



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2021

**Il “nuovo” Parlamento
della Repubblica
fra continuità e rotture.
A proposito della forma
delle revisioni costituzionali**

di Andrea Vernata

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL “NUOVO” PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA
FRA CONTINUITÀ E ROTTURE
A PROPOSITO DELLA FORMA
DELLE REVISIONI COSTITUZIONALI

Andrea Vernata

Dottore di ricerca in Diritto pubblico
«Sapienza» Università di Roma

SOMMARIO. 1. UN SEMPLICE *DEJÀ VU?*; 2. EMOTIVITÀ, RETORICA E LIBERTÀ DEL VOTO; 3. LE RIFORME ISTITUZIONALI FRA PUNTUALITÀ E ORGANICITÀ; 4. *CUI PRODEST?* ALCUNE CONSIDERAZIONI DI POLITICA COSTITUZIONALE; 5. CONCLUSIONI. IL NUOVO PARLAMENTO FRA PRINCIPATO E REPUBBLICA.

1. Un semplice *dejà vu?*

Con il referendum costituzionale dello scorso settembre è stato sancito il buon esito della revisione degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, confermando l'avvio, a partire dalla XIX legislatura, di un inedito Parlamento repubblicano “a ranghi ridotti” e – almeno teoricamente¹ – contraddistinto da una rinnovata organizzazione interna dei lavori.

Tanto le ragioni poste a favore dell'approvazione della riforma quanto quelle di coloro che ne hanno evidenziato pericoli e criticità sono note. Non è questa, quindi, la sede per ripercorrerle. Queste, infatti, sono state efficacemente illustrate e verranno richiamate solo incidentalmente, nel tentativo di concentrare l'analisi sulle forme e le modalità che hanno caratterizzato questo *iter* di revisione, ma che sembrano riproporsi anche con riferimento alle “altre” riforme all'attenzione delle Camere. Con la riduzione del numero dei parlamentari, infatti, ciò che pare aver riacquisito centralità è anche il “modo” delle revisioni costituzionali, la natura di queste e il loro diverso atteggiarsi rispetto alle note questione della puntualità e dell'organicità. Territori ampiamente

¹ Come noto, infatti, una revisione dei regolamenti parlamentari che si preoccupasse di “adeguare” le modalità di lavoro delle Camere ai nuovi numeri rimane, ad oggi, ancora un auspicio.

percorsi su cui però, oggi, in ragione delle sollecitazioni della politica e di una fase post-pandemica tutta da definire, si ritiene opportuno ritornare, anche e soprattutto nella consapevolezza che queste tenderanno a sfociare in una “nuova” stagione delle riforme che – quasi fatalmente – finirà col coinvolgere la Carta e il suo impianto complessivo.

Le ragioni per cui si ritiene opportuno innestare una simile analisi sul tema della riduzione del numero dei parlamentari sono essenzialmente due. La prima, del tutto pratica, deriva dal fatto che della riduzione e delle altre revisioni *in itinere* sembra potersi dare una lettura “unitaria” o, comunque, “incrementale”. La seconda attiene, invece, all’opportunità di verificare se la riforma appena approvata possa dirsi coerente rispetto ai più recenti tentativi di revisione costituzionale – riusciti e non – ovvero ne rappresenti una rottura, al fine di comprendere se la riduzione costituisca davvero una soluzione di continuità rispetto alle scelte di politica costituzionale degli ultimi anni. In altre parole, saggiare la presenza o meno di un più complessivo disegno riformatore ed, eventualmente, coglierne il significato.

L’idea di cogliere la complessità nella puntualità, peraltro, affonderebbe le sue radici anche nel passato: appare difficile, infatti, guardare alla riduzione del numero dei parlamentari senza ricordare un celebre precedente, cioè la riduzione dell’istituto senatorio operata da Augusto quasi duemila anni fa, con la quale si portò il numero dei senatori proprio a seicento².

Non può certo darsi conto in questa sede degli intenti e degli obiettivi che fecero da sfondo a *quella* riduzione, ma indagare le modalità e le ragioni che si sono poste alla base della nostra non appare affatto secondario. Sia perché analizzando questa e gli altri tentativi di revisione si ha la sensazione di assistere a un complessivo processo di riforma del bicameralismo su base del tutto inerziale e incrementale, sia perché questi sembrano aspirare a qualcosa di più. Quasi a voler accompagnare, da un punto di vista formale, il consolidamento di una percezione diffusa del bicameralismo, della prassi e delle sue distorsioni³, in vista di una futura presa d’atto formale che si limiti a registrare quanto già ampiamente ottenuto sul piano fattuale.

² Il riferimento è alle *lectiones Senatus* del 29-28 e del 18 a.C., con cui Augusto ridusse l’assemblea del Senato romano a 600 unità; cfr. I. ROMEO, Ingenuus Leo. *L’immagine di Agrippa*, Roma, 1998, 39 ss.

³ Si pensi al cd. monocameralismo di fatto, su cui v. *infra* nel testo.

Un *modus operandi* che, al di là del coinvolgimento dell’organo della rappresentanza politica e della forma di governo, tende a dire poco delle coordinate di senso che fanno da sfondo alle relative scelte di politica costituzionale. Tanto più se si considera che: *a)* se davvero vi fosse un più complessivo processo riformatore in atto, su di esso il corpo elettorale non sarebbe comunque chiamato a esprimersi, se non in maniera eventuale e intermittente; *b)* le riforme incrementali o puntuali tendono, di per sé, a diluire non poco il grado di responsabilizzazione di chi se ne fa promotore, soprattutto per via degli effetti non immediati che le caratterizzano.

In questa prospettiva è lo stesso carattere democratico della Repubblica che conduce a interrogarsi su quale, fra organicità e puntualità, possa dirsi la forma delle revisioni che meglio vale a presidiare il libero esercizio del diritto di voto; non solo nell’eventualità che il cittadino venga chiamato a esprimersi sul relativo referendum, ma anche per il margine che egli riconquista, al momento delle elezioni, per far valere le correlative responsabilità.

2. Emotività, retorica e libertà del voto

Sul piano delle revisioni costituzionali, uno degli aspetti che appare di maggiore interesse riguarda le motivazioni che, almeno espressamente, ne vengono poste alla base. A una prima analisi, infatti, la cifra comune pare essere quella del direzionamento verso un voto distorto o falsato rispetto al merito della riforma costituzionale in discussione: non se ne votano mai i contenuti, ma ci si esprime su “altro”. Guardando alla storia recente – e più in particolare all’ultimo decennio – si nota come le riforme costituzionali, votate⁴ o meno⁵ dal corpo elettorale, abbiano finito sempre per vivere un’alterazione concettuale capace di

⁴ Il riferimento è al noto tentativo di riforma costituzionale del 2016.

