

## **Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?\***

ELISABETTA CATELANI\*\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. I precedenti e la discussione dottrina sui modelli di riforma costituzionale. – 3. Il ritorno ai fondamentali: il dibattito costituente sul contenuto dell'attuale art. 138 Cost. - 4. Il procedimento di riforma costituzionale fra riforme totali e parziali. – 5. Il falso mito della riforma puntuale. – 6. Ancora sul falso mito della riforma puntuale e le proposte di riforma costituzionale connesse.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 settembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento al seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere*, organizzato dall'Università di Pisa e dalla Scuola Superiore Sant'Anna, che si è tenuto nei giorni 25 e 26 giugno 2020.

\*\* Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it).

## 1. Premessa

Obiettivo del convegno e degli scritti che seguono è quello di guardare dentro ai numeri della riduzione dei parlamentari, avendo come principale obiettivo quello di “offrire un contributo al lavoro della Giunta, consapevoli che gli studiosi del diritto parlamentare non possono usurpare l’intelligenza politica espressa dalla rappresentanza nel momento in cui regola se stessa e che il loro ruolo è offrire uno sguardo dall’esterno, utile nella misura in cui può aiutare a comprendere il senso sistematico di un intervento che appare particolarmente complesso se considerato nel quadro complessivo della forma di Governo perché mirato a una rinnovata centralità delle istituzioni parlamentari”.

Ma ancor prima di capire gli effetti di una riforma costituzionale, occorre partire dal metodo con cui s’intende realizzare una riforma, perché il rischio è quello di seguire più un obiettivo teorico e non effetti concreti che s’intende raggiungere.

D’altra parte il tema delle riforme costituzionali è sempre stato affrontato in Italia con una certa contrarietà e preoccupazione, perché percepito come un pericolo di aggressione all’assetto istituzionale<sup>1</sup> ed ogni riforma che avesse un carattere organico, a partire dalla Commissione Bozzi del 1983 fino alla riforma Boschi/Renzi con l’esito negativo del *referendum* del 4 dicembre 2016, è sempre stata demonizzata o comunque respinta dallo stesso corpo elettorale quando è stato chiamato a decidere (2006 e 2016).

In questa legislatura (XVIII) si è pertanto ritenuto utile ed opportuno seguire l’altro metodo, tanto auspicato in passato, dei piccoli passi, ossia delle riforme puntuali, che, meglio di quelle organiche, consentono di non stravolgere la Costituzione ed agli elettori di comprendere il contenuto della modifica. Questa è, d’altra parte, la linea seguita dalla legge costituzionale oggetto della nostra discussione, che introduce «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*». Riforma che potrebbe essere qualificata puntuale, in quanto si limita ad introdurre una mera riduzione numerica dei Deputati e dei Senatori, nonché la previsione del numero massimo di cinque Senatori a vita, costituzionalizzando, in questo modo, una prassi presidenziale consolidata. Una riforma che, come si è detto, non cambia l’assetto istituzionale,

---

<sup>1</sup> Si potrebbe fare riferimento alle note affermazioni, poco giuridiche, in ordine alla “*Costituzione più bella del mondo*” o alla “*Costituzione sempre giovane*” titolo di un convegno del 2016, ma in realtà tale convincimento si ritrova in numerosi scritti giuridici di Maestri del diritto costituzionale. Cfr. fra gli altri A. PACE, *Le ragioni del NO, ebook Federalismi.it*; G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2016.

ma riduce solo gli “sprechi” della politica e che rende più efficiente il Parlamento o, meglio, garantisce la ‘funzionalità’, il ‘prestigio’ e la ‘efficienza’ dell’organo.

Senza voler entrare ancora sul contenuto della riforma, pare invece utile fermarsi ad analizzare se davvero la riforma puntuale rappresenti “la strada” o comunque lo strumento preferibile per giungere ad un primo obiettivo, per poi giungere a risultati più ampi ed armonici con successivi interventi. Ciò può essere fatto ripercorrendo, almeno velocemente, quale sia stato il dibattito dottrinario in ordine alle caratteristiche del processo di riforma costituzionale, l’interpretazione che può essere data all’art. 138 Cost. ed alle varie tipologie di revisione che sono realizzabili, cercando di capire, in particolare, se le riforme organiche siano escluse dal dettato costituzionale e quindi sia possibile proporre solo riforme puntuali, ovvero se siano pienamente legittime, sia riforme “parziali” che “totali”, sempre nel rispetto dei limiti derivanti dai limiti espressi o impliciti alla revisione costituzionale.

Si dovrà, quindi, capire se l’affermato ed osannato carattere puntuale di questa riforma sia reale, perché, anzi, la palesata intenzione di procedere ad interventi costituzionali successivi, solo in parte annunciati ed esplicitati in proposte di riforma costituzionale, incrementa l’incertezza e l’impossibilità per il cittadino di comprendere esattamente quali potranno essere le conseguenze ulteriori, le riforme più ampie, che quindi rientrino in un disegno unitario di riforma organica del Parlamento, conosciuto solo dai promotori, ma sconosciuto ai cittadini elettori. In altre parole, è opportuno chiedersi se si tratti dell’attivazione di un metodo diverso di riforma, con interventi puntuali, ma anche successivi, necessari o comunque fortemente collegati alla prima modifica, in una sorta di modello positivo “a trenino”. Il rischio che invece pare di poter desumere da questo processo ed in particolare dagli obiettivi che sono stati palesati, sia nel contratto di governo fra Movimento Cinque Stelle e Lega<sup>2</sup> e poi nel programma di governo del

---

<sup>2</sup> Il punto 20 del Contratto di governo prevedeva oltre alla riduzione dei Deputati a 400 e dei Senatori a 200 (riforma esattamente attuata con la legge costituzionale di cui si discute), l’introduzione di “forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo”; si riteneva poi “fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta”, sia con riguardo al *referendum* abrogativo operando sul *quorum* strutturale, sia introducendo un *referendum* propositivo ed, ancora modificando gli effetti dell’iniziativa legislativa popolare con l’obbligo del Parlamento di pronunciarsi. L’elenco delle riforme istituzionali che s’intendeva realizzare era in realtà molto più ampio, sia di natura costituzionale come l’abolizione del CNEL, sia di natura legislativa come l’attuazione dell’art. 116 co. 3 Cost. L’attenzione, come si specificherà meglio nel prosieguo della trattazione, deve essere data ai primi tre obiettivi della riforma costituzionale, che se realizzati, possono costituire un quadro unitario per la riduzione della democrazia rappresentativa: riduzione parlamentari, abolizione del divieto

governo Conte 2<sup>3</sup>, è rappresentato dal fatto che tale riforma costituisca solo il primo obiettivo per un più ampio, successivo e conseguente processo di riforma. Il modello che s'intende seguire non sarebbe quindi un modello "a trenino", ma una sorta di modello a "processionaria". Non a caso ho utilizzato il paragone con le processionarie, animalini divertenti a vedersi, ma che nascondono al loro interno non pochi tranelli, effetti allergici, che all'apparenza forse non si possono vedere, ma che è opportuno conoscere meglio.

## 2. I precedenti e la discussione dottrinale sui modelli di riforma costituzionale

Il tema della riforma costituzionale è stato al centro del dibattito politico ed istituzionale dagli inizi degli anni '80, con un lavoro significativo ed in determinati periodi frenetico, determinando la nomina di Comitati, Commissioni *ad hoc*, l'approvazione di leggi costituzionali che introducevano procedimenti di riforma parzialmente diversi dall'art. 138 Cost. con nomina di Commissioni bicamerali, che hanno portato a redigere tanti progetti di riforma, talvolta simili, talvolta con indirizzi molto innovativi e che comunque riguardavano per lo più un numero significativo di articoli della seconda parte della Costituzione<sup>4</sup>.

---

del mandato imperativo, referendum propositivo. Un tritico sicuramente pericoloso per la democrazia.

<sup>3</sup> Si legge nel *Programma di Governo*, sottoscritto da *Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali* del 4 settembre 2019 "È necessario 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. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale. 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" (p.4).

<sup>4</sup> Il tema è stato in questi ultimi tempi affrontato da gran parte della dottrina costituzionalista ed è impossibile richiamare anche solo in parte quello che è stato scritto sul tema. È opportuno solo richiamare i vari progetti di riforma che nel corso degli ultimi quarant'anni (poco meno) sono stati discussi: IX legislatura – "Commissione Bozzi" creata a seguito di una mozione della Camera e del Senato che opera dal 12 luglio 1983 al 25 gennaio 1985; X legislatura A.C. 4887-A fu approvato in prima lettura al Senato e poi dalla Commissione affari costituzionali della Camera un progetto di revisione costituzionale; XI legislatura – "Commissione De Mita-Iotti" istituita inizialmente con due atti monocamerali il 23 luglio 1992, poi con la legge cost. n. 1 del 1993 viene attribuita alla Commissione il compito di elaborare un progetto organico di riforme; XII legislatura – "Comitato Speroni" istituito con DPCM del 14 luglio 1994; XIII legislatura – "Commissione bicamerale

Quello che si può trarre dall'intenso lavoro svolto negli ultimi trentacinque anni, indipendentemente dai contenuti di tali progetti di riforma, è che le istituzioni e gli stessi politici hanno creduto nell'opportunità e nella necessità di una riforma organica e non di una riforma puntuale, in quanto la nostra Costituzione del 1948, così come molte di quelle del dopo guerra, erano strutturate in modo unitario con pesi e contrappesi, cosicché la modifica di una norma avrebbe portato con sé inevitabilmente tutto un insieme di norme connesse.

Certamente dal 1948 in poi vi erano state varie riforme puntuali, più o meno significative: si pensi all'introduzione delle norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale<sup>5</sup>, alla riduzione della durata in carica dei giudici della Corte costituzionale con la modifica dell'art. 135<sup>6</sup>, all'introduzione della scadenza del termine per l'istituzione di nuove Regioni secondo il procedimento semplificato dell'XI disp. trans. Cost.<sup>7</sup> e varie altre leggi sostanzialmente a carattere puntuale.

