fondamentalmente neutro, ed è il tessuto normativo costituzionale, legislativo elettorale e regolamentare parlamentare che gli conferisce significato.

Tutti i plurimi precedenti tentativi di riforma organica della Costituzione, succedutisi e rincorsi nel corso di più di metà della storia della Repubblica italiana, hanno proposto la riduzione del numero dei parlamentari, ma questa si innestava in un disegno di riforma in cui il mutamento quantitativo della composizione del Parlamento traduceva il riflesso superficiale del mutamento qualitativo della sua struttura e della sua funzione, nel contesto con-causale di una pluralità di interventi diretti alla semplificazione, all'efficienza e all'efficacia della struttura e dell'azione delle istituzioni, perseguita attraverso la riforma della forma di Stato e della forma di Governo.

Anche durante la XVIII legislatura la riduzione del numero dei parlamentari è stata concepita in quadri di riforme più ampi: durante il Governo Conte I, si innestava nel quadro delle “*Riforme del cambiamento*” previste dal “*Contratto per il Governo del cambiamento*”, sottoscritto tra Movimento 5 Stelle e Lega-Salvini premier; durante il Governo Conte II, è stata reinnestata nel quadro di un più ampio processo di revisione previsto dal “*Programma di Governo*”, sottoscritto da Movimento 5 Stelle, Partito democratico e Liberi e Uguali, e dettagliato ne “*L'impegno dei Capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari*”.

A seguito dell'insediamento del Governo tecnico-politico Draghi, retto da una maggioranza inter-partiti di sostanziale unità nazionale, il tema delle riforme costituzionali è passato in secondo piano e la riduzione del numero dei parlamentari è rimasto un provvedimento essenzialmente isolato, suscettibile di ingenerare ulteriori distorsioni in un sistema istituzionale di per sé problematico.

Sotto il profilo politico, si pone il problema del delicato rapporto tra le riforme costituzionali e la politica, un rapporto che, per metà della storia repubblicana e, ancora, nel corso dell'attuale XVIII legislatura, si è dimostrato disfunzionale e improduttivo, condannando il Paese in un circolo vizioso fatto di immobilismo costituzionale, ipercinetismo elettorale, conflittualità politica e populismo.

² G. CORSI, *The Constitution in the Work of Niklas Luhmann*, in A. FEBBRAJO, G. CORSI (a cura di), *Sociology of Constitutions: A Paradoxical Perspective*, Abingdon-New York, Routledge, 2016, pp. 259-263.

Dei sette momenti fondamentali che possono essere individuati nella storia dei tentativi di riforma del parlamento e della forma di governo³, tutti sono stati influenzati in modo determinante dalla politica che, in alcuni casi ha impedito l'approvazione parlamentare delle riforme e, in altri casi, ne ha indirettamente determinati il rigetto da parte del corpo elettorale in sede referendaria.

La XVIII legislatura, che nei suoi primi tre anni ha visto il succedersi di tre governi, retti da tre differenti maggioranze parlamentari, rende in modo esemplare e concentrato la politicizzazione del tema: le riforme proposte da una maggioranza parlamentare sono state abbandonate dalla successiva e gli stessi partiti hanno votato a favore o contro la stessa riforma sulla base di argomenti e strategie strettamente e dichiaratamente politici.

2. Le riforme costituzionali e la riduzione del numero dei parlamentari nei precedenti tentativi di riforma costituzionale

Ogni precedente progetto di riforma costituzionale⁴ si è caratterizzato per linee di innovazione e di continuità rispetto ai precedenti, e la loro analisi congiunta permette di individuare alcune coerenze di fondo, alcune matrici concettuali comuni, che accompagnano e danno significato alla riduzione del numero dei parlamentari e che si riferiscono a tre macroambiti istituzionali: il Parlamento, il Governo e la democrazia diretta.

2.1. Le proposte di riforma riguardanti il Parlamento

Per quanto riguarda il Parlamento il nodo centrale è rappresentato dal superamento del bicameralismo paritario, nella direzione della sua differenziazione, sul duplice piano della legittimazione e delle funzioni.

Sul piano della legittimazione delle due Camere:

³ Il riferimento è 1) alla risoluzione Labriola e all'Ordine del Giorno De Giuseppe della VIII legislatura; 2) alla Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella IX legislatura, c.d. Commissione Bozzi; 3) alla Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura, c.d. Commissione De Mita- Iotti; 4) alla Commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nella XIII legislatura, c.d. Commissione D'Alema; 5) alla Proposta di Legge costituzionale A.C. n. 553 e abb.-A, approvata dalla I Commissione Permanente della Camera dei deputati, presieduta dall'On. Luciano Violante, e presentata alla Presidenza della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007, c.d. Bozza Violante; 6) il testo di legge costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione», pubblicato nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, c.d. riforma Berlusconi; 7) al testo di Legge costituzionale recante: «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», pubblicato nella G.U. della Repubblica n. 88 del 15 aprile 2016, c.d. riforma Renzi.

⁴ Sul punto S. BONFIGLIO, F. PIETRANCOSTA, *“Imperfetto perfettismo”: le riforme costituzionali nell'Italia del secondo dopoguerra. Intervista a Salvatore Bonfiglio*, in *Diacronie - Studi di storia contemporanea*, n. 27, 3/2016; F. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Anno LXV, n. 2/2015; S. GAMBINO, *La revisione della costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di ‘decostituzionalizzazione’*, in S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti, fra teoria costituzionale, diritto interno e esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007; L. VIOLANTE, *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli* (Intervento al Seminario “Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali”, promosso da ASTRID, tenuto a Roma il 14 luglio 2008).

- due progetti hanno previsto la conservazione di una legittimazione paritaria a suffragio universale diretto, uno prevedendo l'elezione contestuale di Camera e Senato⁵, e l'altro l'elezione contestuale, a livello nazionale, della Camera, e l'elezione differenziata, a livello regionale, del Senato, in coincidenza con le relative elezioni politiche regionali⁶;
- due progetti hanno proposto la differenziazione della legittimazione dei due rami del Parlamento, conservando la legittimazione a suffragio diretto per la Camera e introducendo un meccanismo di elezione indiretta di secondo grado per il Senato ad opera delle Assemblee elettive regionali e locali, riprendendo il modello della camera delle regioni, tedesca, austriaca e spagnola⁷;
- una soluzione spuria prevedeva l'istituzione, presso il Senato, di una Commissione delle Autonomie Territoriali, con funzioni deliberanti rispetto a leggi in materia regionale e territoriale, composta anche da Presidenti di Regioni e rappresentanti di Comuni e Province⁸.

Sul piano delle funzioni delle due Camere:

- la maggioranza dei progetti⁹ ha proposto la differenziazione delle funzioni per funzione prevalente, assegnando l'esercizio prevalente della funzione legislativa alla Camera, e l'esercizio prevalente della funzione di controllo al Senato.

Nello specifico, per quanto riguarda la funzione legislativa, questi progetti hanno proposto la distinzione di due procedimenti legislativi: l'uno ordinario, monocamerale nella decisione, affidata alla Camera, e solo eventualmente bicamerale nel procedimento, in cui il Senato è coinvolto su sua diretta iniziativa e solo in ruolo consultivo; l'altro riservato ad un individuato e ristretto novero di materie la cui importanza esige la partecipazione paritaria di entrambe le Assemblee rappresentative, secondo il modello bicamerale paritario nel procedimento e nella decisione.

Due fra questi progetti, proponevano, inoltre, un terzo tipo di procedimento legislativo, monocamerale nella decisione, affidata alla Camera, e bicamerale nel procedimento, con coinvolgimento necessario del Senato, le cui determinazioni, pur non vincolanti per la Camera, avrebbero potuto essere superate solo a maggioranza assoluta dei componenti di quest'ultima¹⁰;

- un progetto ha proposto la differenziazione della funzione legislativa per materia, assegnando l'esercizio prevalente della funzione legislativa ordinaria alla Camera, e l'esercizio prevalente della funzione legislativa in determinate materie di rilievo regionale e territoriale al Senato, con leggi monocamerale nella decisione ed eventualmente

⁵ Così il progetto della c.d. Commissione Bozzi.

⁶ Così la c.d. riforma Berlusconi.

⁷ Così la c.d. Bozza Violante, e la c.d. Riforma Renzi.

⁸ Così il progetto della c.d. Commissione D'Alema, che accoglie la proposta formulata dal senatore Elia, con parte del gruppo dei popolari, relativa all'istituzione presso il Senato di una speciale Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, formata per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per un terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province eletti con le modalità stabilite con legge approvata dalle due Camere.

⁹ Così il progetto della c.d. Commissione Bozzi, della c.d. Commissione D'Alema, la c.d. Bozza Violante e la c.d. riforma Renzi.

¹⁰ Così nella c.d. Bozza Violante e nella c.d. riforma Renzi.

bicamerali nel procedimento, salvo un ristretto novero di materie riservate a leggi bicamerali, nella decisione e nel procedimento¹¹.

Tutte queste soluzioni, in parte simili, in parte diverse, convergevano allo scopo di ridurre il carico di lavoro gravante su ciascun ramo del Parlamento e consentire la specializzazione della loro composizione e della loro struttura in ragione della relativa funzione, così da razionalizzare la riduzione del numero dei parlamentari, evitando la creazione di deficit funzionali per carenza di risorse organiche.