⁵ In questo caso, invece, il riferimento è alla rapidissima, poco discussa (N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri*, Quaderno 2011, Napoli, 2012, 96) e quasi unanime (G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18 aprile 2012) approvazione della legge cost. n. 1 del 2012, recante l’introduzione del principio del pareggio (*rectius*: equilibrio) di bilancio. Sugli effetti della riforma sull’impianto costituzionale e il suo innesto nella logica del revisionismo v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 92 ss.

diluirne portata e significato. Dalla riforma “imposta” dai mercati e dall’Europa⁶, alla macro-riforma “respinta”⁷, che nella sua personalizzazione ha dimostrato come sia agevole ricondurre ogni mutamento costituzionale – ancorché profondo – alla semplice espressione di preferenza sulla singola forza politica o sulla persona. O ancora: non un voto sulla legge fondamentale, ma un voto sul contingente.

Quella che può ormai definirsi la “riforma del 2020” pare collocarsi in una logica di perfetta continuità rispetto a tale impostazione. Della riduzione non se ne è parlato in termini di razionalizzazione o di riequilibrio della forma di governo, né se ne sono enucleate le varie implicazioni costituzionali (di qui la tendenza a distogliere il voto sulla riforma dai suoi contenuti). Tantomeno il tema della riduzione del numero dei parlamentari si poneva quale elemento di originalità rispetto ai tentativi degli anni passati, posto che esso risultava “una costante” dei precedenti disegni di riforma organica della Carta costituzionale⁸.

Il consueto direzionamento verso “altro”, peraltro, è stato perorato attraverso una sofisticata banalizzazione⁹ delle implicazioni della riforma, che si è rivelata idonea a degradare il paradigma della rappre-

⁶ *Ex multis*, L. CASO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità atti del 58° Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, Varenna 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, 464 ss.; P. LEINO-SANDBERG, J. SALMINEN, *A Multi-Level Playing Field for Economic Policy-Making: Does EU Economic Governance Have Impact?*, in T. Beukers, B. De Witte, C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, 86.

⁷ Cfr. M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017.

⁸ Ci si riferisce, qui, ai noti tentativi di revisione del 2005 (che portava il numero dei deputati a 518 e quello dei senatori a 215, con una riduzione complessiva del numero dei parlamentari di 212 unità) e del 2016 (che portava il numero dei senatori, in totale, a 100, con una riduzione complessiva del numero dei parlamentari di 215 unità) – sia pure considerando l’entità più contenuta della “riduzione” che li riguardava (come noto la riforma in commento ha ridotto il numero dei parlamentari di 345 unità) – ma il tema fu affrontato anche in occasione della bicamerale D’Alema del 1997, ove si propose di portare il numero dei deputati da un minimo di 400 a un massimo di 500 e il numero dei senatori a 200, maggiormente in linea, cioè, con i nuovi numeri che contraddistingueranno la prossima legislatura.

⁹ Si riprende, qui, il «terzo aspetto» della “banalizzazione della Costituzione”, e cioè quello che si ha quando la revisione pregiudica «la natura coerente ed organica del testo costituzionale»; così M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, 8.

sentanza politica a un mero onere finanziario. Virtualità e criticità sono divenute accidentali, o comunque recessive rispetto ad argomentazioni di facile consenso, senza considerare i riflessi e le difficoltà di eradicare una concezione della rappresentatività strumentalmente instillata.

Declinata la rappresentanza in numeri e questa in costi – e dunque in “risparmio”¹⁰ – l’alterazione è proseguita attraverso canali più tradizionali, riconducendo l’intervento su un assetto che aspira all’eternità¹¹, all’onere e al contingente.

Come si vedrà meglio nel prosieguo, non è chiaro se tale sofisticata banalizzazione della riduzione del numero dei parlamentari sia stata meramente strumentale alla sua approvazione ovvero espressione di una più profonda carica populista e antiparlamentare. Ciò che può rilevarsi, tuttavia, è come anche in questo caso si sia registrata la tendenza a trasfigurare il reale significato della stessa, facendo leva su un afflato emotivo che si è rivelato cruciale nella definizione dell’esito referendario.

Ora, rimane ancora da verificare se sia stata l’alterazione a definire l’emotività o viceversa, ma la larga approvazione della riforma pare dimostrare plasticamente l’insofferenza dei cittadini nei confronti della classe politica¹² e come la banalizzazione dei contenuti della riforma, attraverso l’emotività, sia valsa a trasformare la risoluzione di una problematica, diffusamente avvertita, in termini quantitativi anziché qualitativi¹³.

¹⁰ È noto come la principale argomentazione avanzata dai promotori della riforma sia stata quella degli oneri finanziari che sarebbero venuti (*rectius*: verranno) meno con la riduzione del numero dei parlamentari. In linea con l’ipotesi di alterizzazione avanzata nel testo può segnalarsi come, a fronte di risparmi quantificati dai promotori in circa 500 milioni di euro per legislatura, vi è stato chi ha quantificato gli stessi in poco più della metà, cioè circa 285 milioni di euro per legislatura (E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Oss. Conti pubbl. ita.*, 24 luglio 2019). Al di là del merito, appare opportuno segnalare come tali cifre non siano mai state poste in relazione all’entità del bilancio pubblico, il quale si attese – in termini di spesa – sui 900 miliardi di euro annui (Cfr. *Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2020-2022*, 11.).

¹¹ Sul punto v. le considerazioni di M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, 41 ss.

¹² Avanzano una lettura, *ab origine*, orientata in questa direzione, da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quad. cost.*, 3/2020, *passim*.

¹³ Un’analisi critica del rapporto tra «numero e qualità» dei rappresentanti è stata

Non è una novità il fatto che l'emotività si riveli capace di condizionare le scelte politiche, ma una sua strumentalizzazione preordinata alla creazione di maggiore consenso attorno a scelte che tendono a configurarsi come mera parcellizzazione di scelte *altre*, più generali, pare dimostrare un *quid novi*, capace di intaccare lo stesso strumento di esercizio della sovranità popolare per antonomasia. Se infatti l'emotività nella scelta non pare implicare necessariamente un vizio del consenso, un suo uso strumentale al conseguimento di un obiettivo surrettiziamente avanzato come in discontinuità, esente da implicazioni o da condizionamenti, può sfociare in un esercizio viziato della volontà dell'elettore.