Accanto a tali interventi riformatori, che comunque presupponevano, prima dell'approvazione della legge n. 352 del 1970 di disciplina del *referendum*, un contenuto condiviso anche con le forze di minoranza, dagli anni '80 in poi s'iniziò ad ipotizzare riforme più generali della Costituzione che consentissero di rivedere in modo più organico il funzionamento dello Stato, ipotizzando così di rivedere sia le norme di disciplina del Parlamento, del Governo, delle competenze regionali ecc. Un'idea questa che derivava proprio da quella natura unitaria del modello di forma di Stato e di governo delineata in Costituzione, tale da escludere, in genere, modifiche che non tenessero conto del contesto generale. Cosicché, a partire dall'istituzione della Commissione Bozzi<sup>8</sup>, le modifiche puntuali non sono apparse

---

D'Alema" istituita con legge cost. n. 1 /1997; XIV legislatura viene approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta, ma non a maggioranza dei 2/3 le "Modifiche della parte II della Costituzione" (A.C. 2544-D), poi non approvato dal *referendum* del 25-26 giugno 2006; XV legislatura – c.d. "bozza Violante" modifiche adottate dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera; XVI legislatura – A.C. 5386; XVII legislatura è stata tutta indirizzata alla riforma della seconda parte della Costituzione a partire dalla Commissione Letta e poi con la legge Boschi-Renzi terminata con il *referendum* del 4 dicembre 2016. Con questo *referendum* pare che le riforme organiche abbiano trovato la propria pietra tombale.

<sup>5</sup> Legge 11 marzo 1953 n. 1

<sup>6</sup> Legge cost. 22 novembre 1967, n. 2

<sup>7</sup> Legge cost. 18 marzo 1958, n. 1, legge costituzionale che ha fissato il termine di validità di tale norma transitoria al 31 dicembre 1963, tanto che con la legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3 si istituì la regione Molise e si modificò conseguentemente anche gli artt. 131 e 57 della Costituzione.

<sup>8</sup> In realtà, già prima dell'istituzione della Commissione Bozzi, nel 1982 durante i governi Spadolini furono nominati due comitati di studio creati presso le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato (Comitato Riz e Comitato Bonifacio). Tali comitati

come uno strumento idoneo ad affrontare in maniera organica le nuove necessità, che imponevano, invece, di rivedere in un'ottica più ampia le riforme istituzionali.

Questo non significa che, da allora, non si sia utilizzata la strada delle riforme puntuali, che, anzi, ha rappresentato il metodo impiegato in maniera prevalente: si pensi alla modifica dell'art. 88 sul semestre bianco, di natura meramente organizzativa<sup>9</sup>, o, ancora, alla nuova formulazione degli art. 96, 134 e 135 con riferimento ai procedimenti ed al giudizio penale nelle ipotesi di reati ministeriali<sup>10</sup>, alla legge cost. 6 marzo 1992, n. 1 in materia di concessione di amnistia e indulto o alla legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3 sull'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con la modifica dell'art. 68 Cost., ed ancora in tempi più recenti con l'integrazione dell'art. 51 Cost. con legge cost. n. 1 del 2003. Ma nello stesso tempo si è ritenuto che quella strada non fosse idonea per perseguire finalità diverse e più organiche.

Da qui il lungo ed ampio dibattito sulla possibilità di seguire strade parallele, non codificate, ma codificabili con legge costituzionale (n. 1 del 1993 e 1 del 1997, oltre al disegno di legge costituzionale Letta<sup>11</sup> poi non approvato definitivamente), con l'istituzione di Commissioni *ad hoc* che avessero il compito di elaborare un testo che dovesse essere inviato al Parlamento per l'approvazione con una parziale modifica del procedimento dell'art. 138 Cost., non tale da ridurre le garanzie in questo previste, ma in genere rafforzativo degli stessi presupposti.

Procedimenti questi, tuttavia, fortemente criticati ed anzi oggetto di molti attacchi da parte della dottrina<sup>12</sup>. La contrarietà era giustificata dal convincimento

---

avevano il compito di valutare le molteplici proposte di riforma che erano state presentate durante quella legislatura.

<sup>9</sup> Legge cost. 4 novembre 1991, n. 1

<sup>10</sup> Legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1

<sup>11</sup> A.S. 813/A.C. 1359 XVII legislatura.

<sup>12</sup> Cfr. fra i tanti, E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, 273; ID., *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, in *Dem. e dir.*, 1995, 265 ss.; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., 91 s.; R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Foro italiano, Bologna - Roma, 1995, 281; M. DOGLIANI, *Potere costituente e potere costituito*, in *Alternative*, 1996, n. 4, 65 s.; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, in *Ist. Enc. it.*, Roma, 1997, 133; M. VOLPI, voce *Referendum (dir. cost.)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XII, Utet, Torino, 1997, 516 e più recentemente e riassuntivamente V. BALDINI, *La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione in tema*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa 2014, 87

dell'illegittimità di una qualunque forma di deroga all'art. 138 Cost., che, anche se puntuale e temporanea, era diretta a porre in essere una norma (madre) sulla produzione di leggi di revisione costituzionale (figlie) che inciderebbero in modo permanente su parti della Costituzione, quindi si altererebbero le norme sulla produzione delle norme costituzionali<sup>13</sup>. Secondo questa impostazione qualunque procedimento fuori da quello previsto in Costituzione rappresenterebbe “un elemento di vera e propria rottura costituzionale”<sup>14</sup>, perché l'art. 138 Cost. è una delle norme che non può essere oggetto di revisione costituzionale, non è una norma-principio né tanto meno un principio, ma una “regola”. “E quindi, proprio perché “regola” e non “principio”, la normativa sulla revisione costituzionale non può essere applicata in modo parziale o graduale, né può essere bilanciata con altri asseriti valori (quali ad esempio la rapidità della decisione), né tanto meno essere derogata”<sup>15</sup>.

In altre parole, con tale impostazione si mette in dubbio che il procedimento di revisione costituzionale risponda a principi e valori generali, che giustificano anche il procedimento e che possono spiegare la scelta fatta dai costituenti verso questo procedimento e non verso altro, possibile, discusso, ma poi non seguito e voluto in Costituzione. Si ritiene, in altre parole, che il procedimento scelto e “regolato” dall'art. 138 Cost. sia frutto di una scelta univoca e non negoziabile, cosicché una volta indicata sia definitivamente determinata. Da qui la conseguenza che l'attivazione di modifiche materiali alla Costituzione, con una procedura non prevista e consentita, costituirebbe un aggiramento fraudolento di essa.

Alcuni in modo più moderato<sup>16</sup> hanno affermato che “una modifica al procedimento di revisione vigente potrebbe essere ammissibile solo se introdotta in via permanente e per aggravare e rendere più ponderate le scelte di innovazione (senza giungere comunque ad impedire la modificabilità delle norme costituzionali)”. Interpretazione della norma più moderata, ma che non spiega in realtà le ragioni che inducono a non giustificare le modifiche *una tantum* ed invece

---

<sup>13</sup> Così si è espresso Alessandro Pace in molti suoi scritti a partire da A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parl. pol. cost.*, fasc. n. 107, 1995, 14 s., ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, ID., *La “disapplicazione” dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Rivista AIC*, 1/2013, ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

<sup>14</sup> In questo senso S. PANIZZA, *La previsione costituzionale nell'esperienza della XVIII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione*, cit., 12.

<sup>15</sup> A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., 5 ss.

<sup>16</sup> Cfr. S. GRASSI, *La Commissione governativa per le riforme istituzionali e il procedimento di revisione*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della costituzione*, ESI, Napoli, 2014, 36 ss.

a legittimare la modifica dell'art. 138 Cost. in modo permanente. Due sono le soluzioni possibili da un punto di vista logico: o l'art. 138 C. è totalmente irriducibile e quindi ogni procedimento che modifichi anche in parte il suo contenuto sia incostituzionale, anche se si limiti a contenere norme che non riducono, ma anzi rafforzano i vincoli previsti dalla norma; ovvero il vincolo è limitato ai principi in esso contenuto e quindi la norma costituzionale che stabilisce il procedimento può essere considerata rivedibile, nel rispetto dei principi e dei valori in essa contenuti. *Tertium non datur*.

Seguendo tali criteri interpretativi dell'art. 138 Cost. ogni riforma generale ed organica non sarebbe ammissibile, perché “se non previamente disciplinata, potrebbe infatti risolversi nell'esercizio di potere costituente, come tale inammissibile nella vigenza di una costituzione”.

Di conseguenza, le riforme puntuali sarebbero gli unici strumenti per riformare la Costituzione.

Per capire se questa sia l'unica interpretazione da dare all'art. 138 Cost., occorre tornare alle origini ed al dibattito svoltosi nella Commissione Forti prima ed in Assemblea Costituente sulla *ratio* e sul contenuto del procedimento di revisione costituzionale. Occorre cioè capire se, davvero, ogni riforma generale ed “organica”<sup>17</sup> sia illegittima, o, invece, sia solo preferibile e consigliabile da un punto di vista di politica istituzionale al fine di agevolare l'accordo fra i partiti e nello stesso tempo di consentire agli elettori di conoscere gli effettivi indirizzi in fase di riforma costituzionale.

### **3. Il ritorno ai fondamentali: il dibattito costituente sul contenuto dell'attuale art. 138 Cost.**

Il lavoro della prima sottocommissione della Commissione Forti nominata dal Ministero della Costituente fissò le basi della discussione successiva con uno studio intenso delle varie soluzioni che si sarebbero potute realizzare, tenendo conto dell'esperienza nord-americana, di quella belga, francese e svizzera. Queste esperienze inducevano a ipotizzare una Costituzione necessariamente rigida, anche in contrapposizione alla natura dello Statuto Albertino, ma le cui norme potessero essere considerate mutabili con un procedimento meno “agevole” e meno rapido

---

<sup>17</sup> Utilizzo la parola “organica” fra virgolette perché non risulta in realtà chiaro quando veramente una riforma abbia carattere organico e non condizioni la volontà del corpo elettorale, forzandola. Teoricamente non ha carattere organico neppure l'attuale riforma perché un elettore potrebbe essere favorevole alla riduzione dei Deputati, visto l'alto numero dei componenti della Camera, ma non altrettanto con riguardo ai Senatori, perché una riduzione di essi può condizionare in misura maggiore il funzionamento dell'organo.

rispetto a quello richiesto per qualsiasi legge<sup>18</sup>. Si precisò tuttavia che si dovessero evitare i metodi di revisione troppo macchinosi come quelli troppo semplici e, una volta analizzati i vari modelli possibili, la precommissione (come denominata da Meuccio Ruini), si orientò verso “il sistema della duplice legislatura” senza tuttavia fare precise proposte<sup>19</sup>. Aspetto non marginale, fu il richiamo al meccanismo della duplice legislatura, in quanto si riteneva che le modifiche costituzionali dovessero sempre mettere in gioco l'intervento del corpo elettorale che, attraverso l'elezione delle nuove Camere, avrebbe confermato o viceversa escluso il contenuto della modifica, affidando la definitiva approvazione al nuovo Parlamento. Il procedimento di riforma costituzionale vedeva quindi protagonisti contemporaneamente i cittadini ed il Parlamento che operavano entrambi in un contesto legislativo.