2.2. *Le proposte di riforma riguardanti il Governo*

Per quanto riguarda il Governo il punto centrale è rappresentato dalla stabilità, perseguita attraverso due principali tipo di intervento: il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri e la ridefinizione strutturale del rapporto di fiducia.

Per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- tutti i precedenti progetti hanno previsto l'attribuzione in suo favore del potere sostanziale di nomina e revoca dei singoli Ministri¹²;
- alcuni progetti di riforma hanno concentrano nella sua figura il rapporto fiduciario¹³;
- un solo progetto ha previsto l'attribuzione in suo favore del potere sostanziale di scioglimento delle Camere¹⁴.

Per quanto riguarda la ridefinizione del rapporto fiduciario le variabili della disciplina consistono nell'individuazione dei soggetti del rapporto, e delle modalità della sua espressione, in positivo e in negativo.

Sotto il profilo dei soggetti del rapporto, per quanto riguarda il polo parlamentare, in una prima fase, coincidente con i progetti di riforma redatti nel corso della c.d. prima repubblica, il soggetto che conferisce la fiducia è il Parlamento in Seduta comune¹⁵, al fine di conservare l'ampiezza della legittimazione politica governativa ed evitare le duplicazioni e i rischi conseguenti al conferimento da parte di entrambi i rami del Parlamento in forma separata e autonoma; in una seconda fase, principiata con il progetto della c.d. Commissione D'Alema, coincidente con la c.d. seconda repubblica, la fiducia è conferita dalla sola Camera¹⁶, in linea di coerenza con la tendenza ad individuare in quest'ultima la sede dell'indirizzo politico nazionale e del continuum tra maggioranza parlamentare e potere esecutivo.

Ancora sotto il profilo dei soggetti del rapporto, per quanto riguardo il polo governativo:

¹¹ Così la c.d. riforma Berlusconi.

¹² Così il progetto elaborato dalla c.d. Commissione Bozzi, quello della c.d. Commissione De Mita/Iotti, quello della c.d. Commissione D'Alema, la c.d. riforma Berlusconi, la c.d. bozza Violante.

¹³ Così il progetto della c.d. Commissione Bozzi, quello della c.d. Commissione De Mita/Iotti e la c.d. Bozza Violante.

¹⁴ Ossia la c.d. riforma Berlusconi, che in questo trova il tratto di maggiore divergenza rispetto ai precedenti e successivi tentativi di riforma, nella direzione di quello che Leopoldo Elia ha definito essere un "*premierato assoluto*" (L. ELIA, *Il premierato assoluto*, Relazione al Seminario ASTRID sul progetto governativo di riforma della Seconda Parte della Costituzione Roma, lunedì 22 settembre 2003).

¹⁵ Così il progetto della c.d. Commissione Bozzi e della c.d. Commissione De Mita/Iotti.

¹⁶ Così il progetto della c.d. Commissione D'Alema, la c.d. riforma Berlusconi, la c.d. Bozza Violante e la c.d. riforma Renzi.

- alcuni progetti hanno proposto l'instaurazione del rapporto di fiducia tra il solo Presidente del Consiglio e il Parlamento¹⁷, al già evidenziato fine di rafforzarne la posizione istituzionale e intragovernativa e attraverso questa stabilizzare il Governo.
- in altri progetti la fiducia è, invece, riferita al Governo, nel suo complesso e con il suo programma¹⁸, in un contesto di riforma in cui il rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri è tale da portarlo, in ogni caso, ad esercitare una funzione determinante nelle concrete dinamiche di concessione e di revoca della fiducia¹⁹.

Sotto il profilo dell'espressione della fiducia la maggioranza dei progetti di riforma ne prevedono il conferimento in forma espressa tramite mozione motivata²⁰ mentre in due progetti, la fiducia, è considerata implicita, in quanto strutturale o presunta²¹.

Sotto il profilo dell'espressione della sfiducia la generalità dei progetti prevede una mozione motivata con quorum di approvazione rafforzati in misura variabile²², e due di essi l'introduzione della c.d. sfiducia costruttiva, istituito in forza del quale nella mozione di sfiducia deve essere indicato il nome del successore al ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri²³. L'obiettivo è quello di rafforzare la stabilità del Governo e imporre razionalità e coerenza nell'espressione del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo, disinnescando il meccanismo delle cosiddette "crisi al buio", aperte senza prospettiva di alternativa politica²⁴.

Tutte queste soluzioni, anche in questo caso, in parte simili, in parte diverse, convergevano allo scopo di stabilizzare l'esecutivo, dall'un lato rimediando le maggiori cause di instabilità di esso emerse dall'incessante succedersi nella storia repubblicana delle crisi di governo, dall'altro andando a compensare le potenziali instabilità derivanti dall'incremento del peso politico ponderale dei singoli deputati e senatori, che è inversamente proporzionale al loro numero complessivo.

2.3. Le proposte di riforma riguardanti la democrazia diretta

Per quanto, infine, riguarda la democrazia diretta, i punti centrali sono il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare e dell'istituto referendario.

Con riguardo all'iniziativa legislativa popolare più progetti hanno previsto il rafforzamento dell'istituto attraverso l'introduzione di un limite temporale entro il quale il Parlamento debba

¹⁷ Così il progetto elaborato dalla c.d. Commissione Bozzi, quello della c.d. Commissione De Mita/Iotti e la c.d. Bozza Violante.

¹⁸ Così il progetto elaborato dalla c.d. Commissione D'Alema, la c.d. riforma Berlusconi, e la c.d. riforma Renzi.

¹⁹ Così nel progetto della c.d. Commissione D'Alema, nella c.d. riforma Berlusconi e nella c.d. riforma Renzi.

²⁰ Così il progetto della c.d. Commissione Bozzi, la c.d. riforma Berlusconi, la c.d. Bozza Violante, la c.d. riforma Renzi.

²¹ Nel progetto della c.d. Commissione De Mita/Iotti, è "strutturale", dacché il Presidente del Consiglio è eletto direttamente dal Parlamento in seduta comune, e, nel progetto della c.d. Commissione D'Alema, è "presunta" sulla base della "non sfiducia" iniziale.

²² Così la c.d. Commissione Bozzi, la c.d. Commissione D'Alema, la c.d. riforma Renzi.

²³ Così la c.d. Commissione De Mita/Iotti e la c.d. Bozza Violante, che in tal senso sarebbe stata modificata in Aula.

²⁴ Cfr. Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XI Legislatura, Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione, Camera dei Deputati n. 3597 - Senato della Repubblica n. 1789, p. 43.

deliberare sulla proposta di iniziativa legislativa popolare, divergendo sulle modalità di determinazione del termine e sulle garanzie del suo rispetto²⁵,

Per quanto riguarda il referendum alcuni progetti ne hanno previsto l'estensione di ambito applicativo, attraverso l'introduzione di nuovi tipi di referendum, quali:

- un referendum consultivo, non vincolante, su questioni di alta rilevanza politica²⁶;
- un referendum propositivo e d'indirizzo, da disciplinarsi con apposita legge costituzionale²⁷;
- un deliberativo in connessione all'ipotesi di proposta di legge di iniziativa popolare, sulla quale il Parlamento non si sia pronunciato entro il predetto termine²⁸.

Tutte queste soluzioni, ancora una volta, in parte simili, in parte diverse, convergevano allo scopo di tutelare il pluralismo e potenziarne l'espressione, e compensavano il potenziale *vulnus* di rappresentatività delle istituzioni discendente dalla riduzione del numero dei parlamentari, derivante dalla riduzione del numero dei rappresentanti, dal necessario ampliamento delle circoscrizioni elettorali e dall'inevitabile ridefinizione verso l'alto della soglia di sbarramento per l'ingresso dei partiti in Parlamento.

3. Le riforme costituzionali e la riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura

Come premesso, la riduzione del numero dei parlamentari, nel corso della XVIII legislatura, è stata concepita in due diversi quadri di riforma: le “*Riforme del cambiamento*” del Governo Conte I, e il “*percorso*” riformista disegnato dal “*Programma di Governo*” e da “*L'impegno dei Capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione*” del Governo Conte II.

La Legge costituzionale n.1 del 2020, infatti, riceve l'approvazione in prima deliberazione di entrambe le Camere e in seconda deliberazione da parte del Senato, durante il Governo Conte I, nato dal “*Contratto per il Governo del cambiamento*” tra il Movimento 5 Stelle, guidato da Luigi Di Maio, e la Lega-Salvini Premier, di Matteo Salvini.

Nella volontà politica della maggioranza “giallo-verde”, la riduzione del numero dei parlamentari si inserisce in un quadro di riforme istituzionali dirette a compensare la riduzione del numero dei rappresentanti attraverso il rafforzamento e l'implementazione degli strumenti di partecipazione politica popolare, nell'ottica di un'interazione sinergica tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Già il “*Contratto per il Governo del cambiamento*”, del maggio 2018, al punto 20, rubricato “*Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*”, fa riferimento ad “*alcuni interventi limitati,*

²⁵ Nella c.d. riforma Renzi tanto il termine, quanto le garanzie, sono rimessi ai regolamenti parlamentari; nel progetto della c.d. Commissione Bozzi il termine è predeterminato in 24 mesi e la garanzia della sua *inderogabilità* è rimessa ai regolamenti parlamentari; nel progetto della c.d. Commissione D'Alema il termine è predeterminato in 18 mesi, e garantito dalla possibilità di ricorso a referendum popolare approvativo nell'ipotesi della sua violazione, laddove la proposta non oggetto di deliberazione sia stata sottoscritta da almeno ottocentomila elettori.

