

Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020

NICOLA LUPO*

Sommario

1. Un esito chiaro. – 2. Le conseguenze sull’ordinamento giuridico. – 3. L’attuazione costituzionale come obiettivo comune. – 4. I tre binari dell’attuazione: legge elettorale, ulteriori revisioni costituzionali e riforma dei regolamenti parlamentari.

Data della pubblicazione sul sito: 11 ottobre 2020

Suggerimento di citazione

N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella LUISS – Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Un esito chiaro

L'esito del referendum costituzionale è stato chiaro: una vittoria dei "sì" piuttosto netta, che ha sfiorato il 70% (raggiungendo, con il 69,64%, la percentuale più elevata di voti dei quattro referendum costituzionali svolti sin qui), distribuita in modo sostanzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, con un'affluenza complessivamente superiore al 50% degli aventi diritto, e senza che l'abbinamento con le elezioni regionali e comunali abbia creato effetti distorsivi tra le aree in cui tali elezioni si sono svolte e quelle in cui si è votato solo sul referendum (dove l'affluenza è stata ovviamente minore). Sulle conseguenze politiche del referendum, e delle elezioni, si è ovviamente discusso molto, e si continuerà a farlo nelle prossime settimane. Sono le sue conseguenze istituzionali ad essere oggetto di una specifica attenzione, in queste brevi note.

2. Le conseguenze sull'ordinamento giuridico

Vediamo anzitutto le conseguenze del referendum sull'ordinamento giuridico. Nei prossimi giorni la micro-legge di revisione costituzionale, composta di soli 4 articoli, sarà promulgata (divenendo la legge costituzionale n. 1 del 2020) e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*. Le modifiche alla Costituzione entreranno in vigore, perciò, "il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione" (art. 73, terzo comma, Cost.). Tuttavia, mentre sarà immediatamente applicabile l'art. 3 di tale legge, quello che cristallizza nel testo della Costituzione l'interpretazione prevalente – salvo che durante le Presidenze Pertini e Cossiga – della disposizione di cui all'art. 59, secondo comma, Cost., sul numero massimo complessivo, pari a 5, dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, la riduzione di deputati e senatori prevista rispettivamente dagli artt. 1 e 2 non opera da subito: secondo quel che stabilisce l'art. 4, infatti, la riduzione si applica "a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore". Dunque, l'efficacia di tali modifiche è sospesa fino al primo scioglimento: essa si applicherà esclusivamente alle nuove Camere, quelle della XIX legislatura repubblicana, e comunque non prima di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

I 60 giorni di sospensione dell'efficacia della riduzione di deputati e senatori non sono un termine individuato a caso. Si tratta del medesimo termine che ha a disposizione il Governo per dare attuazione alla delega legislativa, approvata in termini "eventuali" o "ipotetici" ma ora divenuta effettiva, per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali richiesti dalla vigente legislazione elettorale, che era stata disposta dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 (Disposizioni

per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari), appunto qualora, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, fosse stata "promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione". Anche il *dies a quo*, a partire dal quale computare i 60 giorni per l'esercizio del potere delegato, è il medesimo, essendo identificato nella data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale.

Si è discusso sul grado di obbligatorietà di tale delega, specie in pendenza della decisione della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo ideato dalla Lega e chiesto da taluni Consigli regionali, volto a trasformare in maggioritario-uninomiale il sistema elettorale, e che, con un'opera di manipolazione giudicata eccessiva dalla Corte (sentenza n. 10 del 2020), mirava a utilizzare tale delega per disegnare i collegi uninominali nei quali eleggere tutti i deputati e i senatori (cfr., con diversità di approcci, l'intervista di S. CECCANTI a L. PALMISANO su linkiesta.it, 28 settembre 2019, e A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in www.federalismi.it, 2019, n. 23). Si può forse rilevare come, analogamente ad altre deleghe per la definizione dei collegi elettorali, già sperimentate altre volte nel nostro ordinamento a partire dalle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 46 s. e N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Dal referendum alla legge Mattarella: il governo Ciampi e le nuove leggi elettorali*, in corso di pubblicazione), alla normale obbligatorietà (soltanto) politica della delega (su cui cfr., seppur criticamente, D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 183 s.) si vada a sommare una ulteriore obbligatorietà "costituzionale": nel senso che in tali casi sul legislatore delegato graverebbe un obbligo ulteriore e specifico ad attuare tempestivamente la delega in questione. Un obbligo discendente dal generale principio, in più occasioni affermato dalla giurisprudenza costituzionale – e qualificabile fors'anche in termini di principio supremo, essendovi assoggettato pure il legislatore di revisione costituzionale – ai sensi del quale una legge elettorale deve essere sempre applicabile nell'ordinamento, visto che occorre assicurare la "necessaria, costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, consentendo la loro "rinnovazione, in qualsiasi momento" (così, tra le tante, la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 1997; ma anche la già citata sentenza n. 10 del 2020). In quest'ultima chiave, ossia in applicazione del medesimo principio appena richiamato, si può infine ricordare che, sul piano strettamente giuridico, la disciplina che si è fin qui ricostruita implica che ove le Camere dovessero – sorprendentemente, ma la politica italiana non ci ha mai fatto mancare le svolte inattese – essere sciolte anteriormente alla completa applicabilità della revisione