Nella Commissione dei 75 ed in particolare nella prima sezione della Seconda sottocommissione la discussione s'incentrò sia sulle modalità del doppio intervento del Parlamento, sia poi sulla possibilità di evitare lo scioglimento delle Camere attraverso un *referendum* popolare, che tuttavia avesse caratteristiche molto diverse da quelle del *referendum* abrogativo, perché si sarebbe inserito in un procedimento diverso. Relatore sul tema fu l'on. Rossi che nella seduta del 15 gennaio 1947 prospettò alla prima Sezione della seconda Sottocommissione il procedimento di revisione della Costituzione con il meccanismo della duplice legislatura<sup>20</sup>, già ipotizzato nella Commissione Forti.

---

<sup>18</sup> A ciò si doveva aggiungere la partecipazione del popolo, necessario in fase di formazione della Costituzione attraverso la nomina di un'apposita Assemblea costituente, che altrettanto avrebbe dovuto partecipare in fase di modifica di essa, dovendo riconoscerli la possibilità di esprimere la sua volontà sul dibattito costituzionale.

<sup>19</sup> La relazione della prima sottocommissione “Problemi costituzionali” può leggersi in [http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8\\_Vol1.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf), ma un interessante richiamo viene fatto anche dal volume di M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, 45 ss. che ricorda come la Precommissione ammise “che la costituzione rigida può e deve avere un margine di elasticità, lasciando alla legge ed alla prassi possibili adattamenti entro dati limiti”

<sup>20</sup> In una prima fase, ed in particolare nella seduta del 4 settembre 1946 le soluzioni prospettate dall'on Rossi sulla formazione delle leggi costituzionali erano in realtà plurime. Nei resoconti della sottocommissione il pensiero dell'on. Rossi era ampiamente possibilista, quando si sosteneva che “potrebbe ritenersi sufficiente stabilire che le leggi costituzionali devono essere approvate dalla maggioranza dei due terzi dei membri in carica delle due Camere. La garanzia risultante dall'esigenza di una maggioranza qualificata potrebbe essere sostituita ovvero rafforzata prescrivendosi che le leggi costituzionali siano sottoposte all'approvazione delle Assemblee delle Regioni, assicurandosi con ciò particolarmente una garanzia per lo stato giuridico costituzionale delle Regioni”.

*«Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono.*

*La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento.*

*Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali e le nuove Camere dovranno entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale.*

*Dopo il voto il Parlamento continua la sua ordinaria attività legislativa».*

L'obiettivo, in altre parole, era quello di coinvolgere il corpo elettorale, ma non tanto sulle caratteristiche della singola norma, sul convincimento della puntuale o generale (organica come si direbbe ora) riforma costituzionale, quanto sulle scelte che il Parlamento aveva fatto con maggioranze qualificate<sup>21</sup> e quindi con il coinvolgimento più ampio possibile delle forze politiche, che avrebbero poi dovuto avere una sorta di ratifica in fase elettorale. Tale soluzione, che peraltro vedeva favorevoli molti costituenti (dal Presidente Terracini, ad Einaudi, Fabbri) fu superata con l'intervento del grande mediatore dell'Assemblea Costituente Tomaso Perassi che in tanti casi intervenne con soluzioni di composizione di diversi indirizzi, che, anche in questo caso, propose di evitare l'introduzione del meccanismo dello scioglimento anticipato, vista la pregressa instabilità governativa (che già si immaginava potesse essere presente anche nella nuova Repubblica), preferendo la soluzione del rinvio ad un *referendum* popolare, cosicché fu presentato l'emendamento/proposta *Nobile-Perassi*:

*«La revisione della Costituzione deve essere decisa con una deliberazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna delle due Camere.*

*Approvata la modificazione proposta, essa, a distanza di X mesi, viene di nuovo portata alla discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta.*

*Dopo di ciò, la proposta modificazione viene sottoposta a referendum popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata a maggioranza di due terzi».*

---

“Si può anche considerare se non convenga sottoporre le leggi costituzionali alla votazione diretta dei cittadini, esigendosi per l'approvazione la maggioranza dei votanti calcolati sia nazionalmente sia per regioni”.

<sup>21</sup> La maggioranza assoluta può essere considerata espressione solo della maggioranza di governo, ma con un ipotizzato sistema elettorale proporzionale, anche se in modo implicito, il coinvolgimento delle varie forze politiche doveva essere necessariamente ampio.

E la ragione di tale scelta era appunto quella di evitare un freno a qualsiasi modifica costituzionale che le Assemblee avrebbero potuto creare e che avrebbe reso molto difficile qualunque riforma, che invece si riteneva possibile e legittima.

La discussione in sottocommissione fu poi molto più articolata rispetto a quanto si può desumere dai resoconti, come ci racconta, anche se sinteticamente, il Presidente Meuccio Ruini nel suo libro<sup>22</sup>, evidenziando aspetti anche non trascritti negli atti sommari dei lavori delle Sottocommissioni in ordine alle diverse impostazioni dei costituenti. Fra i tanti profili precisa in modo esplicito che vi fu ampia discussione in ordine alla necessità di distinzione “fra riforme totali e parziali, fondamentali e secondarie della Costituzione, richiedendo procedure meno aggravate per le modifiche meno importanti” e non si esclusero né le une né le altre.

“Einaudi rilevò la difficoltà della distinzione; e l’idea non ebbe corso”.

Si tratta di un aspetto importante che oggi può consentire di comprendere meglio la *ratio* del procedimento di revisione, nel senso che si discusse e si ipotizzarono come possibili sia modifiche parziali che totali, ma non si ritenne opportuno, come sarebbe stato possibile, distinguere due procedimenti diversi per i rispettivi obiettivi. Una delle ipotesi era infatti quella di prevedere il meccanismo della doppia legislatura, di cui prima si è detto, solo per le riforme “totali” e il procedimento con *referendum* popolare per le riforme parziali, ma appunto si preferì unificare i procedimenti, ritenendo comunque possibili ed ammissibili entrambe le soluzioni.

L’altro aspetto, oggetto di valutazione, riguardò l’individuazione dei soggetti legittimati ad esercitare l’iniziativa legislativa costituzionale. Anche su questo settore le indicazioni della Commissione dei 75 furono chiare: “iniziativa del governo e dei parlamentari, non del popolo”<sup>23</sup> e questo risultava dalla proposta iniziale di Rossi, ma anche dal testo iniziale di Perassi, ma, come racconta sempre Ruini, “Perassi modificò il suo testo; togliendo senza dirne le ragioni il primo comma che prevedeva l’iniziativa del governo o delle Camere”<sup>24</sup>. Cosicché, l’iniziativa costituzionale deve seguire le regole costituzionali per ogni iniziativa legislativa.

In definitiva, dalla discussione in Sottocommissione emerge in maniera netta e chiara che la demonizzazione verso riforme a carattere generale e quelle con iniziativa governativa non ha alcun fondamento e, anzi, entrambi gli indirizzi sono pienamente conformi sia alle norme costituzionali, ma anche agli obiettivi dei Costituenti. Da qui la necessità di considerare la natura del *referendum*

---

<sup>22</sup> Cfr. ancora M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., 45 ss. e in part. per le parti trascritte poi nel testo, pag. 47.

<sup>23</sup> M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 47

<sup>24</sup> M. RUINI, *op. e loc. ult. cit.*

costituzionale in maniera molto diversa rispetto a quella del *referendum* abrogativo, in quanto la *ratio* che giustifica solo il primo tipo di *referendum* è la partecipazione del corpo elettorale alla fase emendativa della Costituzione in un'attività che attribuisce al corpo elettorale una funzione di compartecipazione con il Parlamento al fine della revisione costituzionale.

#### 4. Il procedimento di riforma costituzionale fra riforme totali e parziali

L'analisi del dibattito costituente permette, pertanto, di fare chiarezza sull'indirizzo e sull'interpretazione che intendevano dare i costituenti al contenuto dell'art. 138 Cost. Tre profili emergono in particolare da tale dibattito:

- a. Si erano ipotizzate sia riforme totali che parziali
- b. Il *referendum* costituzionale ha natura diversa da quella del *referendum* abrogativo ed i presupposti dell'uno non si identificano con quelli dell'altro
- c. Che il governo è pienamente legittimato ad esercitare l'iniziativa legislativa costituzionale

*Sub a)* Innanzitutto, con riguardo al primo punto, pare ingiustificata l'affermazione fatta in dottrina, che già in precedenza si è cercato di confutare<sup>25</sup>, sulla ipotizzata esclusione di “riforme costituzionali” e della necessità di limitarsi alle sole “revisioni”. Una parte della dottrina costituzionalistica ha fortemente contrastato tutti i tentativi di riforme discussi ed elaborati in questi ultimi trent'anni in base ad una pluralità di motivazioni, fra cui appunto il convincimento che «se una costituzione non distingue le revisioni “totali” da quelle “puntuali”, la possibilità delle revisioni “totali” dovrebbe essere esclusa in via di principio»<sup>26</sup>. A ciò si può facilmente rispondere proprio utilizzando quanto è emerso dall'analisi della discussione costituente, nel senso che un procedimento diverso e particolare per la revisione “totale” non è stato disciplinato, perché è stato volontariamente ed esplicitamente accomunato alla revisione parziale, essendo libero il Parlamento di elaborare l'una e l'altra attraverso lo stesso *iter* procedimentale. L'unico pericolo che i Costituenti potevano immaginare e che quindi hanno escluso in fase di discussione era quello affidare “all'arbitrio di qualsiasi maggioranza parlamentare” “i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, che abbiamo riconosciuto come inviolabili all'articolo 2 della nostra Costituzione”<sup>27</sup>. Ma questa è cosa ben nota.

Ancora, non convince, sempre tenendo conto quanto dibattuto *ab origine*, l'affermazione che la nomina *una tantum* di una Commissione, di un Comitato e/o

<sup>25</sup> Cfr. § 2.