²⁶ Così il progetto elaborato dalla c.d. Commissione Bozzi.

²⁷ Così la c.d. riforma Renzi.

²⁸ Così il progetto della c.d. Commissione D'Alema.

*puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome*²⁹, ed è nella Conferenza stampa del 2 ottobre 2018 che il Ministro per la democrazia diretta e i rapporti con il Parlamento, Riccardo Fraccaro, presenta le “*Riforme del cambiamento*”, che “*più di ogni altra proposta di legge incardinano il cuore lo spirito del processo di cambiamento che ci ha portato qui il 4 marzo e con cui gli elettori ci hanno dato un mandato chiaro*”³⁰.

Il nucleo delle “*Riforme del cambiamento*”, presentato in Conferenza stampa e illustrato in un apposito documento governativo, si articola in quattro punti: 1) la riduzione del numero dei parlamentari; 2) l’abrogazione della base costituzionale del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro; 3) l’eliminazione del quorum strutturale con riferimento al referendum abrogativo; 4) l’introduzione di una forma rafforzata di iniziativa legislativa popolare con il referendum propositivo³¹.

Il piano si concretizza nella presentazione di tre proposte di legge costituzionale, rispettivamente:

- il disegno di legge costituzionale A.S. 214 (A.C. 1585), in materia di riduzione del numero dei parlamentari, destinato a diventare la Legge costituzionale n. 1 del 2020;
- il disegno di legge costituzionale D’Uva ed altri, A.C. 1173-A (A. S.1089), che propone un duplice intervento diretto ad implementare l’efficacia della partecipazione politica popolare:
 - a) il rafforzamento dell’iniziativa legislativa popolare attraverso l’introduzione di un limite temporale entro il quale il Parlamento debba deliberare sulla proposta di iniziativa popolare e l’introduzione di un referendum deliberativo in connessione all’ipotesi di proposta di legge di iniziativa popolare, sulla quale il Parlamento non si sia pronunciato entro il predetto termine, o si sia pronunciato sulla stessa apportandovi modifiche non meramente formali (nel qual caso la proposta originale sarebbe sottoposta a referendum e la proposta modificativa approvata dal Parlamento sarebbe promulgata laddove il referendum avesse esito negativo)³²;
 - b) l’abrogazione del quorum di efficacia del referendum abrogativo.
- il disegno costituzionale Calderoli, A.S. 1124, che propone l’abrogazione della base costituzionale del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro e la soppressione del medesimo Consiglio³³.

A questi si aggiungono, coevamente, il disegno di legge costituzionale Bruno Bossio, Ceccanti, Brescia, Meloni, A.C. 1511-1647-1826-1873-B (S. 1440), parallelo alle Riforme per il cambiamento e di iniziativa politica trasversale, che propone l’abbassamento del requisito anagrafico per l’esercizio dell’elettorato attivo per l’elezione del Senato da 25 a 18 anni, e più

²⁹ Contratto per il governo del cambiamento, punto 20.

³⁰ Camera dei Dep, WebTv, Riforme costituzionali - Conferenza stampa di Riccardo Fraccaro, 2 ottobre 2018.

³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, “*Le riforme del Cambiamento*”, Scheda di Lettura, p. 1.

³² La proposta riprende la proposta di rafforzamento dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare attraverso la previsione di un termine entro il quale il parlamento debba deliberare in merito, già avanzata, con modulazioni differenti, dalla Commissione Bozzi, dalla Commissione D’Alema e dalla c.d. riforma Renzi, e l’introduzione del referendum deliberativo in connessione con l’iniziativa legislativa popolare, già avanzata, in termini parzialmente differenti, dalla Commissione D’Alema.

³³ La proposta riprende una volontà politica da più parti manifestata e già precipitata nella c.d. Riforma Renzi.

proposte di legge costituzionale di provenienza politica trasversale in materia di tutela costituzionale dell'ambiente.

La realizzazione del piano delle “*Riforme del cambiamento*” è interrotta dalla crisi di governo “agostana”, che porta alla nascita del Governo Conte II, frutto dell'alleanza tra il Movimento 5 Stelle, il Partito Democratico, e Liberi e Uguali.

La maggioranza parlamentare “giallo-rossa” dà una nuova dimensione e nuove prospettive alla riduzione del numero dei parlamentari: il punto 10 del “*Programma di Governo*”, affronta il tema delle riforme istituzionali e afferma la necessità di “*inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. (...) Contestualmente, si rende necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni*”³⁴.

In questa prospettiva i Capigruppo di maggioranza hanno assunto un *Impegno* comune sulle riforme costituzionali e istituzionali considerate necessarie³⁵, che, sul piano delle riforme costituzionali prevede: un progetto di riforma costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per il voto per il Senato della Repubblica, già in corso di esame in quel ramo del Parlamento; un testo volto a modificare il principio della base regionale per l'elezione del Senato e per riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica; e l'avvio di un percorso che coinvolga tutte le forze politiche di maggioranza, aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile, volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata³⁶.

Il nuovo equilibrio politico ha portato, innanzitutto, l'8 ottobre 2019, all'approvazione, in seconda deliberazione, da parte della Camera, del disegno di Legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari, con 553 voti favorevoli e 14 contrari, laddove le precedenti approvazioni erano invece avvenute con una maggioranza inferiore ai due terzi per voto contrario del Partito democratico e di Liberi e Uguali. Il Testo della Legge costituzionale è stato, quindi, pubblicato nella G.U. 12 ottobre 2019, n. 240, e fatto oggetto di richiesta di referendum confermativo ai sensi dell'art. 138 Cost., che, come noto, porterà al referendum del 20 settembre 2020, con il quale l'elettorato confermerà la riduzione del numero dei parlamentari.

La concretizzazione del più ampio quadro di riforma prospettato nell'*Impegno dei Capigruppo parlamentari di maggioranza* si intreccia all'*iter* del referendum e alle eccezionali circostanze storiche legate alla pandemia di Covid-19, che dopo aver registrato i primi focolai italiani il 20 febbraio 2020, si è rapidamente diffusa su tutto il territorio nazionale contagiando, nel primo

³⁴ Programma di governo, Punto 10.

³⁵ Deputati PD, Ufficio documentazione e studi, *Riduzione del numero dei parlamentari: perché il PD vota a favore*, Dossier n. 29, 8 ottobre 2019, p. 2.

³⁶ *Ibidem*, Allegato n. 1 “*L'impegno dei Capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari*”, p. 5.

anno, quasi tre milioni di persone, e provocando, nello stesso periodo di tempo, quasi centomila morti.

In sintesi, sul piano delle riforme costituzionali, la maggioranza parlamentare espressa nel Governo Conte II, ha portato alla presentazione:

- della proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri, A.C. 2238, che propone di modificare il principio della base regionale per l'elezione del Senato, adottando la base elettorale circoscrizionale, e di riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica. La proposta di legge, presentata il 6 novembre 2019, circa trenta giorni dopo l'approvazione definitiva del Testo di Legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari e la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, vuole rappresentare “*un primo nucleo di interventi volti ad accompagnare la riduzione del numero dei parlamentari*”³⁷ e il primo adempimento del *Programma* delineato e dell'*Impegno* assunto.
- della proposta di legge costituzionale Delrio ed altri, A.C. 2697, (Marcucci ed altri, A.S. 1960), “*modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia*”, che propone una riforma sistematica della forma di governo, sebbene relativamente più contenuta rispetto ai precedenti tentativi storici. La proposta, presentata il 1° ottobre 2020, dieci giorni dopo il referendum, si offre ai partiti della maggioranza a completamento degli interventi costituzionali previsti dal *Programma* e dall'*Impegno dei Capigruppo*, quale avvio di un più ampio e sistematico percorso di riforme. La proposta innesta elementi di innovazione, più strettamente legati all'avvenuta riduzione del numero dei parlamentari, su un tessuto che si sviluppa in linea di continuità rispetto alle prevalenti matrici concettuali emergenti dal lungo percorso dei tentativi di riforma costituzionale, in particolare guardando ad alcune soluzioni enucleate nella c.d. Bozza Violante.

L'innovazione più rilevante è rappresentata dal ruolo del Parlamento in seduta comune, che alla luce della riduzione del numero dei parlamentari, verrà ad avere un numero di componenti sostanzialmente sovrapponibile a quello della Camera ante riforma. La proposta conferisce nuova centralità politica al Parlamento in seduta comune, affidandogli i momenti più solenni di decisione sull'indirizzo politico nazionale, in primis accordando e revocando la fiducia³⁸.

Per quanto concerne il Parlamento:

- a) sul piano della legittimazione, la proposta prevede che il Senato sia eletto a suffragio diretto a base circoscrizionale e integrato da un senatore eletto a maggioranza assoluta

³⁷ Disegno di legge costituzionale Fornaro e altri (Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali, Italia Viva, Misto-Minoranze linguistiche) “*Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica*” (A.C. 2238), Relazione illustrativa, p. 2.

