

Nicola Lupo

Il dopo-referendum / 1. Una micro-revisione costituzionale da rispettare e da attuare

(doi: 10.1402/99437)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 6, novembre-dicembre 2020

Ente di afferenza:

Università Luiss (luiss)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Nicola Lupo

Il dopo-referendum / 1

Una micro-revisione costituzionale da rispettare e da attuare

Il referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020 è ormai lontano. In esso si è registrata una vittoria dei «sì» piuttosto netta, che ha sfiorato il 70% (raggiungendo, con il 69,96% dei voti validi, la percentuale più elevata di consensi tra i quattro referendum costituzionali svoltisi sin qui), distribuita in modo sostanzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, con un'affluenza complessivamente superiore al 50% degli aventi diritto (dato peraltro utile solo a fini statistici, non essendo richiesto, per questo tipo di referendum, alcun quorum). Il tutto senza che il necessitato ma discusso, in quanto inedito, 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).

È chiaro che, una volta entrata in vigore, il 5 novembre, la legge costituzionale n. 1 del 2020, tutti i cittadini italiani, a prescindere dalla posizione sostenuta nella campagna referendaria e dal voto lì espresso, sono tenuti a osservare la Costituzione, come riformata, e soprattutto a darvi attuazione *magis ut valeat*. Anzitutto nel senso di assicurare la massima funzionalità a un'istituzione parlamentare che, a partire dalla prossima legislatura, la XIX repubblicana, opererà a ranghi decisamente ridotti rispetto al passato.

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 sia svolto un referendum costituzionale, il quale 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.

Nei mesi che verranno si tratta invece di superare queste contrap-

posizioni 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, nei medesimi giorni, ha votato per 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 necessita 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 vi è assoluto bisogno, per evitare che i diritti fondamentali dei cittadini 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 decreto-legge, o, più spesso, di un Dpcm o di un'ordinanza di un presidente di Regione, quando non alla risposta a una Faq.

L'istituzione parlamentare necessita di rinnovarsi profondamente, dopo che negli ultimi decenni si è vista ridurre il ruolo

Del resto, già in sede di campagna referendaria si è da più parti rilevato come, nel caso della legge costituzionale n. 1 del 2020, il profilo dell'attuazione si rivelasse essere assolutamente decisivo, sia sul piano tecnico, sia sul piano politico, contando più delle motivazioni con cui originariamente la proposta di riduzione dei parlamentari era stata avanzata (E. Cheli, *Al di là del «sì» e del «no»*, *rivistailmulino.it*, 3.3.2020; N. Lupo, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, «Luiss SoG policy paper», n. 5/2020). Tant'è che proprio sulla base dell'impegno politico a porre in essere, a stretto giro, alcuni «correttivi» si è motivato il cambio di atteggiamento, sulla riduzione dei parlamentari, del Pd, una volta che questo è entrato a far parte della maggioranza di governo. Un'attuazione destinata a svilupparsi lungo tre binari: nuova legge elettorale; ulteriori revisioni costituzionali; riforma dei regolamenti parlamentari.

Il primo binario è, com'è noto, quello della legge elettorale ed è quello evidentemente trainante, sul piano politico. Con forze politiche ormai abituate, purtroppo, a costruirsi una legge elettorale «su misura» a ridosso di ogni rinnovo delle Camere: un approccio, da tempo 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 pure è stata rivendicata a gran voce nella campagna referendaria, specie da parte dei sostenitori del «no».

Per comprenderlo, basta porsi una semplice domanda: come fanno gli elettori a condizionare gli eletti se non sanno neppure con quali regole questi saranno eventualmente ricandidati e, in caso, rieletti?

Qui l'accordo di maggioranza è quello di andare verso un sistema proporzionale, con soglie di sbarramento, e l'iniziativa legislativa si è tempestivamente avviata. Tuttavia, come al solito, la partita è destinata a proseguire, tra mille difficoltà, variazioni in corso d'opera e continue trattative sui dettagli, potendo, forse, concludersi solo a fine legislatura. Ecco perché ha probabilmente poco senso occuparsene in questa sede. Nel frattempo, il governo, entro il 3 gennaio 2021, dovrà ridisegnare i collegi elettorali, sia plurinominali, sia uninominali, della legge vigente, in attuazione della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

Il secondo binario è rappresentato dalle ulteriori revisioni costituzionali prospettate. La prima tra le revisioni costituzionali *in itinere*, in ordine temporale e di urgenza, è senz'altro quella all'art. 58 Cost., volta a equiparare il corpo elettorale del Senato a quello della Camera.