costituzionale, il corpo elettorale sarebbe chiamato ad eleggere, ancora una volta (l'ultima, con ogni probabilità), 630 deputati e 315 senatori. Certo, si tratterebbe di un'ipotesi che non potrebbe non apparire, sul piano costituzionale, poco logica e tanto meno opportuna, visto che finirebbe per vanificare, almeno nell'immediato, la volontà chiaramente espressa dai cittadini nel referendum che si è appena svolto. Sarebbe perciò necessario che tutti gli organi costituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica, si attivassero, nell'ambito delle loro attribuzioni, per scongiurarla e quindi per posporre lo scioglimento di qualche ulteriore settimana, al fine di assicurare comunque nelle prossime elezioni l'applicazione della nuova disciplina costituzionale, e del conseguente adeguamento dei collegi elettorali.

3. L'attuazione costituzionale come obiettivo comune

Chiariti, auspicabilmente, questi profili tecnico-giuridici, è evidente, su un piano più generale, che, una volta che la legge di revisione costituzionale sarà entrata in vigore, saremo tutti, a prescindere dalla posizione sostenuta nella campagna per il referendum costituzionale e dal voto che avremo espresso in cabina, tenuti ad osservare la Costituzione, come riformata, e a darvi attuazione *magis ut valeat*. Perlomeno nel senso di assicurare la massima funzionalità a un'istituzione parlamentare che opererà a ranghi ridotti rispetto al passato.

È fors'anche superfluo ricordare il contenuto dell'art. 54 Cost., il quale, al primo comma, afferma il dovere di tutti i cittadini "di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi"; e, al secondo comma, aggiunge, per "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche", il "dovere di adempierle con disciplina ed onore". Eppure, credo sia il caso di farlo perché l'esperienza, in particolare quella relativa all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ci mostra che il rispetto e l'attuazione delle revisioni costituzionali tendono spesso a risultare tutt'altro che scontati, a volte persino tra i titolari di alte cariche istituzionali.

Se già è difficile dare attuazione a una nuova Costituzione, diventa persino più arduo attuare singole revisioni costituzionali. In tali casi, infatti, le spinte alla continuità si rivelano essere naturalmente ancora più forti e l'innesto di limitati elementi di novità in un tessuto ordinamentale che per il resto rimane immutato necessita di essere accompagnato da una serie di accorgimenti che ne rendano effettivo e utile, anziché traumatico (o, al contrario, impercettibile), l'impatto. Questa difficoltà si accentua ulteriormente, poi, quando su una revisione si è svolto un referendum costituzionale, che ne ha reso a lungo incerto l'esito e, soprattutto, ha inevitabilmente finito per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma.

Oggi è invece il momento di superare queste contrapposizioni e di porsi l'obiettivo di attuare, con il massimo grado di consenso possibile, la revisione

costituzionale, facendo sì che essa produca quell'obiettivo in termini di maggiore efficienza dei lavori parlamentari in nome del quale essa è stata supportata da una percentuale di cittadini decisamente superiore a quella che ha votato forze politiche che, in termini più o meno netti e in qualche fase del loro percorso, si sono fatte alfieri dell'anti-politica e dell'anti-parlamentarismo.

Eventuali atteggiamenti di esplicito o implicito boicottaggio della riforma, volti cioè a dimostrare l'inefficienza o la debolezza di un Parlamento composto da 600 parlamentari elettivi, finirebbero per andare a danno di tutti, e sicuramente di un'istituzione parlamentare che invece ha bisogno di rinnovarsi profondamente per uscire da un pericoloso crinale che, negli ultimi decenni, ne ha visto ridursi progressivamente il ruolo. Proprio le vicende legate all'emergenza COVID-19 hanno invece dimostrato che di un Parlamento funzionante e dotato di incisivi poteri abbiamo bisogno per evitare che i nostri diritti fondamentali possano essere limitati o persino violati senza adeguate garanzie e senza un confronto pubblico e trasparente tra le forze politiche: possano cioè, come si è purtroppo sperimentato, essere legati alla formulazione di un DPCM, quando non alla risposta ad una FAQ.

4. I tre binari dell'attuazione: legge elettorale, ulteriori revisioni costituzionali e riforma dei regolamenti parlamentari

Del resto, già in sede di campagna referendaria si è da più parti rilevato come, nel caso della revisione costituzionale che sta per entrare in vigore, il profilo dell'attuazione si riveli assolutamente decisivo (E. CHELI, *Al di là del "sì" e del "no"*, in www.rivistailmulino.it, 3 settembre 2020; N. LUPO, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, SoG policy paper, n. 5/2020). Un'attuazione che si svilupperà lungo tre binari, che qui possono solo sommariamente richiamarsi.