Con ciò non si vuole negare la sussistenza di una specifica volontà in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari, sia essa intesa in senso antiparlamentare o di razionalizzazione. Al contrario, si vuole porre l'accento sulla portata omissiva della revisione operata, che può scorgersi sia nell'assenza di elementi di rottura rispetto ai precedenti tentativi di revisione, sia nel fatto che, a meno di non sconfessare sé stessa, imponga una serie *ulteriore* di revisioni di coordinamento. Ciò tende a tradursi fatalmente in un vizio del consenso dell'elettore, che viene chiamato a esprimersi, non sul *tutto*, ma su *parte* di questo, a prescindere da un giudizio sulla volontà dei promotori di perseguire ulteriori revisioni o meno. La realizzazione della *parte*, infatti, muta necessariamente la posizione dell'elettore rispetto alla parte ulteriore, in una spirale di incrementalità in cui lo spazio di discrezionalità – e di libertà¹⁴ – appare destinato inesorabilmente a erodere, materializzando

operata da L. BUFFONI, *Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, 243 ss. Sul punto, peraltro, occorre chiedersi se non vi sia anche la necessità di accompagnare il tradizionale processo di alterizzazione delle riforme con un qualche meccanismo di “contro-alterizzazione”, volto, cioè, a operare una sistematica, quanto puntuale, “verifica dei fatti” (cd. *fact-checking*); sul tema v., almeno, C. PINELLI, “Postverità”, *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Riv. Dir. dei Media*, 1/2017, 3 ss.; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, ivi, 1/2017, 28 ss.; N. ZANON, *Fake news, e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un’“Autorità Pubblica della Verità”?*, ivi, 1/2018, 13 ss.; R. PERRONE, *Fake news e libertà di manifestazione del pensiero: brevi coordinate in tema di tutela costituzionale del falso*, in *Nomos*, 2/2018).

¹⁴ Una libertà che risulta compromessa anche su quel piano maieutico o “concorrenziale” indicato da N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Torino, 2009, 370 ss.

nel consenso iniziale quel vizio di nullità, tipico del diritto romano, che è l'*error in negotio*.

Quale, dunque, fra l'organicità e la puntualità delle revisioni, deve ritenersi il miglior presidio di un libero esercizio del diritto di voto?

3. Le riforme istituzionali fra puntualità e organicità

Si è accennato a come il *modus* delle riforme istituzionali sia questione ricorrente, chiamata in causa anche in occasione della riduzione del numero dei parlamentari¹⁵. Sul tema, ci si chiede, in sostanza, se la libertà del voto risulti maggiormente garantita da una riforma di tipo organico, che quindi tende a denunciare *in apicibus* il proprio disegno riformatore¹⁶, ovvero da una riforma di tipo puntuale, che invece tende a rimandare il proprio completamento, i propri effetti, implicazioni o condizionamenti a un secondo momento¹⁷.

Prima di tentare di rispondere a un simile quesito, tuttavia, occorre premettere che non tutte le revisioni costituzionali *puntuali*, per il solo fatto di essere tali, possono dirsi ricercare finalità diverse da quelle palesate¹⁸. Non perché esse possono riguardare singoli aspetti e istituti

¹⁵ Il tema è stato ripreso, di recente, da E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, 4 ss.

¹⁶ Per tutti, S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale italiana*, Torino, 2001, nonché F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 620 ss.

¹⁷ Anche in questa chiave potrebbero leggersi, infatti, le parole di A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016, in merito al contenuto necessariamente “omogeneo” delle revisioni costituzionali, posto che l'A. pare legare tale aggettivazione più alla contrapposizione parzialità/totalità (con preferenza per la prima) che a quella di puntualità/organicità; cfr. ID, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 107/1995, 14 ss. Recentemente un'efficace ricostruzione del dibattito sul “modo” delle revisioni costituzionali è stata effettuata da V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?* in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, 279 ss.

¹⁸ A titolo d'esempio, si pensi a una revisione costituzionale che si limiti a introdurre il diritto di accesso a internet in Costituzione (cfr. S. RODOTÀ, *Il mondo nella*

disciplinati dalla Carta – eventualità che, come si vedrà più avanti, non è da escludere anche in relazione alle revisioni organiche – bensì perché esse ben potrebbero recare singole modifiche “autosufficienti” sul piano dell’assetto costituzionale.

Al contrario, un intento riformatore asistematizzato, ancorché puntuale, rende maggiormente difficoltosa la formulazione di un giudizio prognostico sugli effetti delle riforme che si vanno ad approvare¹⁹. Proprio la riduzione del numero dei parlamentari, infatti, pare testimoniare una simile eventualità: essa ha assunto la fisionomia di una revisione puntuale della Carta ma, a meno di non aver perseguito – tacitamente – l’assetto realizzato, si è calata in una logica incrementale che richiama necessariamente l’intervento, ulteriore, del revisore costituzionale. Un intervento peraltro auspicato dalle varie forze politiche, soprattutto sul piano del superamento del bicameralismo paritario²⁰, ma che, con ogni probabilità, andrà a innestarsi su una nuova fase del revisionismo costituzionale che troverà giustificazione nella necessità di conferire all’Italia un rinnovato assetto istituzionale idoneo a fronteggiare la delicata fase postpandemica²¹.

Un’idea di superamento del bicameralismo paritario, in realtà, poteva già leggersi fra le righe delle “altre” revisioni costituzionali da

rete. Quali i diritti, quali i vincoli, Roma-Bari, 13 ss.), anche solo quale specificazione della libera manifestazione del pensiero: in questo caso, infatti, si sarebbe dinanzi a «classico intervento di “manutenzione” costituzionale» (G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011) a cui sarebbe difficile ascrivere finalità recondite o effetti inaspettati.

¹⁹ Si pensi, in questo caso, alla riforma costituzionale del 1963 (l. cost. n. 2/1963). A parere di chi scrive, infatti, ancora oggi appare difficile definire le implicazioni di tale riforma, non tanto per gli effetti di lungo corso derivanti dall’equiparazione (non solo fattuale, ma anche formale) della durata delle due Camere, ma anche per il fatto che essa è intervenuta nel pieno del *boom* demografico italiano, comportando una – oggi può dirsi *prima* – cristallizzazione convenzionale del rapporto numerico tra rappresentanti ed elettori.

²⁰ V. la proposta di legge costituzionale AC 2697, recante Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo, la nomina del Governo, i procedimenti di fiducia e sfiducia e lo scioglimento degli organi delle Regioni, presentata alla Camera dei Deputati il 1° ottobre 2020 (cioè appena 9 giorni dopo l’esito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari).

²¹ Da ultimo v. anche la proposta di istituire, sulla falsariga della commissione Bozzi, una commissione bicamerale per le riforme istituzionali, avanzata da una delle forze di maggioranza durante il Governo Conte II (cfr. Mozione n. 1-00420 del 17 gennaio 2021).

tempo all’esame del Parlamento. Revisioni invero puntuali, ma comunque idonee a comportare una sostanziale omogeneizzazione dei due rami del Parlamento, probabilmente strumentale a presentare, poi, in termini di “inutile duplicazione” i lavori delle Camere²², già fortemente condizionati dal cd. monocameralismo di fatto²³.