<sup>26</sup> A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., 7

<sup>27</sup> Così l'on. Benvenuti durante la seduta A.C. del 3 dicembre 1947.

di un procedimento parzialmente diverso di revisione costituzionale debba essere considerato espressione di un potere costituente, e quindi per sua natura illegittimo. Si tratta infatti di un potere costituito, anche qualora si nomini una Commissione *ad hoc*, sempre che vengano rispettati i principi ed i valori che caratterizzano l'art. 138 Cost., magari per incrementarne il contenuto ed i vincoli garantiti dalla Costituzione<sup>28</sup>.

Non esiste unicità nel procedimento di revisione costituzionale, come la dottrina ha cercato di desumere dall'art. 138 Cost.<sup>29</sup>, se si pensa a quanto stabilito dall'art. 132 Cost. per la fusione di regioni o dalla legge costituzionale n. 2/2001 sul procedimento d'approvazione degli statuti regionali. Procedimenti specifici e diversi, ma sempre idonei a formare leggi costituzionali.

Se è stato possibile cambiare il procedimento di approvazione degli Statuti regionali speciali, come è avvenuto, appunto, con la l. cost. n. 2/2001, riservando la possibilità di esprimersi sul contenuto di un nuovo testo statutario solo agli elettori della regione interessata, sottraendo a tutti gli italiani di esprimersi su un'eventuale modifica che potrebbe mettere in dubbio l'effettività dei principi di eguaglianza e di pari trattamento, non pare certo ragionevole escludere leggi costituzionali *ad hoc* per la formazione di organi che possono collaborare con il Parlamento nella formazione di un testo organico di riforma.

Ma non è certamente questo aspetto ora oggetto di particolare interesse, visto l'esito che in passato hanno avuto le Commissioni o i tentativi di creazione di Comitati, quanto ribadire che nello stesso dibattito costituente si discuteva e si ipotizzava sia riforme generali che totali, giungendo alla conclusione che non fosse necessario differenziare i procedimenti, solo al fine di evitare in quella fase “la difficoltà della distinzione”. Quello che i Costituenti ipotizzavano, non era comunque l'aggravamento del procedimento per le riforme “totali”, quanto eventualmente, ed al contrario, “procedure meno aggravate per le modifiche meno importanti”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Come si è cercato di spiegare in altre sedi, E. CATELANI, *Dalla Commissione Ballardur alla Commissione dei tecnici: fra problematiche procedurali di revisione costituzionale e il superamento del bicameralismo paritario*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma*, cit., 11, anche il disegno di legge costituzionale Letta (progetto n. 47/2013, AC. 1359/XVII) “non era, come è stato detto, gravemente derogatorio e lesivo dei principi supremi dell'ordinamento, ma anzi maggiormente garantista nei confronti dei cittadini, proprio perché avrebbe consentito una valutazione unitaria di tutto il disegno riformatore senza la possibile prevalenza (e/o prevaricazione) di una Camera sull'altra, sia l'eventuale intervento dei cittadini (anche dopo un'approvazione con maggioranza dei 2/3) qualora la sensibilità della popolazione fosse diversa dai propri rappresentanti e con un voto su quesiti omogenei”.

<sup>29</sup> A. PACE, *op.ult.cit.*, 5-6.

<sup>30</sup> M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 47.

*Sub b)* Il secondo argomento utilizzato dai detrattori della riforma organica deriva dal condizionamento del *referendum* costituzionale eventuale (approvativo, confermativo<sup>31</sup> o oppositivo<sup>32</sup> pur con tutti i dubbi sollevati sulla sua qualificazione<sup>33</sup>), che deve consentire al cittadino di esprimere in maniera netta e precisa la propria opinione, cosicché il quesito del referendum costituzionale al pari di quello abrogativo dovrebbe essere omogeneo, chiaro e coerente<sup>34</sup>. Come ha detto Pace in uno dei tanti incontri sulla riforma del 2016 “solo nelle revisioni puntuali o omogenee la sovranità popolare viene effettivamente esercitata, poiché solo di fronte ad un singolo quesito relativo ad un singolo articolo e su una pluralità di articoli dal contenuto omogeneo, i cittadini sono effettivamente liberi di votare Sì o No. Che è poi la tesi sostenuta dalla maggioranza dei costituzionalisti, tra cui i più autorevoli, secondo i quali le riforme disomogenee coerciscono la libertà di voto, essendo svariati i quesiti ad esse sottese”.

Seguendo l'impostazione di questa parte della dottrina, si dovrebbe desumere, come conseguenza, che tutte le riforme costituzionali dovrebbero essere puntuali, escludere *in toto* ed apoditticamente qualunque forma di riforma generale. Ed ancora, seguendo tale indirizzo si arriverebbe ad affermare che la Costituzione è sostanzialmente irriducibile in modo organico, dato che le modifiche puntuali non consentono d'intervenire sui profili generali connessi ad esempio alla forma di governo che vedono l'assetto Parlamento/Governo strettamente connesso. Ma

---

<sup>31</sup> Sui complessi profili teorici della revisione costituzionale, da vari punti di vista, v. anche V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2015.

<sup>32</sup> R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.* sul sito AIC quale rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno internazionale “La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere”, Università degli studi della Calabria 22 e 23 maggio 2006, destinato agli *Scritti in onore di Giovanni Grottanelli de Santi*, [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/138cost/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/138cost/index.html).

<sup>33</sup> Da ultimo S. PANIZZA, *Alcuni dubbi sulla qualificazione come “confermativo” del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. ad opera dei relativi decreti di indizione del Presidente della Repubblica*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020.

<sup>34</sup> “Secondo la nota elaborazione giurisprudenziale della nostra Corte costituzionale che, sia pur nelle vesti di giudice dell'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, oramai da quasi quarant'anni (a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978) postula l'esistenza di una matrice razionalmente unitaria del tessuto normativo, su cui il corpo elettorale deve pronunziarsi in modo dilemmatico, quale condizione necessaria per la libera espressione del voto”, come ha precisato P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016, 2.

nessun limite a tutto ciò è contenuto in Costituzione, né desumibile indirettamente da essa.

La ricostruzione prima svolta sul dibattito costituente dovrebbe ben chiarire la natura di questo *referendum*, previsto per consentire al corpo elettorale di partecipare all'approvazione della riforma costituzionale senza la necessità di uno scioglimento anticipato delle Camere. Un *referendum* che consente di coinvolgere gli elettori nel momento in cui si accetta di approvare la riforma anche senza la maggioranza dei due terzi, come ormai spesso avviene. E se prima del 2001 si poteva avere il convincimento, che le riforme costituzionali dovessero essere espressione di un accordo ampio fra le forze politiche e che un'approvazione senza questa intesa potesse essere considerata un attacco ai presupposti originari della Costituzione. Viceversa, a partire dalla modifica del titolo V, a maggioranza assoluta (con la successiva approvazione referendaria) si è determinato "una evoluzione delle prassi parlamentari che concreta un vero e proprio mutamento dell'art. 138"<sup>35</sup>.

Certamente, una riforma costituzionale che consenta al corpo elettorale in caso di *referendum* di esprimere il proprio voto in modo univoco è sempre da auspicare e, viceversa è da evitare una legge costituzionale che implichi, a causa del suo contenuto, un quesito eterogeneo e plurimo, che potrebbe condizionare fortemente la scelta. Ma questo non sempre è possibile, perché nel momento in cui il Parlamento si attiva nel procedimento di revisione costituzionale non può certamente prevedere se il relativo progetto di legge possa raggiungere o meno l'accordo dei 2/3 dei parlamentari. D'altra parte, alla luce dell'esperienza degli ultimi vent'anni si può dire che il *referendum* costituzionale costituisca uno strumento ricorrente ed inevitabile nei più recenti tentativi di riforma, così come ora viene richiesto per l'approvazione della riduzione dei parlamentari.

Seguendo il limite referendario del quesito omogeneo per ogni tipo di riforma costituzionale, si arriverebbe al paradosso per cui non si potrebbe mai giungere ad una riforma costituzionale organica: non è possibile un *referendum* unitario perché si altera la volontà dell'elettore e d'altra parte non è possibile nemmeno fare una pluralità di *referendum* perché la non approvazione di una parte della riforma

---

<sup>35</sup> Così A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 11, che inoltre precisa che "dalla approvazione della l. cost. 3/2001 in poi è possibile ritenere che la revisione costituzionale possa essere affare della maggioranza parlamentare, salvo il ricorso al voto popolare, è solo perché ciò che poteva essere una problematica eccezione degli anni '90 è diventata allora, di fatto, e con il consenso di larga parte delle forze politiche, una regola stabilmente acquisita". Sostanzialmente nella stessa linea, facendo partire la prassi del ricorso al referendum costituzionale dalla Bicamerale D'Alema, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press Pisa, 2020, 233

determinerebbe un risultato zoppo e comunque non funzionante. Quindi l'unica soluzione dovrebbe essere quella di fare riforme organiche solo con la maggioranza dei 2/3. Soluzione forse ragionevole, dato che le riforme devono essere condivise, ma ipotesi spesso velleitaria e comunque lasciata al caso, visto che non è possibile sapere *a priori* se si arriverà a tale maggioranza<sup>36</sup>.

C'è anche chi come Carnevale, pur legittimando il procedimento ed un *referendum* unico, corrispondente al contenuto della legge di riforma così come approvata da parte del Parlamento, in occasione del contenuto del *referendum* del 2016, auspicava comunque un intervento attivo degli operatori istituzionali della comunicazione, del dibattito pubblico, in modo tale da garantire una corretta informazione e la garanzia di quella consapevolezza necessaria per l'elettore in fase di esercizio del voto<sup>37</sup>.