Un primo binario è, com'è noto, quello della legge elettorale: su questo tende perlopiù a concentrarsi l'attenzione delle forze politiche, che sono ormai abituate, purtroppo, a costruirsi una legge elettorale "su misura" a ridosso di ogni rinnovo delle Camere: con un approccio, non a caso stigmatizzato in sede di Consiglio d'Europa, che ha prodotto e continua a produrre non pochi danni, sicuramente nel metodo e spesso anche nel merito, sui meccanismi della responsabilità politica e su quella stessa rappresentatività parlamentare che è stata rivendicata a gran voce nella campagna referendaria, specie da parte dei sostenitori del "no". Per dirla, in termini semplificati, con una domanda: come fanno gli elettori a condizionare gli eletti se non sanno neppure con quali regole questi saranno eventualmente ricandidati e, in caso, rieletti?

Un secondo binario è rappresentato dalle ulteriori revisioni costituzionali prospettate, alcune delle quali avrebbero ben potuto essere inserite nella medesima legge di revisione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari. La

prima tra queste, in ordine temporale e anche di urgenza, è senz'altro quella volta a equiparare il corpo elettorale del Senato a quello della Camera (per il quale si è appena compiuta la prima deliberazione di Camera e Senato), con un *iter* che potrebbe perciò concludersi in modo positivo già entro l'anno o al massimo nel gennaio 2021, auspicabilmente: superando così quell'anomalia per la quale oggi i cittadini italiani più giovani, quelli compresi tra i 18 e i 24 anni, dispongono in sostanza di “mezzo voto” e compiendo, al tempo stesso, un altro passo nella direzione dell'equiparazione tra i due rami del Parlamento. Altre riforme costituzionali sono *in itinere* o sono state proposte, alcune anche destinate ad agire sul rapporto fiduciario o sulle funzioni delle due Camere, anche valorizzando il Parlamento in seduta comune. Non può essere sottaciuto, a quest'ultimo riguardo, il dato per cui in Italia sono fin qui fallite tutte le revisioni costituzionali volte a differenziare tra loro Camera e Senato, mentre hanno avuto successo quelle che ne hanno omogeneizzato i caratteri (come la legge costituzionale n. 2 del 1963, che ne ha equiparato la durata) o si sono mosse, con interventi simmetrici, nel pieno rispetto del bicameralismo paritario (come quella appena approvata dal referendum costituzionale).

Un terzo ed ultimo binario è ovviamente quello della revisione dei regolamenti di Camera e Senato. Il tema è, come già si è avvertito anteriormente allo svolgimento del referendum (G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 45 s.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2020; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 3, p. 559 s.; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa 2020, p. 131 s.; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, 2020, n. 3; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 2; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, www.osservatoriosullefonti.it, 2020, n. 1), complesso e articolato, ma anch'esso urgente e per più versi cruciale: salvo sorprese, manca ancora metà legislatura e dunque ci sarebbe tutto il tempo per approntare interventi organici, coordinati tra le due Camere e auspicabilmente supportati da un ampio consenso. Senza poter entrare qui nei dettagli, credo che occorra “volare alto” e cogliere questa occasione per rimeditare in profondità molte delle opzioni organizzative di fondo che sono rimaste sostanzialmente inalterate dal 1920, quando, esattamente un secolo or sono, la Camera dei deputati statutaria introdusse i gruppi parlamentari e le commissioni permanenti. Il Parlamento italiano, come si accennava, viene da

decenni di “sofferenza” e non può permettersi il lusso di dare un’interpretazione minimale dell’impatto della riforma costituzionale, essendo anzi chiamato, con l’occasione, ad assicurare altresì l’attuazione di prescrizioni costituzionali rimaste prive di seguito nei regolamenti parlamentari (l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sull’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali, e l’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, sul controllo parlamentare della finanza pubblica) e a “re-ingegnerizzare” modelli organizzativi e processi decisionali risalenti, adattandoli alle profonde trasformazioni indotte dalle tecnologie digitali.

È chiaro, infine, che non mancano – né mancheranno – alcuni intrecci tra i tre binari appena delineati, sia in termini prettamente politici, sia in termini di tecnico-procedurali (e quindi di rapporti tra le fonti del diritto). È da come questi verranno affrontati, e auspicabilmente risolti, che si giocherà una quota significativa del destino di una legislatura che, nella sua seconda metà, si prospetta per più versi cruciale: sia per il sistema economico italiano, in base alle politiche necessarie per implementare il *Recovery Fund*, sia, appunto, per il sistema istituzionale, a seconda del “seguito” che si darà al referendum appena svoltosi. Due sistemi, quello economico e quello istituzionale, entrambi entrati in una grave crisi negli ultimi decenni, e le cui interrelazioni sono, con ogni probabilità, decisamente maggiori di quel che normalmente si tende a pensare.