In forza delle predette modifiche, l’unica differenza che permarrrebbe fra Camera e Senato – oltre ad altre meno sostanziali²⁴ – è quella relativa al requisito per l’elettorato passivo, pur non essendo mancate proposte di revisione anche in tal senso, atte cioè a uniformare i due rami del Parlamento anche sotto quest’ultimo profilo²⁵. Una sorta di accompagnamento formale di quelle dinamiche del monocameralismo fattuale²⁶ che ormai ordinariamente contraddistinguono i lavori parlamentari, il cui incedere – sia pure *puntuale* – si traduce in una progressiva erosione dei già flebili elementi di differenziazione che caratterizzano il nostro bicameralismo paritario. Che tale effetto sia strumentale o meno ad argomentare, poi, un più agevole superamento di quest’ultimo non è dato saperlo, ma può registrarsi come esso valga comunque a sedimentare una percezione “antifunzionalista” del parlamentarismo italiano.

Non è però sul merito di un simile superamento che si intende porre qui l’accento. Diversamente, si intende sottolineare come, in assenza di un approccio sistematico, anche il carattere puntuale di una

²² Con l’AC 2238 in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica, ad esempio, si interviene su un articolo della Costituzione appena modificato (il 57), stabilendo che il Senato venga eletto «su base circoscrizionale» e non più regionale e che i delegati regionali per l’elezione del Capo dello Stato passino da tre a due. Tralasciando quest’ultima modifica, il richiamo è utile a sottolineare come, in forza di tale revisione, sia Camera che Senato verrebbero eletti su base circoscrizionale. Con il testo unificato degli AC 1511-1647-1826-1873, invece, si interviene sull’elettorato attivo del Senato, facendo venire meno il requisito del venticinquesimo anno di età per l’espressione del voto e uniformando l’elettorato attivo delle due Camere al requisito della maggiore età previsto dall’art. 48 Cost.

²³ Si consideri che nella XVIII Legislatura, al febbraio 2021, dei 72 disegni di legge di iniziativa governativa solo 6 sono stati oggetto di due letture sostanziali e, cioè, di tre passaggi parlamentari.

²⁴ Il riferimento, ovvio, è alle diverse funzioni dei due presidenti d’assemblea, alla presenza dei senatori a vita e al diverso numero dei componenti dei due rami.

²⁵ In tal senso muovono le proposte di legge costituzionale AC 1873, AC 1511 e AC 1647.

²⁶ V. *infra*.

revisione costituzionale possa arrivare a coartare lo spazio di libertà che deve necessariamente contraddistinguere l'esercizio del diritto di voto. Quest'ultimo presuppone, di per sé, un ampio raggio di implicazioni, il cui mancato vaglio, però, finisce con l'aprire a una inversione logica secondo cui diventa possibile realizzare riforme istituzionali profonde attraverso l'approvazione di revisioni apparentemente meno importanti. In altre parole l'instaurazione di un nuovo assetto istituzionale attraverso lo scardinamento di quei fondamenti che – condivisibili o meno che fossero – potevano dirsi giustificativi dell'assetto precedente²⁷.

Ciò non è esente da effetti anche sullo stesso piano del diritto di voto. Come avvenuto per la riduzione del numero dei parlamentari²⁸, infatti, la natura incrementale e il carattere asistemático della revisione rivela presto la necessità di interventi ulteriori, siano essi di completamento o coordinamento. Ma la necessità di questi ultimi tende inesorabilmente a sfumare l'assunzione di responsabilità di chi se ne fa promotore (*nihil dictum quod non dictum prius!*), convogliando la discrezionalità dell'elettore su una traiettoria per certi versi obbligata. Parlamentari ed (eventualmente) elettori vengono chiamati a votare su un'ulteriore revisione puntuale della Carta, dando vita a un processo di riforma necessariamente più ampio di quanto preventivato o, a suo tempo, annunciato.

In questo contesto, lo spazio di discrezionalità pare tendere a ridursi significativamente, traducendo il voto contrario sulla singola riforma in una perpetuazione di un assetto incompleto o disfunzionale.

Se si volesse leggere nella riduzione e nelle altre revisioni costituzionali al vaglio delle Camere una riedizione della “politica dei piccoli passi”, l'annuncio della “stagione delle riforme” per superare il bicameralismo paritario potrebbe interpretarsi come il tentativo di far leva sulla riduzione per accelerare il processo di transizione e conseguire in maniera più repentina (*rectius*: organica) quanto si va conquistando in via puntuale²⁹.

²⁷ Di analogo avviso, M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, spec. 159.

²⁸ Il riferimento, qui, è alla nota questione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, su cui v. *infra*.

²⁹ In tale prospettiva, per E. CATELANI, *Riforme costituzionali*, cit., 24, l'insieme delle “conquiste puntuali” sarebbe preordinata a «ridurre in maniera significativa il

Sotto questo profilo, tuttavia, la logica delle riforme incrementali – al pari delle altre – dovrebbe ritenersi limitata dall’«inammissibilità di mutamenti costituzionali inespressi o impliciti»³⁰, che possono aversi laddove modifiche di coordinamento o di “aggiustamento” si rendono necessarie, *a posteriori*, in ragione di una revisione puntuale ma asistemizzata. Non si tratterebbe di affermare l’esistenza di un qualche specifico limite dimensionale, minimo o massimo, alla revisione costituzionale³¹. Tantomeno di negare il silenzio dell’Assemblea costituente sul tema delle revisioni organiche o ampie, che, come noto, ha portato la nostra Costituzione, «a differenza di quanto avviene in altre», a non legare il carattere puntuale od organico a una specifica procedura di revisione³². Si tratterebbe, invece, di accentuare lo stretto legame che intercorre fra organicità e libertà nell’espressione del voto, soprattutto alla luce di quella funzione di garanzia che la Carta riconosce espressamente al referendum costituzionale.

Durante i lavori della Costituente il tema trovò un suo spazio – sia pure esiguo – e si accennò a come l’efficacia di tale garanzia fosse indissolubilmente legata a esigenze di chiarezza o, come direbbe il giudice delle leggi, «di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti», i quali devono essere posti agli elettori in modo tale da «esaltare e non da coartare la loro possibilità di scelta»³³. Cionondimeno, tale necessità

ruolo del Parlamento, minando alla radice» quelle stesse «caratteristiche fondamentali della centralità» delle Camere che da anni vengono messe in discussione. Diversamente, per M. MANETTI, *la riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, cit., 12-13, la riforma importerebbe una portata antiparlamentare che ambirebbe ad agevolare la presa d’atto, da parte del Parlamento, della necessità di «dover essere affiancato dalla legislazione popolare diretta, dalle autonomie differenziate, o da un Capo dello Stato con poteri di indirizzo (o da tutti e tre contemporaneamente?)». In termini analoghi C. BERGONZINI, *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, 233 ss.; V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino tendenze monocamerale dell’ordinamento*, cit., 393 ss.

³⁰ In tal senso, F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 617, sottolineando «l’esigenza di dichiarazione espressa dell’intento di operare la revisione» (corsivi, qui e nel testo, dell’A).

³¹ Sia pure concordandosi, qui, con la lettura «qualitativa» della nozione di “limite dimensionale” offerta da V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione*, cit., 297.

³² Ivi, 288.