Questo rilievo, che è sicuramente condivisibile, consente di mettere in evidenza un aspetto centrale, che dovrebbe essere presente in occasione di ogni tipologia di *referendum*, puntuale o generale che sia, in quanto la corretta informazione e la necessaria consapevolezza da parte del cittadino rappresenta forse una *conditio sine qua non* dell'esercizio del diritto di voto nella forma della democrazia diretta. Informazione spesso alterata, sia dall'uso dei *social* (con frequente presenza di *fake news* o comunque con un'alterazione delle informazioni), sia più in generale dall'evoluzione della tecnologia, che ha manipolato le caratteristiche fondamentali

---

<sup>36</sup> Sul punto, in modo più articolato A. MANGIA, *Potere, procedimento*, cit. 30 precisando che “i problemi d'interpretazione dell'art. 138 di cui si è fatta recente esperienza non derivano dalla difficoltà di conciliare esigenze contrapposte, che invece sono conciliabilissime, quanto dalla pratica impossibilità di individuare nella legislazione vigente meccanismi adeguati a garantire nei fatti quella differenziazione tra leggi di revisione che sembra implicita nella logica dell'art. 138 Cost.; e che invece le dottrine dell' 'unità' del potere di revisione, in omaggio a certe premesse forgiate sulla nozione di *pouvoir constituant*, hanno sempre posto in ombra”. Concludendo poi, “bisognerebbe allora avere la chiarezza di ammettere che, interpretando l'art. 138 Cost. alla luce della l. 352/1970, e dei limitati meccanismi di controllo ivi previsti, non si rende un grande servizio né alla logica della Costituzione, né al principio di libertà che ne sorregge l'impianto complessivo. E che si tratta di un problema che, ormai, può essere sciolto solo da un intervento del Parlamento attraverso un aggiornamento della l. 352/1970; ovvero da una modifica dei regolamenti parlamentari che tipizzati quanto al contenuto i procedimenti di approvazione delle leggi di revisione (disegno di legge di revisione ex art. 138/1 ovvero ex art. 138/3 Cost.; ovvero, più realisticamente, da una correzione ad opera della Corte costituzionale sul sistema di controlli previsti dalla l. 352/1970: esattamente ciò che, per il momento senza fortuna, si è cercato di fare attraverso la via, ancora sperimentale, delle azioni di accertamento del diritto di voto innanzi al giudice ordinario”.

<sup>37</sup> In questo senso P. CARNEVALE, *op ult, cit.*, 13.

della democrazia sia diretta sia rappresentativa<sup>38</sup>. Questa difficoltà della formazione di una coscienza effettiva da parte dell'elettorato del contenuto di un quesito può essere poi ulteriormente accentuato se in concomitanza ad una situazione di emergenza e comunque in una fase in cui i cittadini sono più occupati a ricostruire il paese e le proprie attività, che interessati al problema della riduzione dei parlamentari.

Senza poter qui affrontare certamente i tanti aspetti connessi al modo in cui il Parlamento, nella fase d'emergenza, è stato messo al margine di ogni decisione con un uso significativo di decreti-legge, DPCM ed ordinanze ministeriali, occorre comunque non dimenticare che gli stessi deputati e senatori, dal canto loro, non hanno dato un'immagine di efficienza e di presenza, per una serie di motivazioni più o meno condivisibili<sup>39</sup>. Il cittadino medio ha comunque percepito ancora una volta che il Parlamento serve a poco o niente e che le decisioni vengono prese da altre parti, indipendentemente dal legittimo dibattito parlamentare. La dialettica fra maggioranza e minoranze ora si è spostato in altri luoghi, non istituzionali ed in cui appunto manca il contraddittorio, preferendosi la strada dei monologhi.

*Sub c)* La *vexata quaestio* della necessità di escludere o comunque di considerare impropria l'iniziativa legislativa del governo in materia costituzionale, pare davvero

---

<sup>38</sup> Il tema è al centro del dibattito interno ed internazionale ormai da tempo. Non è possibile richiamare nemmeno in parte l'ampia dottrina, ma da ultimo cfr. G. MARCHETTI, *Le fake news ed il ruolo degli algoritmi*, in *Medialaws*, 1/2020, A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, nel numero speciale di *Federalismi.it*, 1, 2017, 15 ss., ora in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, 301 ss.; H. ALLCOTT-M. GENTZKOW, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, in *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 2017, 211 ss. e se si vuole anche E. CATELANI, *Fake news e democrazia*, in B. BALDI (a cura di), *Complotti e raggiri. Verità, non verità, verità nascoste*, Viella, Roma, 2018, 103 ss.

<sup>39</sup> Ampio è il dibattito in questi giorni anche da parte dei costituzionalisti sul tema delle modalità di azione del Parlamento, sull'opportunità di modificare i regolamenti delle due Camere per introdurre la possibilità del lavoro a distanza, come attivato da parte del Parlamento europeo (pur con non pochi problemi inerenti dall'espletamento del voto), da parte di alcuni Stati europei (sulla Spagna interessanti sono i problemi sollevati da C. VIDAL, *El Congreso no puede hibernar*, in *El Mundo*, 6 aprile 2020 37), nonché consentito per i lavori dei Consigli regionali e comunali. Cfr. da ultimo F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020 e R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 8/2020; S. CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *lacostituzione.info*, 16 marzo 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2020, 39.

un falso problema<sup>40</sup>. Già la discussione nella Commissione dei 75 ed in Assemblea costituente, prima riportata, ha messo in evidenza le scelte originarie e la legittimazione espressamente prevista a favore del governo, poi non esplicitata nella fase di approvazione del testo, ma in ogni caso oggetto di valutazione<sup>41</sup>. Si sarebbe potuto escludere il corpo elettorale dal potere d'iniziativa costituzionale, ma non certamente il governo.

Di conseguenza, nessun dubbio che la Costituzione non ponga alcun limite, né di carattere formale, né desumibile in via interpretativa.

Il problema dell'iniziativa governativa può essere collocato solo in un quadro di opportunità politica, perché "rischia di produrre una forte polarizzazione della discussione"<sup>42</sup>, come ben si è visto durante la discussione sulla riforma Renzi/Boschi. Ma questa osservazione di buon senso non può condizionare il procedimento. D'altra parte, le strade per giungere alla revisione contenute nell'art. 138 Cost. sono necessariamente due: o la maggioranza dei 2/3 o il supporto della maggioranza dei cittadini. Da qui la necessità che il contenuto della revisione sia gradito non alla sola maggioranza, ma si estenda ad altra parte del Parlamento, ma questo non basta, perché si impone che sia sostenuta anche dalla maggioranza dei cittadini la cui volontà non necessariamente coincide con quella dei parlamentari votanti.

In altre parole, è possibile che una legge costituzionale non sia approvata con la maggioranza dei 2/3 e ciò nonostante non sia fatta oggetto di richiesta referendaria. Un esempio è rappresentato dalla legge cost. n. 1 del 2003 sulla riforma dell'art. 51 Cost., che non ottenne la maggioranza dei 2/3, non tanto per l'opposizione di una parte dei parlamentari sull'oggetto della riforma, quanto perché si considerava la norma non sufficientemente garantista della parità di genere e quindi si auspicava un contenuto più coraggioso. Una volta approvato, il testo della riforma non fu messo in discussione, né fu chiesto il *referendum*.

---

<sup>40</sup> Ho già affrontato il tema più volte in occasione delle critiche mosse nei confronti della riforma Boschi/Renzi, cfr. E. CATELANI, *Il bicameralismo nella riforma costituzionale ed effetti sulla forma di governo*, in *Studi parl. pol. cost.*, fasc. 3-4, 2015, 75 ss.; ID., *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. 12, 1 ss.

<sup>41</sup> Come si è già precisato M. RUINI, *op.ult.cit.*, 47 ricorda che nel corso della discussione in Sottocommissione "quando si venne ai voti si approvò che la revisione avvenisse su iniziativa del governo o dei parlamentari, non del popolo" ed ancora "Il testo adottato era quello Perassi, per il quale l'iniziativa delle leggi apparteneva al governo ed alle Camere (...). Alla Costituente la discussione fu rapidissima e senza effettivi contrasti. Perassi modificò il suo testo; togliendo senza dirne le ragioni il primo comma che prevedeva l'iniziativa del governo e delle Camere".

<sup>42</sup> Così P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *RivistaAIC*, 9.

Ma quella fu un'eccezione e l'esperienza ci insegna che, per lo più, l'approvazione a maggioranza ha poi portato ad un esito negativo in fase di *referendum* (eccetto la modifica del titolo V), proprio per la contrapposizione forte con la maggioranza di governo, indipendentemente dal contenuto della riforma<sup>43</sup>. Da qui l'opportunità che il consenso sia trovato in fase di formulazione, anche tenendo conto delle modalità di approvazione<sup>44</sup>. Tutto ciò non può comunque portare alla conclusione dell'illegittimità dell'iniziativa costituzionale governativa o, addirittura, dell'opportunità di una modifica costituzionale dell'art. 138 Cost. che escluda l'iniziativa governativa solo alle ipotesi di revisione costituzionale e di consentirla, invece per le leggi costituzionali<sup>45</sup>.

Indipendentemente dal tipo di riforma, organica o puntuale, non si può pensare che la maggioranza governativa sia al di fuori della decisione e sulla stessa formulazione del testo di riforma. Anche con riguardo alla legge costituzionale sul taglio dei parlamentari, l'obiettivo era ben descritto nel contratto di governo fra Movimento Cinque stelle e la Lega, sia nel successivo programma con il PD. Quindi le affermazioni di Fraccaro prima, e Spadacini poi<sup>46</sup>, secondo i quali le "riforme dovranno essere di iniziativa parlamentare" così da garantire il "rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost." in una sorta di discontinuità con il passato, è in realtà espressione di una interpretazione personale, molto condizionata dalla politica e non dalla Costituzione, e comunque che non ha avuto riscontro neppure in questa approvazione, visto che il progetto di legge costituzionale ha trovato il consenso, nella prima votazione, solo della maggioranza governativa, mentre nella seconda votazione la maggioranza dei consensi è

---

<sup>43</sup> Ancora come dice P. CARNEVALE, *op.ult. cit.*, 10, "l'aggiunta campagna referendaria divenga il luogo in cui la polarizzazione della discussione e la contrapposizione di schieramento, non solo si riproducono, ma se possibile risultano persino enfatizzate, così da provocare un effetto fuorviante anche nel processo di allocazione del consenso popolare, il quale è chiamato ad aggregarsi intorno ad un *thema decidendum* solo parzialmente corrispondente a quello formalmente oggetto del quesito".

<sup>44</sup> Penso, ad esempio, alla necessità di evitare quella sorta di sotterfugi procedurali attraverso l'interpretazione dei regolamenti parlamentari, che consentirono l'uso del meccanismo del c.d. "canguro", su cui L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *OsservatorioAic.*, marzo 2015, 13-14; D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016.

<sup>45</sup> Ancora, si fa riferimento ad una proposta di P. CARNEVALE, 11, che richiama a sua volta gli atti dell'Assemblea costituente ed in particolare l'intervento dell'on. Piccioni, che non fu accolta, ma che si inseriva in altra idea di procedimento di revisione.