³⁸ *Ibidem*. Il Parlamento in seduta comune, in particolare: accorda o revoca la fiducia, determina il contenuto della legge di bilancio, autorizza con legge la ratifica dei maggiori trattati internazionali e svolge una funzione centrale nella definizione della politica dell'Italia nell'Unione Europea.

dei componenti da ogni Consiglio regionale e delle Province Autonome, tra i componenti medesimi³⁹;

- b) sul piano delle funzioni, la proposta riprende un modello differenziato per funzione prevalente in attribuzione della funzione legislativa non riservata al Parlamento in seduta comune alla Camera, e l'attribuzione prevalente della funzione di controllo al Senato⁴⁰. In particolare, sul piano della funzione legislativa, la proposta prevede tre tipi di procedimento legislativo: un procedimento bicamerale paritario, un procedimento monocamerale nella decisione ed eventualmente bicamerale nel procedimento, e un procedimento monocamerale nella decisione ed eventualmente bicamerale nel procedimento, in cui il ruolo del Senato è rinforzato ed è previsto che la Camera possa superare le eventuali modifiche apportate solo con deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti⁴¹.

Per quanto riguarda il Governo:

- a) sul piano del rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, la proposta gli attribuisce il potere di proporre tanto la nomina, quanto la revoca dei singoli ministri⁴²;
- b) sul piano del rapporto di fiducia, la proposta, infine, prevede che la fiducia sia attribuita dal Parlamento in seduta comune, riferita all'intero Governo, conferita in modo espresso, revocata con mozione di sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza aggravata⁴³. Inoltre, sempre al fine di conferire maggiore stabilità al Governo, la proposta prevede la costituzionalizzazione della questione di fiducia e l'obbligatoria parlamentarizzazione delle crisi di governo.

La nascita del Governo tecnico politico guidato da Mario Draghi, ha visto la successiva concentrazione dell'azione di Governo sulla gestione della pandemia, del piano vaccinale e del piano di ripresa e resilienza e, sul piano delle riforme, l'avanzamento delle sole proposte già trasversalmente condivise dai partiti della nuova maggioranza di governo, con l'approvazione in seconda deliberazione da parte di entrambe le Camere della riduzione del requisito anagrafico per l'elettorato attivo al Senato e l'approvazione in prima deliberazione da parte del Senato di una proposta in materia di tutela costituzionale dell'ambiente.

La riduzione del numero dei parlamentari, immaginata nel complesso e quale effetto razionale di una riforma sistematica nei precedenti tentativi di riforma costituzionale, fattasi puntuale e vestita di un significato indipendente e nuovo nell'ambito delle “*Riforme del cambiamento*” del Governo Conte I e re-immersa nella prospettiva di un “percorso” di riforme della forma di governo dall’*“Impegno dei capigruppo della maggioranza”* del Governo Conte II, resta, ad oggi, un provvedimento isolato e potenzialmente disfunzionale che non soltanto non risolve

³⁹ Riprendendo in forma parziale e limitata a circa un decimo della composizione dell'Assemblea, la logica della Camera delle Regioni, che al Senato propone l'insediamento parlamentare di membri eletti in secondo grado dai Consigli regionali e delle Province autonome, fatta propria, per l'intera Assemblea dalla c.d. Bozza Violante e dalla c.d. Riforma Renzi.

⁴⁰ La differenziazione funzionale riprende la logica già fatta propria dalla maggioranza dei precedenti tentativi di riforma.

⁴¹ La tripartizione dei procedimenti legislativi riprende la proposta fatta propria dalla c.d. Bozza Violante e dalla c.d. Riforma Renzi.

⁴² In linea di continuità sul punto con la generalità dei precedenti tentativi di riforma costituzionale.

⁴³ La previsione di una maggioranza aggravata per l'approvazione della mozione di sfiducia si pone in linea di continuità con la maggioranza dei precedenti progetti di riforma, e l'introduzione della c.d. sfiducia costruttiva trova precedenti nel Progetto della Commissione De Mita/Iotti, e nella c.d. Bozza Violante, che sarebbe stata in tal senso modificata in Aula.

le disfunzioni istituzionali che stanno alla base dell'esigenza di riforma costituzionale, ma le aggrava, facendone un'urgenza politica.

La riduzione del numero dei parlamentari, non compensata da altri interventi strutturali, infatti:

- per quanto riguarda il Parlamento, rischia di generare ulteriori disfunzioni in termini di efficacia ed efficienza della capacità decisionale parlamentare, in quanto lascia inalterati funzioni e carico di lavoro dei due rami del parlamento sottraendo un terzo delle risorse umane disponibili, a titolo di esempio in Senato venendo meno i “numeri” per la costituzione delle Commissioni parlamentari;
- per quanto riguarda il Governo, lo espone sensibilmente alle instabilità discendenti dall'aumento del peso politico ponderale dei singoli deputati e senatori che, se dall'un lato incrementa il prestigio e la responsabilità personali discendenti dalla carica, dall'altro lato aumenta il peso istituzionale e il potere politico-contrattuale del singolo parlamentare;
- per quanto, infine, riguarda, la tutela del pluralismo e la partecipazione politica popolare, traduce un *vulnus* di rappresentatività potenziale che, non compensato, sottrae spazio di rappresentanza, in particolare alle minoranze.

4. Le riforme costituzionali e la politica nella storia della Repubblica

Il lungo percorso dei tentativi di riforma costituzionale in Italia evidenzia, come premesso, un rapporto disfunzionale tra la politica e le riforme costituzionali.

In questo percorso possono, infatti, essere individuati sette momenti fondamentali per significato politico e grado di definizione del risultato raggiunto: 1) l'avvio del processo riformatore, con la Risoluzione Labriola e l'Ordine del giorno De Giuseppe, nell'VIII legislatura; 2) la Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On. Bozzi, nell'IX legislatura; 3) la Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta, dall'On. De Mita e, poi, dall'On. Iotti, nell'XI legislatura; 4) la Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta dall'On. D'Alema, nella XIII Legislatura; 5) la c.d. riforma Berlusconi, bocciata al referendum del 25-26 giugno 2006, nella XIV Legislatura; 6) la c.d. Bozza Violante, elaborata dalla Commissione affari costituzionali della Camera, presieduta dall'On. Violante, nella XV Legislatura; 7) la c.d. riforma Renzi, bocciata dal referendum popolare del 4 dicembre 2016, nella XVII Legislatura.

4.1. L'avvio del processo riformatore e la fine anticipata dell'VIII legislatura

Il primo avvio del processo riformatore, avviene il 14 aprile 1983, durante l' VIII legislatura, sotto il Governo di Amintore Fanfani, con la parallela approvazione, alla Camera, della

risoluzione Labriola e, al Senato, dell'Ordine del giorno De Giuseppe⁴⁴, di identico tenore, diretti alla costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Questi documenti parlamentari, nel conferire alla costituenda Commissione un ampio mandato di studio e relazione, focalizzano quelli che saranno i termini fondamentali del dibattito sulle riforme costituzionali nei successivi quarant'anni: il mandato è sintetizzato in 16 questioni, formulate in termini di "problemi istituzionali" che primariamente comprendono:

- *"problemi del Parlamento concernenti la sua formazione con riguardo...all'esigenza della diversificazione tra i due rami del Parlamento e della composizione di essi"; "problemi del Parlamento relativi alla sua struttura, e alle opzioni tra ordinamento monocamerale, bicamerale uguale o ineguale, ed ai criteri distintivi di questa ultima ipotesi (separazione funzionale esclusiva o prevalente, con il ricorso alla nozione di legge bicamerali e leggi monocamerali)"*⁴⁵;
- *"problemi del Governo, relativi alla sua struttura costituzionale e politica, alla riorganizzazione dei Ministeri e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio", "problemi del Governo, relativi alla sua legittimazione politica ed ai rapporti costituzionali intragovernativi"*⁴⁶;
- *"problemi della democrazia diretta, con la revisione della disciplina del referendum abrogativo delle leggi ordinarie"*⁴⁷.

Questo primo avvio delle riforme si scontra da subito con le dinamiche politiche: il 22 aprile, una settimana dopo le delibere istitutive della Commissione, il Comitato Centrale del PSI delibera l'uscita strategica del partito dal Governo; il 29 aprile il Governo Fanfani dà le dimissioni e il 4-5 maggio successivi il Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, dispone lo scioglimento anticipato delle Camere e la convocazione dei Comizi per il 26 e 27 giugno 1983⁴⁸.

4.2. La Commissione Bozzi e il c.d. Patto della staffetta

Il processo riformatore riprende nella IX legislatura, con il governo Craxi, il primo Presidente del Consiglio dei Ministri socialista: il 13 ottobre 1983, la Camera approva la Mozione Bozzi⁴⁹, che riedita e rinvia, alla Risoluzione Labriola e il Senato approva la Mozione Bisaglia⁵⁰, che riedita e rinvia all'Ordine del giorno De Giuseppe.

La "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali", presieduta dall'On. Aldo Bozzi, su nomina congiunta da parte dei Presidenti delle Camere, si riunisce per la prima volta il 30 novembre

⁴⁴ Risoluzione Labriola, che assorbe le Mozioni Labriola e altri e Napolitano ed altri, in Resoconto stenografico - VIII Legislatura - Camera dei Deputati, 14 aprile 1983, p. 62365 e ss.; e Ordine del giorno De Giuseppe e altri, in Resoconto Stenografico - VIII Legislatura - Senato della Repubblica, 14 aprile 1983, p. 10 e ss.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ Decreto del Presidente della Repubblica del 4 maggio 1983, n. 146, Decreto del Presidente della Repubblica del 5 maggio 1983, n. 147.

⁴⁹ Mozione Bozzi e altri, in Resoconto Stenografico - IX Legislatura - Camera dei Deputati, seduta del giorno 13 ottobre 1983.

⁵⁰ Mozione Bisaglia e altri, in Resoconto Stenografico - IX Legislatura - Senato della Repubblica, 13 ottobre 1983.