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 16 del 1978, sia pure in relazione al referendum *ex art.*

veniva ancorata a un dato *apparentemente* quantitativo e non qualitativo, cioè a che «le Camere propongano una sola riforma alla volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare»³⁴.

Una necessità che, però, non sembra doversi leggere in termini quantitativi o di puntualità. La Carta, infatti, da vita a un delicato assetto di equilibri, interconnessioni, interdipendenze che conferisce alla stessa un carattere necessariamente *unitario*³⁵, il quale tende a escludere la possibilità di operare revisioni costituzionali meramente puntuali, a meno di non ritenere anch'esse – sia pure *latamente* – organiche.

La necessità manifestata da Einaudi, pertanto, andrebbe ricondotta piuttosto alla necessità di evitare quesiti articolati e complessi o, parafrasando nuovamente la Corte, quesiti recanti una pluralità di contenuti distinti e privi di una matrice razionalmente unitaria³⁶. La presenza di quest'ultima non pare doversi ritenere esclusa dal carattere organico di una revisione costituzionale, che anzi si rivela utile ad agevolare sia il palesamento dell'oggetto del voto («ciò che si è chiamati a votare»), sia la sua presa di coscienza e – attraverso di essa – la libera formazione del proprio intendimento («il rendersi conto»)³⁷; in altre parole, l'inve-

75 Cost. Sottolinea poi la Corte come, in caso contrario, si finirebbe con l'incidere «di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli articoli 1 e 48 Cost.)» e che «il popolo stesso dev'essere garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano». V. anche, *ex multis*, sentt. n. 63, 64, 65 del 1990 e n. 47 del 1991.

³⁴ In tal senso Einaudi, II Sottocommissione, prima sezione, 15 gennaio 1947, p. 138 del Resoconto.

³⁵ Sul punto, G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, 1/2016, *passim*, il quale sottolinea come sia proprio «nell'immodificabilità della particolare forma di Stato che deve rinvenirsi il limite sostanziale («assoluto», specificherebbe Mortati) alla revisione; ed è nel disegno unitario della forma di Stato che si rinviene il carattere indiviso della costituzione, ciò che lega l'intera costituzione intesa come unità, nelle sue diverse parti (principi e diritti fondamentali, divisione e organizzazione dei poteri)».

³⁶ L'ovvio riferimento, sia pure riferito ai referendum *ex art. 75 Cost.*, è a Corte cost., sent. n. 16 del 1978. Si è omissso, tuttavia, di fare riferimento alle categorie dell'«omogeneità» ed «eterogeneità» in ragione della natura elastica delle stesse; cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 422.

³⁷ Per le ragioni che si vedranno più avanti nel testo, può essere utile richiamare, in proposito, l'uso che fa l'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 del concetto di «rendere conto», quando afferma che «*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*» e da cui il *Conseil constitutionnel* francese ha ricavato il *principe de sincérité* elevandolo a vero e proprio prin-

ramento della garanzia costituzionale attraverso la valorizzazione della libertà dell’elettore.

Vero è che la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata concerne una diversa tipologia di referendum, ma le argomentazioni che se ne pongono alla base e il loro fare perno su principi fondamentali dell’ordinamento sembrano escludere la presenza di particolari ostacoli a una sua qualche estensione al referendum *ex art.* 138 Cost.³⁸ e, più in generale, alla revisione costituzionale³⁹. Entrambi gli istituti, infatti, pur differenziandosi per effetti e natura⁴⁰, si presentano come profondamente legati alla libertà del voto (art. 48 Cost.) e al principio democratico (art. 1 Cost.).

È proprio a partire da questo aspetto che sembra possibile rinvenire, al di là delle diverse ricostruzioni dottrinarie, un terreno condiviso⁴¹

cipio di valore costituzionale (cfr. *déc. n. 2006-538 DC du 13 juillet 2006*, nonché *déc. n. 2021-653 DC du 9 août 2012*). Sul punto, per un approfondimento, sia consentito rinviare a A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020, 206-213.

³⁸ In tal senso, per tutti, G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1455 ss.; di avviso opposto, *ex multis*, F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 19, nonché G. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 231; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale italiana*, Torino, 2001, 160 ss.

³⁹ Come si è sopra accennato, infatti, la natura eventuale del referendum costituzionale non vale a sminuire la necessaria assunzione di responsabilità di chi si fa promotore della relativa revisione. Tale assunzione di responsabilità, infatti, per essere effettiva dovrebbe comunque derivare da una revisione che risponda ai requisiti enucleati nel testo (univocità, chiarezza ecc.), sicché nel successivo momento elettorale il cittadino possa far valere detta responsabilità *liberamente*, cioè senza dover formare il proprio convincimento alla luce di una revisione che c’è stata, ma di cui è difficile cogliere il senso. In altre parole la mancata indizione del referendum costituzionale implica solo che la necessità di garantire un libero esercizio del diritto di voto *trasli* a un secondo momento (le elezioni), ma non potrebbe arrivare a negarla *tout court*.

⁴⁰ V. *supra*, nota 38.

⁴¹ V. emblematicamente A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?* in *Stud. parl. pol. cost.*, n. 107/1995, 16; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della l. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giur. it.*, n. 150/1998, 622, e G. FERRARA, *Revisione e Costituzione*, op. loc. cit. Il punto di distanza maggiore fra i tre A. si ha infatti sull’interpretazione del concetto di organicità e, in particolare, nel rinvio che

su cui radicare il requisito della “matrice razionalmente unitaria” delle revisioni costituzionali. Un requisito da intendersi – ancora una volta – in termini qualitativi, e non quantitativi, cioè guardando all’organicità come “attinenza agli strumenti” (*ὀργανικός*), al suo riferirsi «ad un determinato istituto, ad un singolo tema»⁴². Una organicità che fa della revisione uno strumento di risistemizzazione dell’impianto costituzionale, compatibile con la revisione di «più disposizioni ed articoli purché, [questi] riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione»⁴³.

Si è accennato, però, a come proprio il riferimento alla necessaria *singularità* della materia o della istituzione oggetto di revisione rappresenti il punto di maggiore distanza fra le posizioni della dottrina⁴⁴. In altre parole si discute se il legame fra gli artt. 1 e 48 Cost. possa dirsi compromesso laddove alla revisione “del singolo tema e istituto” si accompagnasse, in una logica di contro-bilanciamento, la revisione di uno o più temi e istituti *ulteriori*⁴⁵. Sul punto, andrebbe sottolineato, in primo luogo, come tale accezione dell’organicità appaia maggiormente riconducibile alla categoria della multi-organicità⁴⁶, la quale tende a giustificare la propria portata (multi)innovativa sulla base di una valutazione di mera opportunità («sarebbe assai opportuno»)⁴⁷. In secondo luogo – e di conseguenza – dovrebbe verificarsi se, su quel piano di opportunità, sia davvero da escludere la possibilità di consentire un intervento *univoco* del corpo elettorale.