<sup>46</sup> L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Rassegna Astrid*, fasc. 1, 2018.

incrementata con il voto favorevole dei gruppi subentrati al governo e che hanno evidentemente cambiato indirizzo, nonché di coloro che avevano votato favorevolmente nella fase iniziale, ma non più al governo, che non hanno avuto il coraggio (politico) di mutare indirizzo. Si può, quindi, dedurre che si tratta di un procedimento di formazione della riforma più condizionato da contingenze politiche, che da piena adesione al progetto riformatore e comunque sempre nell'ambito della maggioranza. Tutto ciò confermato dalle dichiarazioni di alcuni esponenti politici della Lega che hanno espresso contrarietà al contenuto della riforma pochi giorni prima dello svolgimento del referendum.

Tutto ciò non fa venir meno l'opportunità intrinseca della più ampia condivisione di tutti i progetti di riforma costituzionale ed in particolare di quelli che hanno un carattere organico. Ma proprio per questa natura generalista necessitano, inevitabilmente, di una visione d'insieme, dell'attività e, forse anche, dell'iniziativa del governo. Governo che poi deve cercare e conseguire un accordo più ampio possibile, al fine di giungere ad una soluzione condivisa. In definitiva, nulla esclude che anche le modifiche organiche possano essere fatte con iniziativa parlamentare, ma occorre sempre uno studio, un processo formativo organizzato, o interno al governo, o, comunque, con il supporto attivo di esso. La "demonizzazione" dell'iniziativa governativa non ha quindi fondamento costituzionale né, forse, può rispondere pienamente al modo prevalente di formazione delle leggi, anche costituzionali, come è confermato nel procedimento di formazione della legge di riduzione dei parlamentari.

## 5. Il falso mito della riforma puntuale

L'analisi fino ad ora svolta ci consente di affermare che l'art. 138 Cost. consente sia riforme a carattere generale, fino al punto di essere totali (salvo i limiti ben noti dell'irriducibilità), sia a carattere puntuale.

Molto si è detto per valorizzare la scelta del carattere puntuale della riforma sul taglio dei parlamentari, affermando che grazie a questa sua caratteristica, si è permessa una maggiore comprensione da parte dell'elettorato dell'oggetto della legge costituzionale: che non pone come obiettivo quello di cambiare l'assetto istituzionale, ma solo di ridurre gli sprechi della politica; che consente di rendere più efficiente e più autorevole<sup>47</sup> il Parlamento. In altre parole, si sono sottolineati aspetti che valorizzano la natura ridotta e limitata, in contrapposizione alle ultime riforme generaliste, che non hanno raggiunto gli obiettivi riformatori.

---

<sup>47</sup> In questo senso G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 5, precisando che "La riduzione del numero dei deputati e senatori contribuirebbe, oggi, a conferire maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo".

Può essere quindi utile cercare di capire se effettivamente la legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari possa essere annoverata fra le modifiche puntuali o se, invece, dietro ad una apparente limitazione di contenuto, nasconda al suo interno problematiche molto più generali, sia per quanto attiene gli effetti immediati che derivano dalla sua approvazione, sia per quanto attiene le ulteriori e successive prospettive di riforma costituzionale in fase di discussione. È quindi necessario cercare di capire quali siano gli interventi immediati e conseguenti a tale approvazione e poi individuare quali siano i vari progetti di riforma costituzionale già presentati e da mettere in stretta correlazione, per consentire una valutazione complessiva, evitando, di conseguenza, un approccio parcellizzato, non idoneo a comprendere i reali obiettivi di tutta la riforma costituzionale e legislativa che s'intende realizzare.

Una valutazione complessiva della legge è infatti essenziale per comprenderne il suo effettivo valore, in quanto il rischio è, ad esempio, di paragonare questa riforma a quella introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 1963 e quindi considerarla a carattere puntuale e di natura meramente organizzativa. In realtà, la modifica del 1963 aveva caratteristiche molto diverse, in quanto si limitava a trasformare un numero parzialmente incerto di deputati e di senatori, calcolato sul rapporto con il numero di abitanti, in un numero definito. Si imponeva, infatti, davanti all'incremento demografico di quella fase storica, la necessità di una rideterminazione del rapporto fra cittadini e loro rappresentanti, al fine di evitare, in prospettiva, un forte incremento del numero dei parlamentari, che avrebbe alterato l'organizzazione interna del Parlamento. La modifica costituzionale del 1963 non intendeva tuttavia modificare in maniera significativa il contenuto originario degli artt. 56 e 57 Cost., ma di individuare un numero preciso di deputati e senatori, fissando il rapporto fra eletti ed elettori in un deputato ogni centomila abitanti (mentre nel testo del 1948 era di ottanta mila abitanti) e di un senatore ogni centottanta mila (rispetto agli originari duecento mila)<sup>48</sup>. La determinazione rigida del numero dei parlamentari, tuttavia, ha fatto venir meno quel principio di rappresentanza che i costituenti intendevano introdurre, ossia la garanzia che, indipendentemente da un incremento o riduzione degli elettori, la capacità rappresentativa degli eletti rimanesse inalterata<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Con tale legge costituzionale vi fu anche un innalzamento del numero minimo dei senatori spettanti a ciascuna regione (da 6 a 7) e furono previsti due senatori per la regione Molise neoinstituita e si confermò un senatore rappresentativo della regione Valle d'Aosta.

<sup>49</sup> Una modifica forse ragionevole se si considera l'incremento della popolazione, tanto che se la norma non fosse stata cambiata, oggi avremmo, all'incirca, 750 deputati e 300 senatori.

La riforma 2020 non ha carattere altrettanto puntuale, ma anzi richiede, in modo strettamente collegato e successivo, una serie d'interventi normativi su cui poco si è detto e si è discusso.

Non è obiettivo di questo contributo analizzare tutti i successivi interventi sui regolamenti parlamentari e di natura legislativa che saranno necessari come conseguenza inevitabile della riforma costituzionale<sup>50</sup>, ma occorre almeno richiamare alcune conseguenze che derivano da tale legge costituzionale, proprio al fine di capire gli effetti su tale riforma "puntuale".

Vari sono gli aspetti su cui si sta focalizzando il dibattito e l'informazione connesso al contenuto della riforma, e prima di tutto sulla possibile modifica della legge elettorale attualmente vigente di cui si discute, ma il cui contenuto è ancora incerto o comunque cercare di capire l'indirizzo normativo che s'intende adottare al fine della formulazione del/dei decreti legislativi d'attuazione della legge delega n. 51 del 2019<sup>51</sup>. Decreti legislativi che ovviamente possono essere approvati solo dopo l'espletamento del *referendum*, ma la cui predisposizione, almeno in forma di bozza, poteva già essere disponibile, sia per ridurre i tempi d'approvazione una volta espletato il referendum, ma anche al fine di consentire agli elettori di comprendere le conseguenze della loro scelta referendaria sulla distribuzione territoriale dei seggi e quindi sulla loro rappresentatività.

---

<sup>50</sup> Si vedano gli interventi di F. BIENTINESI, L. CIAURRO, R. DI CESARE, V. DI PORTO, N. LUPO in questo fascicolo, nonché S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 15 aprile, 2020.

<sup>51</sup> Con la legge n. 51/2019 si è cercato di operare una sorta di "sterilizzazione", come ha precisato L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, 677, della disciplina elettorale rispetto al numero dei seggi, ma in realtà le conseguenze sull'operatività della legge sono ben diverse in rapporto al numero più o meno elevato degli eletti. In particolare, con la riduzione dei parlamentari si determina una forte penalizzazione dei medi e piccoli partiti per la componente proporzionale, anche a causa gli effetti delle elevate soglie di sbarramento implicite. In questo senso anche G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 129. Costatazione quasi unanime è quella degli effetti ultramaggioritari della riforma costituzionale con l'attuale legge elettorale specialmente per l'elezione del Senato e peraltro si ritiene che si debba intervenire in via legislativa in tempi brevi, ma ovviamente tutto è lasciato alla discrezione ed ai tempi della maggioranza, lasciando incertezza sul possibile contenuto.

Non si intende mettere in dubbio l'opportunità dell'uso della legge delega<sup>52</sup>, al fine di una disciplina della materia elettorale conseguente alla possibile modifica costituzionale, e che comunque produce effetti anche indipendentemente da essa<sup>53</sup>, quanto la genericità del contenuto dei principi e criteri direttivi che, come spesso avviene nelle leggi delega, lasciando piena discrezionalità al governo. D'altra parte, la dimensione delle circoscrizioni, connessa al numero dei seggi da assegnare, determina un'influenza particolarmente incisiva sul rendimento istituzionale dei sistemi elettorali<sup>54</sup>.

Vi sono, a tale proposito, vari studi di scienziati politici ed esperti della materia elettorale che mettono in evidenza come la successiva attuazione può essere varia ed articolata da un punto di vista geografico, così da consentire una rappresentanza dei cittadini delle varie regioni anche molto diversa<sup>55</sup>. E questo si può riscontrare specialmente con riguardo all'elezione del Senato in cui il voto di un cittadino di una regione ordinaria (quale il Molise) avrà un peso quasi doppio rispetto a quello di altra (quale ad es. la Toscana), senza considerare la sovra rappresentatività delle

---

<sup>52</sup> Dubbi che peraltro vengono ben motivati da D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in *Costituzionalismo.it.*, 1/2018, 179 ss.

<sup>53</sup> Il dibattito sull'uso di un decreto-legge anche in materia elettorale, nonostante la previsione della legge n. 400 del 1988 non può non essere richiamato. Opportuno è evitare che si creino delle situazioni di necessità e di urgenza non superabili che impongano un intervento immediato, pena la non eleggibilità del Parlamento che rappresenterebbe un grave pericolo per i principi di uno Stato democratico. Per una ricostruzione recente del dibattito, vedasi M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, 2/2019, 6 ed in precedenza A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Milano, 2018, 110 ss. Fra coloro che non escludono la possibilità dell'uso dei decreti-legge, cfr. F. G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 12 novembre 2012, 1 ss., mentre fortemente contrario R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2012, 1 ss.

<sup>54</sup> Sul punto cfr. *amplius* L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 127 ss. Preoccupato per le dimensioni molto più ampie che avranno i futuri collegi e per il conseguente danno alla rappresentanza politica è F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2019, 19 ss.