1983 e, il 29 gennaio 1985, presenta la propria Relazione conclusiva, “*una relazione propositiva, in cui sono formulate le proposte di revisione costituzionali e legislative*”⁵¹.

Ne seguì il deposito in Parlamento di diverse proposte di revisione costituzionale, da parte di vari gruppi politici, che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione; lo stesso On. Aldo Bozzi si fece promotore di 9 proposte, ma la Commissione Affari Costituzionali non ne iniziò mai l’esame⁵².

L’attenzione pubblica e dei partiti è distratta e monopolizzata da un clima di incertezza e tensione crescente nei rapporti tra Democrazia Cristiana e il Partito Socialista Italiano determinati dall’attrito tra il c.d. Patto della staffetta, siglato nel 1983, tra Ciriaco De Mita e Bettino Craxi, che subordinava l’affidamento del governo a Craxi, ad una successiva alternanza di governo con De Mita⁵³, e la leadership craxiana, che si dimostra insofferente ai vincoli imposti dall’alleato.

Sarà questa tensione a portare due crisi di governo successive: il 26 giugno 1986, quando la Camera, per effetto del voto segreto di circa settanta “franchi tiratori”, boccia il Decreto legge sulla finanza locale, precedentemente approvato dal Senato e sul quale il Governo ha posto la fiducia, provocandone le dimissioni il giorno successivo; e il 17 febbraio 1987, quando Craxi, intervistato da Giovanni Minoli nella trasmissione televisiva Mixer, smentisce pubblicamente l’esistenza di qualsiasi patto per l’alternanza al governo tra Democrazia Cristiana e il Partito Socialista italiano, scatenando la reazione immediata di democristiana che si traduce in ultimatum che il 3 marzo 1987 porta alle dimissioni del secondo Governo Craxi e alla fine anticipata della legislatura.

4.3. La Commissione De Mita-Iotti e la fine della c.d. Prima Repubblica

Il 23 luglio 1992, a sette anni di distanza dalla Relazione della c.d. Commissione Bozzi, durante l’XI legislatura, sotto il governo Amato, l’ultimo governo politico della c.d. prima repubblica, la Camera, con la Risoluzione Bianco⁵⁴, e il Senato, con l’Ordine del giorno Gava⁵⁵, deliberano l’istituzione di una *Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, che sarà presieduta, prima, dall’On. Ciriaco De Mita, e, dopo le dimissioni di questo a seguito dell’arresto del fratello, dall’On. Leonilde (detta Nilde) Iotti, sino alla conclusione dei lavori, nel gennaio del 1994.

Sullo sfondo “Tangentopoli” travolge il Paese: dal febbraio 1992 al marzo 1994 sono emessi 25400 avvisi di garanzia, sono compiuti 4525 arresti, sentenziate 1233 condanne, presentate 507 richieste di autorizzazione a procedere alla Camera e 172 al Senato, 6 ministri sono costretti a dimettersi per aver ricevuto comunicazioni giudiziarie, 10 indagati si suicidano.

⁵¹ Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Relazione della Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali*, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985, Doc. XVI-bis, n. 3, p. 7.

⁵² Camera dei Deputati, Dossier - *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (“Commissione Bozzi?”) costituita nella IX legislatura*, disponibile presso il sito <https://www.camera.it>.

⁵³ R. ZUCCOLINI, *De Mita rivela: in un convento decidemmo il patto della staffetta*, Corriere della sera, 20 gennaio 2000.

⁵⁴ Resoconto stenografico - XI Legislatura - Camera dei Deputati, Seduta del giorno 23 luglio 1992.

⁵⁵ Resoconto stenografico - XI Legislatura - Senato della Repubblica, Seduta del giorno 23 luglio 1992.

Il contesto storico in cui è chiamata ad operare la Commissione ne segna la conclusione anticipata: l'On. Iotti, nella Relazione introduttiva che accompagna il “*Progetto di legge costituzionale*”, comunicato alle Presidenze delle Camere l'11 gennaio 1994, premette: “*il progetto si presenta organico (...) ma non compiuto*”⁵⁶; “*l'atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggiore numero di inquisiti che ha tolto prestigio al Parlamento, le sempre più accentuate incertezze della situazione politica, hanno indotto a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto, perché possa restare come documento per il futuro lavoro*”⁵⁷.

Cinque giorni più tardi, il Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, decreta lo scioglimento anticipato delle Camere⁵⁸ e, l'indizione, per domenica 27 marzo 1994, dei comizi elettorali⁵⁹ che vedranno il completo stravolgimento del quadro politico nazionale.

4.4. La Commissione D'Alema e l'“assassinio” da parte di Berlusconi

A seguito del crollo del sistema dei partiti costituenti, sorge un sistema di partiti bipolarizzato, frutto della scomposizione dell'area centrale e del suo sostanziale riassorbimento entro i due emergenti poli del centro-sinistra e del centro-destra.

In questo contesto, il tema delle riforme costituzionali ritorna con grado di compiutezza istituzionale, nella XIII legislatura, durante il Governo Prodi I, e assume il nuovo significato di un momento neocostituente fonte di legittimazione istituzionale dei partiti del nuovo sistema politico.

La promessa di costituire una nuova Repubblica si traduce nella Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1, con la quale il Parlamento provvede all'istituzione di una *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, che sarà presieduta dall'On. Massimo D'Alema, e disciplina un procedimento di revisione costituzionale speciale, che prevede la trasmissione di un progetto di riforma dalla Commissione alle Camere, l'emendamento di esso in seno all'Aula e, quindi, una duplice deliberazione approvativa, a procedimento semplificato, ad intervallo non minore di tre mesi, la seconda delle quali a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il 30 giugno 1997 la Commissione approva il Progetto di legge costituzionale A.C. 3931 – A.S. 2583, frutto di composizioni e giustapposizioni politiche, ad esito delle quali ogni partito è riuscito ad inserire elementi “di bandiera”, cui ha vincolato la propria adesione al Progetto.

In Aula vengono annunciati decine di migliaia di emendamenti: l'esame esacerba le tensioni e naufraga di fronte all'emergere di personalismi politici, irrigidimenti ideologici, che si

⁵⁶ Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XI Legislatura, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione*, con Relazioni di Nilde Iotti, Presidente della Commissione, Silvano Labriola, relatore per la forma di Stato, Franco Bassanini, relatore per la forma di governo, Camera dei Deputati n. 3597 - Senato della Repubblica n. 1789, p. 5.

⁵⁷ Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, XI Legislatura, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 5-6.

⁵⁸ Decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 1994, n. 27.

⁵⁹ Decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 1994, n. 28.

traducono in *diktat* ed *ultimatum*, ed egoismi partitici, che sfruttano posizioni di minoranza per ottenere leve strategiche che ne incrementino il potere.⁶⁰

Ad “*assassinare*”⁶¹ la bicamerale è Silvio Berlusconi, che, rivalutata la posizione di interesse di partito, dopo aver ottenuto risultati incoraggianti nelle elezioni amministrative, e di interesse personale, dopo aver ottenuto il diniego dell’autorizzazione a procedere nei confronti dell’Avvocato Cesare Previti richiesta dal Pool milanese di Mani pulite, si sottrae al progetto.

Il Presidente di Forza Italia, rinnega patentemente i risultati raggiunti, che definisce una “*pseudo-riforma*” “*di cui doverci scusare con gli italiani*”⁶², frutto di una “*deriva verso le sabbie mobili di un compromesso di basso livello*”⁶³: il 9 giugno 1998, il Presidente della Camere dei Deputati, On. Prof. Luciano Violante, avverte l’Assemblea, del “*venir meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione in Assemblea del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione*”⁶⁴.

4.5. *La c.d. Bozza Violante e il caso Mastella*

Tra i momenti fondamentali del processo di riforma destinati a non uscire dall’Aula di Montecitorio e a essere travolto dagli eventi del conflitto politico, si colloca, durante la XV legislatura, sotto il Governo Prodi II, la c.d. Bozza Violante⁶⁵, che costituisce il massimo risultato di sintesi condivisa tra le forze politiche parlamentari in materia di riforme costituzionali.

Il testo è elaborato sulla base di quattordici precedenti proposte di riforma costituzionale e della riflessione maturata dall’esperienza delle Commissioni bicamerali, da cui isola i “*fili conduttori*” e i “*contenuti minimi comuni*” oggetto di “*consenso per intersezione*” fra le diverse forze politiche⁶⁶, al fine di effettuare “*interventi mirati e limitati, pur se dalla portata fortemente innovativa (...) frutto di un metodo pragmatico e graduale*”⁶⁷, che attengono all’esigenza minima necessaria di superare il bicameralismo paritario e di dare stabilità al potere esecutivo.

A dimostrazione della solidità e della condivisione del progetto, la c.d. Bozza Violante è stata approvata in Commissione Affari Costituzionali all’unanimità e due anni dopo, mutate la legislatura e la maggioranza parlamentare, l’On. Gianfranco Fini, di Alleanza Nazionale, nuovo

⁶⁰ Sugli attriti, le contrattazioni, gli arroccamenti e gli *ultimatum* che si intrecciano attorno al Progetto elaborato dalla Commissione bicamerale, E. SCALFARI, *L’amara minestra di D’Alema*, la Repubblica, 11 gennaio 1998, disponibile al sito <https://ricerca.repubblica.it/>.