Modugno fa alla tesi di Panunzio (S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia*, cit., 140), ove si ritiene priva di criticità l’ipotesi di una revisione costituzionale che si proponesse di cambiare la forma di governo in presidenziale e rafforzare «contemporaneamente il sistema delle autonomie e lo statuto dell’opposizione parlamentare» (corsivo dell’A.); sul punto v. *infra*, nel testo.

⁴² Cfr. G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004, 1.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ V. nota 41.

⁴⁵ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia*, cit., 140.

⁴⁶ Si pensi ai cinque (dei sei) tentativi di «ampia revisione» operati dal 1983 ad oggi (sul punto, v. la ricostruzione di V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione*, cit., 281), dal cui novero si ritiene di poter escludere la riforma del Titolo V del 2001 per la natura non multi-organica. È interessante notare, sia pure incidentalmente, come i tentativi di riforma multi-organica della II parte della Costituzione comincino ad aversi a partire dal 1993, cioè dall’anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

⁴⁷ *Ibidem*.

Il tema appare di estremo rilievo, poiché l’opzione che, *prima facie*, potrebbe ritenersi preferibile (la trasformazione della riforma multi-organica in distinti e separati *iter* di revisione, sia pure simultanei) apre ad alcune problematiche di non poco conto.

In primis la *ratio* dell’istituto rischierebbe un suo sostanziale snaturamento, in quanto si rimetterebbe al corpo elettorale non la decisione sulla politica costituzionale, ma la sua definizione *a prescindere* dall’indirizzo del legislatore, arrivando a riconoscere all’elettorato una funzione *ultra-proattiva* che si traduce in un esercizio della sovranità poco compatibile con le forme e i limiti della Costituzione. *In secundis*, il voto simultaneo degli elettori sulle singole revisioni apre – attraverso un’imprevedibile combinazione di revisioni approvate e non – alla definizione di un assetto che, con ogni probabilità, nemmeno i promotori avevano preso in considerazione. Da ultimo, ma non per importanza, la libertà del voto del singolo elettore viene compromessa dal non avere chiara quale sia l’opzione di politica costituzionale su cui gli si chiede di esprimersi, traducendo il relativo consenso/dissenso in un esercizio distorto della sua sovranità. Come accennato in precedenza, peraltro, le medesime considerazioni dovrebbero valere anche laddove non si desse corso al referendum, in un’ottica di valorizzazione del circuito della responsabilità politica⁴⁸.

Ad ogni modo, se si guarda, poi, alla logica incrementale in cui si colloca la riforma del 2020, ci si avvede come la natura *organica* delle revisioni tenda in qualche modo ad assumere, sul piano giuridico-costituzionale, il carattere della doverosità⁴⁹ almeno tutte le volte in cui la puntualità si dimostrasse ignara delle connessioni e interdipendenze che caratterizzano i diversi enunciati costituzionali, arrivando a minare alla base la possibilità che «la decisione popolare sulla eventuale revisione sia effettivamente “libera”»⁵⁰. Su questo piano l’organicità

⁴⁸ V. *supra* e nota 39.

⁴⁹ In termini di “auspicabilità”, invece, F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 620-621, secondo cui «un progetto “globale” che incida su diversi articoli della Costituzione dovrebbe [...] ritenersi ammissibile, se non addirittura in alcuni casi auspicabile o persino necessario. D’altra parte, ove l’obiettivo politico sia la riforma “globale”, l’alternativa sarebbe il ricorso a tante revisioni puntuali, anche contestuali, che consentono il conseguimento del risultato». Sui limiti dell’accezione di “globalità” v., però, le considerazioni di nota 379.

⁵⁰ Si ripercorre, *a contrario*, il ragionamento fatto sul tema da A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, cit., 15. Sul dibattito che prese corpo nell’Italia liberale sulla “consapevolezza del voto” si rinvia a C. PINELLI, “*Non sai che il voto è*

appare meglio garantire e apprezzare la libertà del voto⁵¹ e il principio democratico, in quanto finisce col porre l'elettore – e il singolo parlamentare – nella condizione di conoscere le più reali e dirette ragioni della revisione, accentuando il grado di responsabilizzazione dei suoi promotori e di coloro che su di essa vengono chiamati ad esprimersi. Diversamente la puntualità, laddove strumentale a un disegno organico ma intermittente, ovvero scollegata dall'impianto sistemico cui guarda, tende a chiamare al voto sull'"inespresso", consentendo un mutamento istituzionale – ancorché profondo – senza che si sia chiamati a pagarne prezzo.

Vero è che una valutazione della puntualità in termini strumentali presta il fianco alle diverse sensibilità di coloro che quella valutazione operano e che risentono inevitabilmente della diluizione del processo riformatore in atto. Ma, al di là dei limiti intrinseci della questione⁵², è proprio dalla presa di coscienza di simili differenze e dalla valorizzazione degli artt. 1 e 48 Cost. che potrebbero ricavarsi almeno due punti fermi: *a)* che l'organicità è *necessaria* almeno tutte le volte in cui la puntualità si traduce nell'attuazione di riforme dis-organiche e incrementali, che impongano o manchino di considerare *in nuce* – sia pur "minime" – forme di raccordo (come avvenuto per la riduzione del numero dei parlamentari)⁵³; *b)* che in nessun caso è giustificabile inter-

segreto?". *L'affermazione di un principio costituzionale e delle sue garanzie*, in *Il Politico*, 61, 1/1996, spec. 47 ss., mentre pone l'accento sulla necessità di tenere conto della «fase preparatoria» del voto, sia pure in termini di mera «tutela dell'autonomia nella "formazione" e nella espressione della volontà» F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. del dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.

⁵¹ In tale prospettiva, invita a valutare le riforme puntuali alla luce «degli effetti del sistema, sia delle singole riforme, sia delle diverse riforme che vengono messe in cantiere contemporaneamente» B. CARAVITA, *Audizione in I Commissione Affari costituzionali*, 3 aprile 2019, 9 ss. Diversamente, sul tema, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, 43-45, anche se il richiamo operato dall'A. alla necessaria "omogeneità" e "matrice razionalmente unitaria" delle riforme appare avvicinare di molto il concetto di puntualità a quello di organicità qui ipotizzato.

⁵² Sul punto, infatti, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., 43, sottolinea le difficoltà che si avrebbero nel garantire il rispetto di eventuali limiti alla natura puntuale od organica di una qualsivoglia revisione costituzionale, ma v. anche i rilievi di F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 625 ss.

⁵³ Il riferimento, qui, è all'accennata questione dei delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato. Quand'anche si volesse ritenere che intento della riforma era

venire sul testo costituzionale con leggerezza, ad esempio incrinando il delicato equilibrio che caratterizza l’impianto della Carta in vista di un futuro e, del tutto ipotetico, riassetamento o completamento del disegno riformatore.