<sup>55</sup> Cfr. D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali*, cit. 199 ss.; nonché infine A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 4, che giustamente ha messo in evidenza come «più è consistente l'escursione massima da un collegio all'altro, più le possibilità di un disegno fraudolento dei collegi aumentano».

regioni speciali, che, salvo per la Valle d'Aosta, non è giustificata da nessuna norma costituzionale<sup>56</sup>.

Questa diversità così significativa della capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi può minare in radice la stessa effettività del principio dell'eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost, facendo venir meno uno dei pilastri della democrazia, rappresentato dal postulato *one-man, one-vote* e *one-vote, one-value*<sup>57</sup>.

D'altra parte, sapere preventivamente le dimensioni e la collocazione nel territorio delle circoscrizioni elettorali è essenziale anche al fine di valutare il funzionamento del sistema elettorale<sup>58</sup>, i criteri per l'eventuale soluzione dei problemi connessi allo slittamento dei seggi da una circoscrizione ad altra<sup>59</sup> ed ancor più in generale, come davvero opererà la rappresentanza politica nel nuovo Parlamento.

Altro effetto di questa riforma "puntuale" sarà ovviamente anche l'immediata necessità di una riforma dei regolamenti parlamentari, che inciderà in modo significativo sui lavori delle Camere, specialmente con riguardo alla formazione delle Commissioni parlamentari permanenti, di cui ancora poco si è discusso, ma su cui si possono almeno immaginare gli effetti<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Bene ha spiegato questo profilo con una serie di dati numerici precisi L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari"* (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in *Consultaonline - Giurcost.org.*, fasc. 1, 2019, 15 rilevando che la modifica costituzionale insieme alla modifica legislativa accentuerà la "distanza" "nel rapporto tra il numero di seggi assegnati *ex ante* e la popolazione media, specie con riguardo a determinate circoscrizioni territoriali".

Ed ancora sull'anomalia delle regioni speciali ed in particolare sul Trentino Alto-Adige D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali*, cit. 206 ss.

<sup>57</sup> Cfr. per tutti M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 40 s.

<sup>58</sup> Così anche G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., 240.

<sup>59</sup> Sul tema G. TARLI BARBIERI, *Lo slittamento dei seggi dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, fasc. 3, 2017, 537 ss.

<sup>60</sup> Cfr. sul punto oltre agli AA. Già citati alla nt. 50, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2020; e, come dice giustamente N. LUPO, *La riduzione del numero dei parlamentari / 1. Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino*, 1/2020, "Le opzioni di fondo contenute nei regolamenti di Camera e Senato, risalenti peraltro al 1920 nella loro impostazione di fondo e al 1971 nella loro architettura, in tema sia di organizzazione (si pensi ai gruppi, alle commissioni permanenti e bicamerali), sia di funzionamento delle Camere (basti pensare ai vari quorum, ma anche alla distribuzione dei carichi di lavoro), vengono ad essere poste profondamente in crisi da un mutamento siffatto. L'intento, in più

Un ultimo aspetto di cui poco (o, meglio, per niente) si parla<sup>61</sup>, attiene alle conseguenze che potranno derivare sulla rappresentanza di genere a causa della riduzione dei parlamentari. Là dove si riduce la rappresentanza dei cittadini, ne consegue in misura maggiore un'accentuazione della riduzione della rappresentanza femminile, per cui l'attuale legge elettorale non potrà certamente garantire la rappresentanza attuale che era arrivata finalmente ad un 30% degli eletti, dopo tanti tentativi d'inserire per le elezioni politiche meccanismi che agevolassero candidature di entrambi i generi. Grande attenzione dovrà essere prestata al tema, qualora si giungesse, come si prospetta, all'ennesima riformulazione della legge elettorale delle due Camere. Un modello potrebbe essere quello previsto per le elezioni del Parlamento europeo che ha portato buoni frutti.<sup>62</sup>

Tale possibile effetto futuro della minor rappresentanza di genere è, d'altra parte, avvalorata dalla rappresentanza presente attualmente nei partiti minori, che pur hanno una storia di particolare attenzione al genere e ciò nonostante non garantita nelle ultime elezioni, proprio a causa del sistema elettorale. La nuova legge elettorale del 2017, infatti, a differenza delle precedenti ha consentito di passare da una rappresentanza femminile in Parlamento minore del 3% nella VI legislatura (1972) ad oltre il 30% di quella attuale, con quasi il 40% nel Movimento Cinque stelle, fino al 27% in Liberi ed uguali<sup>63</sup>. I risultati sulla rappresentanza di

---

sedi dichiarato, di riqualificare l'attività parlamentare esige che queste opzioni di fondo si rimeditino in profondità”.

<sup>61</sup> Un accenno al tema viene fatto da G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, fasc. 10, 2019.

<sup>62</sup> Si consideri che a livello di Parlamento europeo vi è stata una costante ascesa della rappresentanza femminile e che nelle ultime elezioni le donne hanno rappresentato il 42% della delegazione italiana, addirittura superiore alla media europea che comunque è arrivata al 41 % dei componenti del Parlamento (tali statistiche possono leggersi in <https://www.europeandatajournalism.eu/ita/Notizie/Data-news/Parlamento-europeo-e-parita-di-genere-l-Ue-si-avvicina-al-suo-obiettivo>. Cfr. M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, in *giudicedonna.it*, 1/2017, 10.

<sup>63</sup> L'evoluzione della presenza delle donne in Parlamento è stata molto lenta, ma ha avuto negli ultimi anni una maggiore spinta. Per la ricostruzione dei dati su questo settore, cfr. Cfr. M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2018; P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017 n. 165*, in *Nomos*, fasc. 2, 2018, 9 ed in precedenza sul tema B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'ALIMONTE-C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, 114-115; M. D'AMICO-A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Giappichelli,

genere di quest'ultimo partito sono di per sé dimostrativi, non tanto della minore sensibilità al tema rispetto ad altri, ma di come i meccanismi elettorali possono aiutare certamente alla riduzione delle diseguaglianze, a condizione che siano accompagnati da scelte nella formazione delle liste che agevolino, anche nelle ipotesi di rappresentanza limitata dei partiti minori, un equo inserimento delle candidature femminili non solo nella parte finale delle liste elettorali. E questo dovrebbe avvenire sempre, indipendentemente dalla maggiore o minore rappresentatività del partito. Quando i numeri sono ridotti, accade, invece che i "posti migliori" siano prevalentemente maschili.

Su questo profilo occorre però segnalare negli ultimi tempi un maggiore impegno della maggioranza sul tema, forse dopo un inizio di legislatura che aveva messo in evidenza una certa "disattenzione" e che ha incrementato invece il dibattito in seno all'opinione pubblica. Non si può ad esempio non richiamare l'emanazione del d.l. 31 luglio 2020 n. 86, convertito in soli sei giorni nella legge n. 98/2020 con un sostanziale appoggio di tutto il Parlamento<sup>64</sup>, al fine di imporre anche alla Puglia che si era dimostrata refrattaria agli inviti del Governo di intervenire sulla propria legge elettorale per introdurre meccanismi che garantissero la parità di genere come previsto nella legge n. 20 del 2016. Importanza accentuata dal fatto che si è trattato anche del primo esercizio del potere sostitutivo del governo, in attuazione dell'art. 120, co. 2 Cost., "a tutela dell'unità giuridica della Repubblica" ed al fine di "garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza" ai sensi dell'art. 51, co. 1, Cost. nella legge elettorale pugliese. Un segnale importante per la stesura della nuova legge elettorale di cui s'inizia a parlare<sup>65</sup>

---

Torino 2006; E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>64</sup> È sicuramente indicativo il fatto che in fase di conversione entrambe le Assemblee abbiano affrontato immediatamente (prima dei canonici 5 giorni) il decreto legge e che sia stato discusso ed approvato dalla Camera il 3 agosto con due soli voti contrari ed il 6 agosto al Senato con nessun contrario (gli astenuti sono stati rispettivamente 182 e 98). Aspetto anche questo da segnalare, viste le incertezze, almeno teoriche, che si potevano muovere all'uso di un decreto-legge per l'esercizio del potere sostitutivo del governo. Ulteriore dimostrazione che quando vi è la volontà politica si superano tutti gli ostacoli teorici e formali, sempre che vi siano i presupposti costituzionali come ben precisato da T. GROPPI, *"La Costituzione si è mossa": la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi* fasc. 25, 2020

<sup>65</sup> Risultano a settembre 2020 presentate alla Camera almeno 4 proposte di legge di modifica del sistema elettorale della Camera e del Senato (C. 2329 Brescia, C. 2346 Molinari, C. 2562 Meloni e C. 2589 Sisto)

## 6. Ancora sul falso mito della riforma puntuale e le proposte di riforma costituzionale connesse

Oltre a queste conseguenze immediate e dirette, ancora lasciate nel limbo e nella forte incertezza istituzionale, è necessario valutare il contenuto di questa legge costituzionale non in modo puntuale, seguendo quella valorizzazione tanto osannata, quanto inquadrarla all'interno dell'obiettivo primario, basato su una pluralità di "pacchetti" più piccoli, ma "coordinati fra loro", che impongono di valutare i "loro possibili profili di intersezione"<sup>66</sup>.

Molte sono, in realtà, le proposte di riforma costituzionale presentate durante questa legislatura, di cui alcune, come si è detto, già contenute nel "contratto di governo" e, quindi, in parte superate, altre, invece, ancora previste nel programma del governo attuale.

Si possono richiamare in questa sede solo per punti, senza argomentare nel dettaglio il loro contenuto, soffermandosi invece solo sugli aspetti che possono essere visti in un disegno unitario di riforma, che potrebbe sfuggire da un esame parcellizzato dei progetti già presentati, in parte approvati o discussi in una Camera:

- Modifica dell'art. 83 co. 2 Cost., per la riduzione rappresentanti regionali per elezione Presidente Repubblica<sup>67</sup>
- Omologazione dell'elettorato attivo Camera e Senato e riduzione dell'età degli aventi diritto per l'elezione del Senato con modifica dell'art. 58 Cost.<sup>68</sup>
- Modifica dell'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare ed introduzione del referendum propositivo<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Così fra molti G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 6 ss.

<sup>67</sup> A.C. 2094 *Modifiche agli articoli 83, 84, 85 e 86 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica*

<sup>68</sup> A.C. 1511 *"Modifiche all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica"* approvato in prima lettura ed ora inviato al Senato (S. 1440).