⁶¹ Fabio Mussi, alto dirigente del Partito Democratico della Sinistra, lapidariamente dichiara “*La Bicamerale è morta. Sia chiaro che non è né un suicidio né un ictus. È un omicidio e l’assassino si chiama Silvio Berlusconi*”, in S. BUZZANCA, *Cancellare la Bicamerale anche il finale è al veleno*, la Repubblica, 10 giugno 1998.

⁶² Resoconto stenografico - XIII legislatura - Camera dei deputati, Seduta del giorno 27 maggio 1998, p. 105.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Resoconto sommario e stenografico - XIII Legislatura - Camera dei Deputati, Seduta del giorno 9 giugno 1998 - p. VI, pp. 14-15.

⁶⁵ Proposta di legge costituzionale A.C. n. 553 e abb.-A, elaborata dalla I Commissione permanente Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei Deputati, presieduta dall’On. Prof. Luciano Violante.

⁶⁶ Camera dei deputati, XV Legislatura - Disegni di legge e relazioni - *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali, sulle Proposte di legge costituzionale 553-1524-2335-2382-2479-2572-2574-2576-2578-2586-2715-2865-3139-3151-A*, presentata il 17 ottobre 2007, Presidente e Relatore: Luciano Violante, p. 6.

⁶⁷ Camera dei deputati, XV Legislatura - Disegni di legge e relazioni - *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali, sulle Proposte di legge costituzionale 553-1524-2335-2382-2479-2572-2574-2576-2578-2586-2715-2865-3139-3151-A*, presentata il 17 ottobre 2007, Presidente e Relatore: Luciano Violante, p. 6.

Presidente della Camera, dichiarerà “*la bozza Violante potrebbe essere votata all' unanimità alla Camera e al Senato e in poche settimane diventare legge dello Stato*”⁶⁸.

A impedire a questo condiviso progetto di riforma di ottenere l'approvazione parlamentare si impongono, anche in questa occasione, dinamiche politiche, partitiche e personali, che travolgono le istituzioni: il 16 gennaio il Ministro della giustizia Clemente Mastella, si dimette a seguito dell'arresto della moglie e dell'apertura di un'indagine per concussione che coinvolge lo stesso Ministro e numerosi dirigenti del partito da lui presieduto, l'UDEUR, innescando la crisi di governo; il 23 gennaio il Presidente del Consiglio Romano Prodi rende comunicazioni e ottiene la fiducia alla Camera⁶⁹; ma il giorno successivo non ottiene la fiducia al Senato per effetto della defezione determinante dei senatori dell'UDEUR⁷⁰; il giorno stesso rassegna le proprie dimissioni nelle mani del Capo dello Stato che provvede allo scioglimento delle Camere⁷¹ e convoca i Comizi per i giorni 13 e 14 aprile 2008⁷².

4.6. Le riforme e i referendum: le c.d. riforme Berlusconi e Renzi, tra politicizzazione, partitizzazione e personalizzazione

Due progetti di riforma distanti per provenienza politica, ma simili sotto più punti di vista, hanno, invece, ottenuto l'approvazione parlamentare e sono stati sottoposti, entrambi con esito fallimentare, al giudizio popolare, espresso attraverso il referendum confermativo ex art. 138 Cost.: il Progetto di riforma presentato dal Governo Berlusconi II e bocciato dal referendum del 25 e 26 giugno 2006⁷³, e il Progetto di riforma presentato dal Governo Renzi e bocciato dal referendum del 4 dicembre 2016⁷⁴.

Entrambi i progetti di riforma, anziché ricercare il minimo intervento necessario, erano tesi a realizzare il massimo intervento possibile, investendo, il primo, 50 articoli, e il secondo 47 articoli della Costituzione; entrambi i progetti, in quanto espressione di un clima politico fortemente bi-polarizzato e contrappositivo, si sono proposti come progetti “di partito”, *rectius* “di maggioranza”, elaborati e approvati con i soli voti favorevoli della maggioranza parlamentare; entrambi i progetti, per effetto della crescente personalizzazione della politica, sono finiti con l'essere identificati con il *leader* della maggioranza parlamentare che li propone, Silvio Berlusconi, nel primo caso, e Matteo Renzi, nel secondo, che a loro volta hanno esasperato l'identificazione tra la proposta di riforma, il Governo, il partito, e la loro persona,

⁶⁸ I.C.S. «*Riforme possibili in poche settimane*», Fini: *basta ripartire dalla bozza Violante e Camera e Senato potrebbero votare anche all'unanimità*, il Corriere della Sera, 24 novembre 2009.

⁶⁹ Dalla quale ottiene la fiducia con 326 sì e 275 no (Resoconto stenografico - XV Legislatura - Camera dei Deputati - Seduta n. 272 del 23 gennaio 2008).

⁷⁰ Dove si vede negare la fiducia in una votazione che si conclude con 161 no, 156 sì e 1 astensione (Resoconto stenografico - XV Legislatura - Senato della Repubblica - Seduta n. 280 del 24 gennaio 2008).

⁷¹ Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2008, n. 19.

⁷² Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2008, n. 20.

⁷³ D.d.L. “*Modifiche alla parte seconda della Costituzione*” (A.C. 4862-B - A.S. n. 2544-D).

⁷⁴ D.d.L. “*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*” (A.S. 1429-D, A.C. 2613-D).

arrivando, Matteo Renzi, a far dipendere espressamente dall'esito referendario, la sopravvivenza dell'esecutivo e la propria carriera politica⁷⁵.

Entrambi i progetti, proprio in quanto di portata omnicomprensiva, politicamente divisivi e fortemente personalizzati, nel corso della campagna referendaria hanno visto il coagularsi di un multiforme e diversificato fronte avverso, aggregato per opposizione a uno o più contenuti, a uno o più partiti componenti la maggioranza parlamentare o al *leader* in carica, e si sono arrestati di fronte al prevalere del voto popolare, indirettamente dimostrando che *“la Costituzione, e così la sua riforma, sono e debbono essere patrimonio comune il più possibile condiviso, non espressione di un indirizzo di Governo e risultato del prevalere contingente di alcune forze politiche su altre”*⁷⁶.

4.7. Sintesi

In sintesi tutti i momenti fondamentali del lungo percorso dei tentativi di riforma costituzionale in Italia, si sono scontrati con dinamiche di conflitto politico che ne hanno impedito, in forma causalmente diretta o indiretta, la traduzione in Legge costituzionale:

- cinque sono naufragati per cause direttamente imputabili alla politica e ai partiti, senza vedere la luce dell'approvazione parlamentare. Di questi:
 - tre sono stati travolti dalla fine anticipata della legislatura che ha portato al rinvio del progetto di riforma (avvio del processo riformatore, VIII legislatura), all'interruzione del relativo sviluppo (Commissione De Mita/Iotti, XI legislatura) o all'abbandono del progetto allo stato di definizione raggiunto (Bozza Violante, XVI legislatura);
 - due, pur non materialmente impediti dallo scioglimento anticipato delle Camere, sono stati incisi in modo determinante dalle dinamiche tra i partiti che in un caso hanno distratto l'attività delle istituzioni dalle riforme (Commissione Bozzi, XI legislatura) e nell'altro caso ne hanno impedito fattivamente la realizzazione (Commissione D'Alema, XIII legislatura);
- due sono naufragati per cause indirettamente imputabili alla politica e ai partiti, in quanto si sono tradotti in testi di legge costituzionale approvati dal Parlamento e sono stati bocciati dal referendum popolare confermativo ex art. 138 Cost., con un esito sul quale le dinamiche del conflitto politico hanno avuto un peso determinante, in ragione della marcata politicizzazione, partitizzazione e personalizzazione dei progetti di riforma e della relativa campagna referendaria.

⁷⁵ Resoconto stenografico - XVII Legislatura - Senato della Repubblica, Seduta del giorno 20 gennaio 2016, p. 134: *“Ho personalmente affermato davanti alla stampa, e lo ribadisco qui davanti alle senatrici e ai senatori, che nel caso in cui perdessi il referendum, considererei conclusa la mia esperienza politica. L'ho fatto perché credo profondamente in un valore: la dignità del proprio impegno nella cosa pubblica”*.

⁷⁶ *Riforma della Costituzione Italiana, Appello dei costituzionalisti*, Documento elaborato nell'aprile 2016, contrario al metodo e al merito della riforma proposta dal Governo Renzi e sottoscritto da più di cinquanta costituzionalisti, fra cui Sergio Bartole, Lorenza Carlassare, Enzo Cheli, Gianmaria Flick, Silvio Gambino, Fulco Lanchester, Valerio Onida, Roberto Zaccaria e Gustavo Zagrebelsky, p. 1.

La storia dei tentativi di riforma costituzionale, e dei relativi fallimenti, dimostra, così, l'incapacità sostanziale del sistema politico di superare sé stesso, di reinstaurare quella tensione, di adempiere a quell'impegno religioso, a causa della debolezza fisiologica dello stesso sistema dei partiti e dell'incidenza patologica di interessi contrari alle riforme e favorevoli a conservare lo *status quo*.

Il sistema dei partiti della c.d. prima repubblica giunge a dare l'avvio al processo riformatore negli anni ottanta, quando i partiti costituenti erano già in crisi a seguito degli anni di piombo, dell'assassinio di Aldo Moro, della delusione politica degli anni Settanta e di quel "ritorno al privato" che ha segnato gli ottanta, dominato da spinte individualistico-materialistiche di matrice reaganiana e thatcheriana e di un crescente distacco della popolazione dalla dimensione pubblico-politica. L'esercizio del ruolo costituente richiede, però, una concertazione e maggioranze parlamentari ampie, rette da equilibri politici stabili, idealmente informati e concettualmente strutturati, condizioni tutte assenti in una dimensione parlamentare instabile, retta da accordi di scambio, come quella che accoglie i frutti della c.d. Commissione Bozzi, e, infine, prossima al collasso, che travolge i lavori della c.d. Commissione De Mita-Iotti.