4. *Cui prodest?* Alcune considerazioni di politica costituzionale

Si è tentato di dimostrare come la revisione costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari abbia posto – in forza della sua puntualità – più di qualche profilo di problematicità rispetto alla libertà del voto e del principio democratico. Ciò, sia ove essa venga intesa come estemporanea espressione dell’antiparlamentarismo, che come riforma volutamente incrementale o da innestare su un più complessivo progetto di revisione della Costituzione.

Prima di avviarsi alle conclusioni, tuttavia, può essere utile interrogarsi su quale soggetto, alla luce della nuova fisionomia assunta dalle Camere, possa dirsi il principale beneficiario della riduzione. Non tanto per esprimere un giudizio di valore sulla riforma, quanto, piuttosto, per provare a definirne la portata, i riflessi o i possibili sviluppi sul piano dell’indirizzo di politica costituzionale.

A volersi arrestare al testo, la tentazione iniziale sarebbe quella di individuare tale soggetto nelle Province autonome⁵⁴. Ma, al di là di questo aspetto meno “pubblicizzato” della riforma⁵⁵, è sul piano dei partiti

portare a un rafforzamento della componente regionale, infatti, non sembra che della questione sia stato debito conto e tantomeno la relazione illustrativa ne ha fatto menzione. In tale prospettiva è interessante notare, poi, come, in linea con quanto esposto nel testo, la relazione illustrativa dell’AS 214 (da cui ha preso le mosse la riduzione del numero dei parlamentari insieme all’AS 515 e all’AS 805) non mancava di sottolineare la necessità di «una riforma più ampia che investa il Parlamento e soprattutto la forma di governo», nonostante apparisse «poco realistico riaprire in questa legislatura il capitolo della grande riforma costituzionale».

⁵⁴ Il nuovo art. 57 Cost. riserva a ciascuna di esse, al pari delle regioni, non meno di tre senatori, innestando l’introduzione dei senatori “provinciali” su una complessiva diminuzione del numero dei senatori, confermando come dell’«aumento del peso specifico della rappresentanza delle Province autonome» debba comunque tenersi debitamente conto (così G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3/2020, 218).

⁵⁵ Il punto, però, non appare secondario, in quanto per la prima volta viene introdotto nella Carta un numero minimo di seggi senatoriali riferito alle province autonome e non alle regioni.

politici, del loro ruolo e delle funzioni di controllo esercitata da questi sugli eletti che sembra doversi spostare l'attenzione. Non le Camere, in quanto un loro rafforzamento pare dipendere necessariamente dal tipo di modifiche dei regolamenti parlamentari che verranno concretamente approvate. Tantomeno il Governo, che grazie alla riduzione non sembra ovviare alle difficoltà che incontra ormai da tempo nel legiferare⁵⁶ e che sono testimoniate sia dalle molteplici "distorsioni" registrate in ordine all'uso della decretazione d'urgenza⁵⁷, sia da quel monocameralismo di fatto⁵⁸ che, oltre alle Camere⁵⁹, pare in qualche modo tenere in ostaggio anche lo stesso Governo⁶⁰.

⁵⁶ Pur non potendo sviluppare il rilievo in questa sede, è anche su questo piano che appare necessario cercare le ragioni di un uso sempre più frequente e trasversale dei DPCM e dei decreti ministeriali (su quest'ultimo aspetto, v. da ultimo, C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, parte III, spec. par. 4, nonché qui nel testo, a nota 62).

⁵⁷ Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 55 ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

⁵⁸ Diversamente, V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2020, 398, suggerisce di «attuire l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari» proprio con l'«accentuazione delle caratteristiche monocamerali insite nel sistema italiano, valorizzando al massimo gli organismi bicamerali». In termini parzialmente analoghi sembra esprimersi R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, ivi, 385 ss.

⁵⁹ Dei 56 decreti-legge convertiti in legge, finora, nel corso della XVIII Legislatura, ben 52 sono stati modificati esclusivamente dalla prima Camera; cfr. SERVIZIO STUDI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, Camera dei Deputati, 31 dicembre 2020.

⁶⁰ Si pensi agli ormai consueti ritardi delle amministrazioni nell'elaborare i pareri del Governo sugli emendamenti dei parlamentari. Quand'anche essi fossero strumentali, infatti, dimostrerebbero la necessità del Governo di ricercare espedienti di sorta pur di evitare confronti più diretti con la propria maggioranza. Il fatto che, poi, a una simile condotta non si opponga un Parlamento forte, pronto a far valere la responsabilità dell'Esecutivo proprio sotto quest'ultimo profilo pare dimostrare, ancora di più, come la «fedeltà dei parlamentari ai gruppi, ai partiti, alle coalizioni ottenuta in ragione di valutazioni tattiche e agli interessi politici personali o del raggruppamento cui parteggia» si traduca ormai in un «Governo in Parlamento» che irreggimenta tanto i singoli quanto le Camere stesse (cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 177 ss.).

Vero è che le vicende della pandemia hanno dimostrato come le note tendenze centripete della nostra forma di governo continuino a ricercare sbocchi da cui trovare sfogo, assumendo forme talvolta inedite⁶¹, talaltra esacerbate⁶². Ma più che in ottica di rafforzamento del Governo, la riduzione del numero dei parlamentari, *tout court*, pare cagionare un generale rafforzamento del ruolo dei partiti⁶³; in questo ponendosi in una logica di forte continuità rispetto a quel noto processo di verticalizzazione della rappresentanza politica che, ormai da qualche decennio, caratterizza la nostra forma di governo⁶⁴.

Il fatto che la riduzione del numero dei parlamentari possa leggersi anche in continuità rispetto a un simile processo – nonostante se ne dimostri, *prima facie*, del tutto estranea – non appare però secondario sul piano della “forma” delle revisioni costituzionali. Se così fosse, infatti, significherebbe che si sta assistendo alla progressiva sedimentazione di un determinato tipo di cultura politico-costituzionale che guarda con un certo favore alla condensazione della rappresentanza attorno a un gruppo ristretto di soggetti. La sensazione, tuttavia, è che, quale che sia l’obiettivo, tale incedere avviene evitando una deliberata espressione di preferenza su di esso da parte del corpo elettorale⁶⁵, in qualche modo

⁶¹ Il riferimento è all’ampio uso fatto dei DPCM nel corso della pandemia da Covid-19,

⁶² Si veda, da ultimo, la modifica operata in sede di conversione dell’art. 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. Rilancio), con il quale si stabilisce che le risorse stanziare con il decreto-legge n. 18/2020 (cd. Cura Italia), con il decreto-legge 23/2020 (cd. Liquidità) e con lo stesso decreto Rilancio (pari, complessivamente, a circa 100 miliardi di euro) possono essere “spostate” fra le varie misure previste dai quei decreti-legge con un semplice decreto del Ministro dell’economia, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e indipendentemente dall’unità di voto parlamentare che, a suo tempo, le avevano caratterizzate.