<sup>69</sup> Disegno di legge costituzionale A.C. 1173, di iniziativa dei deputati D'Uva, Iezzi, Molinari, Brescia ecc., *Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*. Sullo stesso argomento è stato poi abbinato in fase referente il disegno di legge costituzionale A.C. 726, di iniziativa dei deputati Ceccanti, Cenni, De Menech, Giorgi, Fragonelli, La Marca, Morani, Pezzopane, Rosato, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*. Il testo è poi passato al Senato con disegno di legge costituzionale S. 1089.

- Modifica dell'art. 75 Cost. con eliminazione del *quorum* strutturale per la validità del referendum<sup>70</sup>

La semplice elencazione<sup>71</sup> mette in evidenza che le modifiche costituzionali prospettate rispondono, per lo più, ad una stessa *ratio*, ossia quella di intervenire sul ruolo del Parlamento e sulla sua rappresentatività. Obiettivo è quello di ridurre in maniera significativa il ruolo del Parlamento, minando alla radice le caratteristiche fondamentali della centralità del Parlamento, già in questi anni messe in discussione. Tutto ciò sicuramente influenzato anche da una crisi evidente della rappresentanza politica<sup>72</sup>, cercando così di spostare una parte del potere d'indirizzo, di stimolo e di controllo sul corpo elettorale, che si vuole trasformare nello strumento cardine della futura democrazia<sup>73</sup>.

Fra le varie modifiche proposte, quelle che più devono essere lette in connessione alla legge costituzionale di riduzione dei parlamentari, sono i due progetti che intendono modificare gli istituti di democrazia diretta, ampliandone in maniera significativa il ruolo e l'efficacia nella formazione delle leggi, forzando la volontà del Parlamento o anche sostituendosi ad esso.

La proposta di legge di modifica dell'art. 71 Cost. con la previsione dell'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e la previsione di un *referendum* approvativo, non si limitano ad introdurre nuove forme di democrazia diretta, ma vanno in realtà a depotenziare quella rappresentativa. Gli istituti di democrazia

---

<sup>70</sup> Il tema della modifica della normativa sul *referendum* era prima contenuto nel disegno di legge costituzionale A.C. 1447 Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*, ora abbinato all'altro progetto A.C. 1173 richiamato alla nota precedente.

<sup>71</sup> Si è fatto riferimento ai progetti di legge costituzionale presentati ed in parte già approvati da una delle Camere. A tali proposte si potrebbe aggiungere anche il riferimento ad altri obiettivi indicati nei programmi dei partiti presenti nella maggioranza e che hanno un contenuto strettamente connesso alle tematiche elencate nel testo: 1) eliminazione della previsione dell'elezione a base regionale del Senato, con la conseguente introduzione di un bicameralismo davvero perfetto; 2) Modifica dei sistemi di verifica delle elezioni per i membri Camera e Senato (art. 66 Cost.).

<sup>72</sup> All'elencazione delle proposte di legge costituzionale prima fatta, dovrebbe aggiungersi anche il richiamo al progetto A.C. 2366 "Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati", il cui testo non risulta disponibile, ma che ha come oggetto, desumibile dal titolo, un altro degli obiettivi da sempre presenti nel programma del Movimento Cinque stelle rappresentato dall'eliminazione del divieto di mandato imperativo, al fine di vincolare i propri parlamentari.

<sup>73</sup> Cfr. fra i tanti Y. MENY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Il Mulino, Bologna, 2019, 157 ss.

diretta e partecipativa potrebbero in parte agevolare la democrazia rappresentativa, “sempre che vi siano le condizioni per evitare che si traducano in pronunciamenti plebiscitari o che sponsorizzino una “partecipazione oligarchica”, ma la congiunzione tra il *favor* per l’appello al popolo e la riduzione del numero dei parlamentari produce una pericolosa convergenza nel mortificare il ruolo del Parlamento”<sup>74</sup>. Tutto ciò troverebbe ulteriore conferma in quanto affermato dall’*ex* ministro per i rapporti con il Parlamento (attuale sottosegretario alla Presidenza del Consiglio), on. Fraccaro, secondo cui la crisi del sistema politico nazionale è collegato alla capacità delle istituzioni parlamentari di rappresentare efficacemente la Nazione. Tale obiettivo può essere quindi realizzato, secondo il sottosegretario, attraverso la possibilità di sostituire alla dialettica parlamentare la legittimazione democratica del voto popolare. Soluzione questa estremamente chiara nel disegno politico del Movimento Cinque Stelle, che, tuttavia, non pare sicuramente essere uno strumento di garanzia della democrazia ed anzi foriera di “inconvenienti e disfunzioni non facilmente prevedibili”<sup>75</sup>.

Se poniamo quindi in connessione la riduzione dei parlamentari, con l’introduzione dell’iniziativa legislativa popolare che può attivare il referendum approvativo, con l’eliminazione del divieto di mandato imperativo, il disegno di smantellamento della democrazia rappresentativa trova la sua piena realizzazione. Obiettivo da tempo perseguito da molti partiti politici e movimenti è infatti quello di evitare i c.d. “ribaltoni” che potrebbero essere evitati condizionando costituzionalmente la volontà dei parlamentari agli indirizzi di gruppo. Il trasformismo dei nostri rappresentanti è noto fin dall’unità d’Italia e, nonostante i tentativi di moralizzazione della politica, la libertà dell’eletto ha rappresentato una caratteristica indiscutibile e una garanzia anche per i rappresentati. La scarsa trasparenza dell’organizzazione interna dei partiti, parzialmente ridotta con la recente legislazione, ha ulteriormente rafforzato questo principio al fine di evitare un condizionamento della libertà del parlamentare di esprimere liberamente le proprie opinioni e di assumere posizioni diverse e contrastanti con il gruppo d’appartenenza. D’altra parte, il principio del divieto del mandato imperativo deve essere interpretato in modo strettamente connesso al problema della rappresentanza politica degli stessi parlamentari, sia nei confronti degli elettori, che degli stessi partiti e non necessariamente la rappresentanza verso gli uni può e deve coincidere con quello degli altri e l’evoluzione degli indirizzi e dei

---

<sup>74</sup> Così A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2019.

<sup>75</sup> G.L. CONTI, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3, 2018, 3.

cambiamenti viene percepita direttamente ed ancor prima dai singoli parlamentari<sup>76</sup>.

Anche questa proposta di revisione, se collegata alla riduzione dei parlamentari, ha come principale obiettivo, non certo quello di rafforzare e valorizzare il Parlamento, come si cerca di sostenere, ma anzi nasconde l'intenzione di trasformare il parlamentare in un soggetto che si limita a trasferire l'oggetto delle decisioni politiche prese altrove in un voto.

Occorre dunque, cercare di tirare le fila del discorso ed in particolare capire se la funzione di questa modifica costituzionale "puntuale", debba essere valutata singolarmente nella sua progettualità oppure porti con sé una pluralità d'interventi legislativi e costituzionali che determinano un modello pericoloso "a processionaria", come avevamo ipotizzato in premessa. Un modello pertanto pericoloso che nasconde in sé effetti non immediatamente visibili, ma sicuramente devastanti per il nostro ordinamento.

Il contenuto ulteriore necessario e le modifiche costituzionali possibili inducono a temere che la riforma sia solo apparentemente puntuale e poche informazioni vengano date sulle caratteristiche e le conseguenze della riforma. Niente è detto delle conseguenze immediate e dirette che derivano dalla riduzione dei parlamentari sul funzionamento delle Camere, sulla adeguata rappresentanza delle varie forze politiche nei lavori in Commissione, sulle modalità con cui i territori (specialmente quelli al di fuori delle grandi città) saranno rappresentati. Senza qui ritornare sugli aspetti già affrontati, poco si è detto delle conseguenze della riforma costituzionale sulla riduzione incontestabile della rappresentatività dei cittadini<sup>77</sup>, che potrebbe essere poi accompagnata, al fine di una maggiore

---

<sup>76</sup> Questo costituisce un tema classico del costituzionalismo moderno, a partire da H. FENICHEL PITKIN, *The concept of Representation*, Berkeley, 1967; C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1986, 179 ss.; V. GUELI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1976, 146 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano 1991. Il contenuto dell'art. 67 Cost. ha visto una evoluzione interpretativa che tiene conto da un lato il concetto della rappresentatività degli elettori e della continua evoluzione del loro indirizzo e dall'altro del riconoscimento costituzionale dei partiti e dei gruppi parlamentari. Un equilibrio instabile di cui il parlamentare si deve fare portavoce. Cfr. in particolare L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 2001, 34 ss.

<sup>77</sup> Come giustamente ha rilevato C. SBALLO', *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, "la composizione numerica delle assemblee elettive incide, tuttavia, sulla determinazione della rappresentanza parlamentare e, dunque, indirettamente, sulla configurazione dell'intero

stabilità governativa, ed al fine di evitare cambiamenti d'indirizzo improvvisi, dall'eliminazione del divieto del mandato imperativo, così da spostare le decisioni dei rappresentanti altrove rispetto alle aule parlamentari. Un Parlamento che sarebbe poi ulteriormente condizionato nelle sue decisioni dai vincoli provenienti dall'iniziativa legislativa popolare, svilendo ancor di più la sua rappresentanza democratica<sup>78</sup>.

Se questa è una chiave di lettura possibile di questa riforma “puntuale”, i dubbi sulla opportunità di tale modalità d'azione sono ancora più significativi, rispetto a quelli che possono essere mossi nei confronti di una riforma generale.

---

sistema dei pubblici poteri. La drastica riduzione del numero dei parlamentari, infatti, non può che comportare effetti alterativi in senso maggioritario sull'esito del voto politico, indipendentemente dalle leggi elettorali adottate. Ora, come ha recentemente ricordato la Corte costituzionale, distorsioni di tal tipo vanno valutate alla luce del rischio che si possano determinare violazioni «non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.» (sent. 35/ 2017, 12.2).

Ne consegue che un intervento sul numero dei parlamentari ha effetti “sistemici” di un certo rilievo”.

<sup>78</sup> Cfr. quanto già indicato nelle note 3 e 4 sul contenuto del *Contratto di governo* prima e nel Programma di governo poi. Gli obiettivi indicati nei due documenti confermano ancora una volta che la riduzione del numero dei parlamentari costituisce solo una delle finalità che s'intende perseguire, ma che deve poi essere accompagnata da riforme ulteriori, ma omogenee nel disegno di “smantellamento” dei pilastri della democrazia rappresentativa.