I partiti della c.d. seconda repubblica hanno ereditato la "questione" delle riforme istituzionali e approcciato il ruolo di "nuovo" costituente attraverso tentativi condivisi, come nel caso della c.d. Commissione D'Alema, e della c.d. Bozza Violante, e tentativi divisivi, quali la c.d. Riforma Berlusconi e la c.d. Riforma Renzi. Nei primi il nuovo sistema dei partiti ha ricercato la fonte della propria legittimazione di fronte al popolo e della propria legittimazione reciproca, fallendo a causa dell'emergere e prevalere di interessi politici e personali particolari; nei tentativi divisivi, i partiti di maggioranza hanno ricercato il riconoscimento istituzionale della propria preminenza come singolo partito o ristretta coalizione, fallendo proprio a causa della partitizzazione e della personalizzazione delle riforme proposte.

5. Le riforme costituzionali e la politica nella XVIII legislatura

L'analisi dell'*iter* in Commissione e in Aula dei disegni di legge costituzionale all'esame del Parlamento nel corso della XVIII legislatura evidenzia, nondimeno, la perdurante e, spesso, preclusiva incidenza delle dinamiche politiche sui tentativi, anche limitati e puntuali di riforma costituzionale. La maggioranza delle riforme proposte da un Governo si sono arrestate, infatti, durante il successivo e il voto dei partiti, a prescindere dal merito della proposta, ha spesso assunto un significato puramente politico.

Per quanto in particolare riguarda l'*iter* parlamentare delle proposte di legge costituzionale espressione della maggioranza politica "giallo-verde", reggente il Governo Conte I:

- la proposta di legge costituzionale A.C. 1173-A (S.1089), il 21 febbraio 2019, tre mesi dopo la sua presentazione, è stata approvata in prima deliberazione alla Camera, con alcuni emendamenti, tra cui la previsione per cui la proposta soggetta a referendum sarebbe approvata con la maggioranza dei voti validamente espressi a condizione che detta maggioranza sia superiore a un quarto degli aventi diritto al voto. La proposta è stata, quindi, trasmessa al Senato, dove la Commissione, nel luglio 2019, è giunta

all'approvazione di alcuni emendamenti e ha rinviato l'esame, non più proseguito a seguito della crisi "agostana" e del conseguente mutamento della maggioranza parlamentare;

- il disegno costituzionale A.S. 1124, l'8 maggio 2019, due mesi dopo la sua presentazione, ha concluso positivamente l'esame in Commissione Affari costituzionali del Senato, ma l'esame in Aula non è mai iniziato a causa della succitata crisi "agostana" di Governo;

Per quanto riguarda, poi, l'iter parlamentare delle proposte di legge costituzionale espressione della maggioranza politica "giallo-rossa", reggente il Governo Conte II:

- la proposta di legge costituzionale A.C. 2238, il 14 ottobre 2020 risulta in stato di avanzato esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera, che ha udito 20 esperti segnalati da tutti i gruppi parlamentari e proseguito l'esame in cinque sedute tra il settembre e l'ottobre 2020, ma l'esame non più proseguito a seguito della crisi di governo "renziana" di inizio anno;
- la proposta di legge costituzionale A.C. 2697 (A.S. 1960), è stata assegnata alle Commissioni affari costituzionali, che non hanno iniziato l'esame per le medesime ragioni dianzi esposte.

La proposta di legge costituzionale A.C. 1511-1647-1826-1873-B (S. 1440), in materia di elettorato attivo per l'elezione del Senato, di iniziativa politica trasversale, ha avuto un *iter* più complesso, che si è intrecciato a tre maggioranze e a due crisi di governo e rende in modo plastico l'occlusiva interferenza delle dinamiche e degli interessi politici rispetto alle riforme costituzionali.

Il 31 luglio 2019, due mesi e mezzo dopo la sua presentazione, sotto il Governo Conte I, la proposta è stata approvata in prima deliberazione dalla Camera con il voto favorevole non solo dei partiti dell'allora maggioranza (Movimento 5 Stelle e Lega), ma anche di tutti i partiti dell'opposizione (Partito Democratico, Liberi e Uguali, Forza Italia e Fratelli d'Italia).

Il 9 settembre 2020, a seguito del cambio di maggioranza parlamentare, e della necessaria postergazione determinata dall'intervento della crisi sanitaria, la proposta è stata approvata in prima deliberazione anche al Senato, questa volta con il voto favorevole dei soli maggiori partiti di maggioranza (Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali). Si sono astenuti dal voto la Lega, che pure ha proposto e votato in prima deliberazione il medesimo testo, e Fratelli d'Italia, che ha dichiarato di condividere il merito della riforma, ma ha accusato la maggioranza di seguire un metodo di riforma propagandistico, esclusivamente finalizzato ad accrescere il consenso popolare nei confronti del Governo.

Non hanno, invece, partecipato al voto Forza Italia, che prescindendo anch'essa dal merito, già condiviso, come Fratelli d'Italia ha accusato la maggioranza parlamentare di voler utilizzare le riforme costituzionali come strumento di consenso popolare, e anche Italia Viva, scissasi dal Partito Democratico sotto la leadership di Matteo Renzi, che pur parte della maggioranza parlamentare di governo, ha manifestato la propria contrarietà, non per il merito della proposta, condiviso, ma per quanto rimasto estraneo ad essa, e cioè perché non comprensiva anche dell'abbassamento del requisito anagrafico per l'elettorato passivo.

Il testo, così approvato dalla maggioranza dei votanti, ma non dalla maggioranza assoluta dei componenti del Senato, è stato quindi ritrasmesso alla Camera per la seconda deliberazione, per cui l'art. 138 Cost. richiede, almeno, la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera

(e prevede che non si faccia luogo a referendum popolare laddove la legge sia stata approvata in seconda votazione, da ciascuna camera, a maggioranza dei due terzi).

Il 15 ottobre 2020, l'Assemblea avrebbe dovuto dare seguito all'esame della proposta di legge costituzionale, ma nella Conferenza dei Presidenti di gruppo è stato richiesto un rinvio a breve termine, che il Presidente ha accolto, senza fissare la data della successiva seduta di trattazione, a causa del progressivo deteriorarsi dei rapporti interni alla maggioranza che porteranno alla crisi di governo "renziana" di inizio anno, alla caduta del governo Conte II e all'insediamento del Governo tecnico-politico guidato da Mario Draghi.

Solo il 9 giugno 2021, nel nuovo contesto politico di una maggioranza inter-partito, l'Assemblea ha approvato il testo in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta, inferiore ai due terzi, e lo ha trasmesso al Senato, che, l'8 luglio 2021, lo ha approvato in seconda deliberazione, anche in questo caso, a maggioranza assoluta, inferiore ai due terzi. Nel mutato contesto di maggioranza, sono tornati a votare a favore della riforma Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia e Italia Viva.

Il testo è stato, quindi, pubblicato nella G.U. n. 166 del 13 luglio 2021, data dalla quale decorrono i tre mesi per la proposizione del referendum confermativo previsti dall'art. 138 Cost.

Separato è stato il percorso delle otto proposte di riforma in materia di tutela costituzionale dell'ambiente, avanzate da più parti politiche, e unificate nel testo approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato nella seduta del 23 marzo 2021 (A.S. 83 e connessi)⁷⁷. La proposta è diretta alla modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione al fine di inserire espressamente nella Carta la tutela della biodiversità e dell'ecosistema, anche nell'interesse delle future generazioni, e prevede una riserva di legge statale per la disciplina della tutela degli animali.

Il testo unificato (A.S. 83 e connessi) è stato trasmesso all'Assemblea del Senato che, il 9 giugno 2021, lo ha approvato in prima deliberazione, con emendamenti. Il testo, quindi, è stato trasmesso alla Camera, dove è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali che, il 29 luglio 2021, dopo l'abbinamento con ulteriori dieci proposte di legge costituzionale provenienti da diversi partiti⁷⁸, conservando come testo base il testo già approvato dal Senato, ne ha concluso l'esame conferendo mandato alla Relatrice a riferire favorevolmente in Assemblea.

6. Conclusioni

In uno stato di immobilismo costituzionale, l'equilibrio tra i sottosistemi luhmanniani del diritto e della politica si è sbilanciato, e la riconosciuta e denunciata inefficienza del sistema disegnato dalla Costituzione, che è prima di tutto limite e vincolo al potere, è divenuta occasione per un'invasione politica delle istituzioni.

⁷⁷ A.S.83, De Petris (LeU-Misto); A.S.212, De Petris (LeU-Misto); A.S.938, Collina (PD); A.S.1203, Perilli (M5S); A.S.1532, Gallone (FI); A.S.1627, L'Abbate (M5S); A.S.1632, Bonino (+Europa); A.S.2160, Calderoli (Lega).

⁷⁸ A.C. 15., Brambilla (FI); A.C. 143., Russo (FI); A.C. 240 cost., Del Barba (IV); A.C. 2124 cost., Prestigiacomo (FI); A.C. 2150 cost., Meloni (FdI); A.C. 2174 cost., Muroli (LeU); A.C. 2315 cost., Consiglio regionale del Veneto; A.C. 2914 cost., Pezzopane (PD); A.C. 3181 cost., Cunial (Misto).