⁶³ Soprattutto se si considera che i candidati vengono “nominati” dalle rispettive segreterie di partito; cfr. G. AZZARITI, *Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, 154 ss. Più in generale sul tema delle “modalità” di selezione delle candidature v. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, III, Milano, 2010, 593, e A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, Bari, 2012, 80 ss.

⁶⁴ Cfr. A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004, e, da ultimo e leggendo la riduzione del numero dei parlamentari come perfettamente coerente rispetto a un simile processo, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., 62 ss.

⁶⁵ A meno che non voglia leggersi in questa chiave il referendum costituzionale

facendo leva sull'accennata alterizzazione della natura delle riforme per chiamare al voto oggi su ciò che si tenta di costruire domani, senza l'esplicitazione del cosa sia l'oggi, né del cosa sia il domani⁶⁶.

5. Conclusioni. Il nuovo Parlamento fra principato e repubblica

Che la nostra forma di governo necessiti di interventi di razionalizzazione è cosa da tempo nota e comprovata in maniera particolarmente efficace dal progressivo deteriorarsi del ruolo rivestito dell'assemblea rappresentativa nella produzione legislativa. Che però simili interventi debbano ricercarsi in funzione palinogenetica ovvero attraverso la mera *riduzione* del Parlamento è tutt'altro che dimostrato. Al di là del merito, tuttavia, ciò su cui si è tentato di concentrarsi è la tenuta sistematica dell'impianto costituzionale alla luce di revisioni che, sia pure apparentemente, possono sembrare di secondo piano o meramente puntuali. In questo senso, si è provato a dimostrare come l'accurato intreccio fra principi, diritti, doveri e garanzie suggellato dalla Carta tenda a presupporre un intervento del revisore costituzionale maggiormente uniformato a criteri di organicità, sia per garantire l'ordinato *riassetto* dell'assetto costituzionale, sia per salvaguardare la libertà del cittadino nell'espressione del voto.

Proprio la riduzione del numero dei parlamentari, da questo punto di vista, pare esemplificativa di come l'equilibrio della Carta si dimostri assai vulnerabile rispetto a revisioni dai contenuti tanto puntuali quanto disomogenei⁶⁷. Gli effetti della riduzione, infatti, appaiono

del 2016.

⁶⁶ In tal guisa si rivelerà dirimente il tipo di modifica dei regolamenti parlamentari cui daranno corso le forze politiche (*ex multis*, C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 186). È stato sottolineato, infatti, come la necessità di quest'ultima derivi direttamente dalla riduzione del numero dei parlamentari e interessi principalmente le modalità di lavoro delle commissioni parlamentari (Così N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3/2020, 337 ss.; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 793), ma essa, con ogni probabilità, si rivelerà decisiva anche nel determinare – sia pure *ex post* – il significato della riduzione e, pertanto, è da auspicare avvenga in termini più di *ripensamento* che di semplice *riorganizzazione*.

⁶⁷ *Contra* C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma co-*

ancora lontani dall’essere definiti(vi) e si prestano alle fisionomie più disparate, potendo spaziare dal consolidamento della verticalizzazione della rappresentanza politica e l’ulteriore appiattimento dell’assemblea rappresentativa sull’Esecutivo⁶⁸ alla riaffermazione delle prerogative dei singoli parlamentari e del Parlamento in un’ottica di rivivificazione del circuito rappresentativo. Il tutto potendo derivare, tuttavia, non dalla riduzione *in sé*, ma dalla lettura che le forze politiche decideranno autonomamente di conferirgli nel prossimo futuro.

Se ne ricava l’apertura, in forza dell’approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, di un ampio fascio di effetti differenti, potenzialmente anche speculari fra loro. Quello che si deve escludere sul piano dogmatico, tuttavia, è che opzioni di simile portata possano aversi inerzialmente, casualmente o fittiziamente, cioè attraverso la mancata assunzione di responsabilità da parte dei loro promotori e in assenza di un pieno palesamento delle intenzioni o, comunque, delle implicazioni della revisione che si discute. L’effetto sarebbe quello di comprimere tanto la portata della garanzia costituzionale del referendum quanto, più in generale, quell’esercizio della sovranità che gli artt. 1 e 48 della Costituzione sanciscono.

Il carattere dell’organicità, infatti, in questo senso si rivela del tutto adeguato, prima ancora che opportuno, laddove si presti a inverare e presidiare principi cardine del nostro sistema costituzionale, quali la libertà del voto e il principio democratico. Ciò in ossequio a una interpretazione né misonista né revisionista dell’art. 138, ma garantista e sistemica, più vicina, cioè, all’impianto delineato dalla Carta.

Adottata una simile impostazione, potrà dunque tornarsi a ragionare sul merito della revisione e valutare quale delle strade intraprendere. In altri termini, e per riprendere la riduzione del numero dei se-

stuzionale ed emergenza nazionale, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, 72, che qualifica la riforma in termini di omogeneità, mentre si è detto come in questa sede si preferisca ricondurre l’idea di omogeneità a un piano maggiormente sistematico (più affine all’idea di organicità qui proposta e, dunque, più attenta alle relazioni e interdipendenze che caratterizzano gli istituti coinvolti, o meno, dalla revisione), nel tentativo di scongiurare un’equazione che riconosca l’omogeneità ogniqualvolta si ravvisi il carattere della puntualità. Appare comunque condivisibile la lettura fornita dall’A. della riduzione del numero dei parlamentari, nella quale scorge un più ampio e complesso progetto di revisione costituzionale (86-88).

⁶⁸ Sia pure in ottica comparativa, v. le considerazioni contenute in A. VERNATA, *Il Congressional Budget Office, un modello di fiscal council per l’Europa*, in *Politica del diritto*, 4/2018, 703 ss.

natori operata da Augusto – citata in premessa – dovrà decidersi fra principato e repubblica, con la consapevolezza che *quella* riduzione comportò il definitivo eclissamento dell’istituto, mentre l’eredità di *questa* è ancora tutta da definire.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio muove dalla recente approvazione della legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari al fine di affrontare il più ampio tema della forma delle revisioni costituzionali. In particolare, esso si concentra sulla tendenza della politica a presentare simili riforme travisandone la reale portata e le loro implicazioni sul piano dell’equilibrio costituzionale delineato dalla Carta costituzionale. In questa prospettiva, l’Autore si interroga su quale, fra il criterio dell’organicità e quello della puntualità, possa dirsi maggiormente coerente rispetto all’impianto della Carta, che riconduce espressamente la revisione costituzionale nel novero delle “garanzie costituzionali”.

EN

The essay moves from the recent approval of the Constitutional Law that reduced the number of Italian parliamentarians in order to address the issue of constitutional revisions and its forms. In particular, the work focuses on the political tendency to put forth such reforms misrepresenting their actual scope and implications on constitutional equilibrium outlined in the Constitution. In this perspective, the Author questions which, between the organicity and punctuality criterion, can be considered more consistent with the constitutional framework, that refers explicitly to the constitutional revision in terms of constitutional guarantees.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)