I problemi istituzionali già riconosciuti all'avvio del processo riformatore quale “*costo assai elevato per l'economia e lo sviluppo sociale e civile*” e “*un grave ostacolo supplementare e distorcente per la soluzione dei problemi politici aperti nella società italiana*”⁷⁹ si sono cronicizzati e i “rimedi” adottati in supplenza si sono strutturati in un sistema istituzionale distorto e sovrapposto a quello costituzionale, che continua a portare all’“esercizio di poteri senza responsabilità e a situazioni di responsabilità senza poteri”⁸⁰ nell'affermarsi di rapporti di puro potere di fatto, in cui unico elemento determinante e scriminante è il dato elettorale, la cui instancabile rincorsa ha indotto il Paese in un vortice di ipercinetismo elettorale e populismo.

I problemi del Parlamento in termini di efficienza e capacità decisionale, derivanti dalle dinamiche del bicameralismo paritario perfetto, o semi-perfetto, nella legittimazione e nelle funzioni, sono rimasti irrisolti, e gli interventi di supplenza che, da allora, hanno cercato di ovviare *de facto* all'inefficienza decisionale parlamentare sono diventati l'architettura di una costituzione materiale che ha fatto dell'abuso della decretazione d'urgenza, delle leggi di conversione e della questione di fiducia, un metodo legislativo alternativo e prevalente rispetto al procedimento legislativo parlamentare.

I problemi del Governo in termini di stabilità, discendenti dalla disciplina dei rapporti intragovernativi e del rapporto fiduciario, restano irrisolti, nel moltiplicarsi di crisi di governo generate dal formarsi di maggioranze divergenti nei due rami del Parlamento, di crisi di governo “al buio”, aperte senza prospettive di soluzione politica, e di crisi di governo, almeno in origine, extraparlamentari, tese ad ottenere la ridefinizione della compagine ministeriale in conformità ad interessi particolari.

I problemi del pluralismo e della partecipazione politica popolare, sono rimasti anch'essi irrisolti, in una deriva che vede marginalizzata la partecipazione politica popolare, da “*essenziale veicolo tra le istanze provenienti dalla società civile e la produzione normativa*”⁸¹ a lamentazione inascoltata, alimentando il distacco del popolo dalla politica e concorrendo al sempre crescente astensionismo politico e alla diffusione di populismi di matrice anti-politica.

Di fronte all'incapacità del sistema politico di addivenire alla riforma della istituzioni costituzionali, ricreando quella “*tensione etico-politica*”⁸² che fu della Costituente, il punto di fuga è sempre più ricercato nel ricorso al popolo, attraverso il referendum confermativo, alla cui valorizzazione si sono rivolti, in forme diverse, il Gruppo di Lavoro per le riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, la cui Relazione, propone di prevedere che le leggi di revisione costituzionale possano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo e che il testo sottoposto a referendum debba essere distinto per parti omogenee al fine di consentirne l'effettiva comprensione e libertà di decisione nel

⁷⁹ Risoluzione Labriola e altri, Resoconto stenografico - VIII Legislatura - Camera dei Deputati, Seduta del 14 aprile 1983, p. 62365 e ss.; e Ordine del giorno De Giuseppe, in Resoconto Stenografico - VIII Legislatura - Senato della Repubblica, Seduta del 14 aprile 1983, p. 10 e ss.

⁸⁰ Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Relazione della Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali*, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985, Doc. XVI-bis, n. 3, pp. 10-11.

⁸¹ Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, IX Legislatura, *Relazione della Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali*, presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985.

⁸² G. SPADOLINI, *La Costituzione italiana quarant'anni dopo*, in S. BERETTA (a cura di), *La Costituzione italiana quarant'anni dopo*, Scritti di G. Spadolini, V. Rognoni, S. Beretta, M. Luciani, I. Musselli, E. Bettinelli, I. Valiani. Quaderni della rivista Il Politico, Milano, Giuffrè, 1989, p. 15.

merito da parte del corpo elettorale, e, il piano delle “Riforme del cambiamento” inaugurato dal Governo Conte, che ha optato per un metodo di riforma per temi specifici e interventi limitati e omogenei, allo stesso fine di consentire il manifestarsi attraverso il referendum confermativo di una volontà effettivamente libera di decidere nel merito della riforma, non coartata dall’ampiezza e dall’indeterminatezza del quesito referendario e conseguentemente non costretta a mera preferenza politica.

Al Parlamento, perciò, il compito di enucleare attraverso una “genealogia” del processo riformatore, le matrici concettuali, le “coerenze di fondo”⁸³, i “contenuti minimi comuni” oggetto di “consenso per intersezione”⁸⁴, e tradurli nell’elaborazione di interventi puntuali, omogenei e autonomi, ma sistematicamente coordinati, tanto al contesto costituzionale vigente, quanto al contesto costituzionale potenzialmente risultante dal reciproco intervento, nella consapevolezza che “tutto si tiene nella Costituzione”, “e tutto si tiene in particolare in quella che è chiamata “la seconda parte” della Costituzione: cioè quel complesso di norme che disegnano la forma di governo della Repubblica”⁸⁵.

Al Popolo, a quello stesso Popolo il cui progresso materiale, culturale e coscienziale ha dato impulso sociale al processo riformatore, la responsabilità della composizione finale dei suoi frutti più maturi, attraverso la loro approvazione o il loro rigetto nei referendum popolari confermativi sui singoli interventi, per una palingenesi costituente popolare che ritrovi il senso di una Costituzione che sia “patrimonio di tutti ma senza diritto di primogenitura di nessuno”⁸⁶ e permetta alla XIX legislatura, la prima con 400 deputati e 200 senatori, di portare avanti e completare il necessario processo di ripresa e ricostruzione politica, economica e sociale del Paese, senza che lo stesso venga ad essere geneticamente convulso da disfunzioni istituzionali cronicizzate nel radicalizzarsi della conflittualità politica e del prevalere di interessi particolari, partitici e personali, sugli interessi collettivi.

“Contro ogni deviazione, contro ogni inerzia bisogna ascoltare più che mai quella che Calamandrei chiamava la viva vox Constitutionis. Perché i programmi tecnici da soli non bastano senza un impulso ideale che li faccia vivere, che dia ad essi serio impegno del dovere morale: questo è il segreto del risanamento istituzionale. Avere nel cuore il fuoco della speranza, il calore della solidarietà, l’impegno religioso di un dovere da compiere. In una parola, ritornare a quell’impegno comune di lavorare insieme che fu, alla Costituente, il programma dei padri fondatori, in linea con la promessa di fare insieme un lungo tratto di strada verso l’avvenire”⁸⁷.

“È l’eredità vivente di una stagione costituente che tocca – ancora – a noi recuperare intera nella sua tensione ideale”⁸⁸.

⁸³ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015) - estratto -*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Anno LXV, 2/2015, p. 518.

⁸⁴ Camera dei Deputati, XV Legislatura - Disegni di legge e relazioni - *Relazione della I Commissione permanente Affari costituzionali, sulle Proposte di legge costituzionale 553-1524-2335-2382-2479-2572-2574-2576-2578-2586-2715-2865-3139-3151-A*, presentata il 17 ottobre 2007, Presidente e Relatore: Luciano Violante, p. 6.

⁸⁵ G. SPADOLINI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 10.

⁸⁶ G. SPADOLINI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 7.

⁸⁷ G. SPADOLINI, *La Costituzione italiana*, cit., pp. 12-13.

⁸⁸ G. SPADOLINI, *La Costituzione italiana*, cit., p. 15.

ABSTRACT

La riduzione del numero dei parlamentari, se non contestualizzata in un quadro di riforme sistematico, rischia di generare inefficienze e disfunzioni istituzionali. Possibili soluzioni possono essere ricercate nei precedenti tentativi di riforma costituzionale, che contemplavano la riduzione quantitativa quale riflesso di un mutamento qualitativo, nell'ambito della revisione della forma di stato e di governo. Da questi tentativi è possibile individuare delle matrici concettuali, delle linee di continuità, che li attraversano e animano le attuali proposte di riforma. L'analisi delle ragioni del fallimento dei precedenti tentativi di revisione, e dell'iter dei progetti di revisione presentati durante i primi tre anni (e corrispondenti governi) dell'attuale legislatura, evidenzia il rapporto asfissiante tra la politica e i processi di revisione sistematica, che cerca il suo punto di fuga nel referendum su singole questioni costituzionali.

The reduction in the number of parliamentarians, if not contextualized in a systematic reform plan, risks to generate inefficiencies and institutional dysfunctions. Possible solutions can be searched in previous attempts in constitutional reform, which contemplated the quantitative reduction as the reflection of a qualitative change, in the context of the revision of the form of state and government. From these attempts it's possible to identify conceptual matrices, lines of continuity, which cross them and animate the current reform proposals. The analysis of the reasons for the failure of previous revision attempts, and of the iter of the revision projects presented during the first three years (and corresponding governments) of the current legislature, highlights the suffocating relationship between policy and systematic revision processes, which seeks its vanishing point in the referendum on individual constitutional issues.

PAROLE CHIAVE: Riforme costituzionali - Riduzione del numero dei Parlamentari - Riforma del bicameralismo - Referendum popolare propositivo - Elezione del Senato

KEYWORDS: Constitutional reforms - Reduction in the number of parliamentarians - Reform of bicameralism - Proposal popular referendum - Election of the Senate