Comunque la si guardi, infatti, la misura in questione appare opportuna: consentendo di superare quell'anomalia per la quale oggi i cittadini italiani più giovani, coloro che hanno un'età tra i 18 e i 24 anni,

*Ulteriori revisioni
costituzionali: altro,
oltre all'abbassamento
dell'elettorato attivo
per il Senato?*

dispongono in sostanza di «mezzo voto» e di compiere, al tempo stesso, un altro passo nella direzione dell'equiparazione tra i due rami del Parlamento, lungo un sentiero che la Corte costituzionale, nel monito conclusivo della sentenza n. 35 del 2017, ha ritenuto discendere di-

rettamente dalla conferma del bicameralismo paritario che si è avuta nel referendum del 4 dicembre 2016. Si tratta di un emendamento costituzionale sorto in sede parlamentare, nel corso dell'esame della riduzione di deputati e senatori, per il quale si è compiuta la prima deliberazione di Camera e Senato, il cui *iter* era sembrato potersi positiva-

mente concludere entro il 2020, e invece ha subito uno stop inatteso il 15 ottobre 2020, alla Camera. L'auspicio è che il suo cammino possa riprendere presto e giungere in porto, visto che, terminata la prima deliberazione dei due rami del Parlamento, il testo risulta ormai inemendabile.

Va segnalato che il testo che ha concluso la prima deliberazione non include l'abbassamento dell'elettorato passivo, che resterebbe perciò fissato a 40 anni per il Senato. Sul punto si è registrato un buffo balletto delle responsabilità: con la Camera che ha deciso di lasciare la questione alla riflessione del Senato e quest'ultimo, dopo che la Commissione affari costituzionali, in sede referente, aveva inserito l'abbassamento a 25 anni dell'elettorato passivo, ha in Assemblea deciso di sopprimere la modifica, perché altrimenti non vi sarebbe stato un consenso sufficientemente ampio per (sperare di) raggiungere i due terzi nella seconda deliberazione. Peccato però che alla Camera, nella ricordata seduta del 15 ottobre, questo consenso sia poi venuto meno, anche perché taluni deputati (tra cui quelli di Italia Viva) hanno lamentato il mancato abbassamento della soglia per essere eletti senatori.

Oramai, come si diceva, è tardi per apportare emendamenti a quel testo, ma certo la vicenda conferma quanto delicata sia l'opera di definizione del contenuto degli interventi di revisione puntuale della Costituzione e di come sia necessario un assai accurato coordinamento dei loro percorsi parlamentari (G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo, R. Caridà e A. Lollo, Editoriale scientifica, 2019, pp. 27 ss.)

Altre riforme costituzionali sono *in itinere* o sono state proposte. Un mini-pacchetto è in corso d'esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera, con un disegno di legge a prima firma dell'on. Fornaro: esso comprende, da un lato, una modifica all'art. 57 Cost. sostituendo il riferimento all'elezione «a base regionale» del Senato con quello alla «base circoscrizionale», in modo da lasciare maggiore libertà alla legge elettorale nel riparto territoriale dei seggi; e, dall'altro, una modifica all'art. 83 Cost. volta a ridurre da tre a due il numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica, al fine di mantenere inalterato il loro peso percentuale di fronte alla riduzione dei parlamentari.

Sono state proposte altre riforme costituzionali minori e in parte discutibili, non particolarmente necessarie

Si tratta di misure minori, e almeno in parte discutibili. In particolare, la riduzione dei delegati regionali non pare particolarmente necessaria e aprirebbe un problema in termini di rappresentanza delle minoranze, che sarebbe difficile garantire senza incrinare il diritto della maggioranza a essere tale anche nella composizione di queste delegazioni. Su di esse, peraltro, il dibattito in Commissione sembra essersi rallentato, anche a seguito della presentazione di oltre 800 emendamenti (molti dei quali peraltro dichiarati inammissibili, in nome di una concezione rigida del carattere iper-puntuale delle riforme costituzionali).

Vi è poi il disegno di legge costituzionale di modifica degli artt. 71 e 75 Cost. sull'iniziativa legislativa popolare e sul referendum, approvato dalla Camera e poi sostanzialmente bloccatosi presso la Commissione affari costituzionali del Senato, in non casuale coincidenza con il passaggio dal governo Conte uno al governo Conte due. Esso introduce per i progetti di legge di iniziativa popolare una procedura «rinforzata», ossia tale da concludersi, al verificarsi di alcune condizioni, con lo svolgimento di una consultazione referendaria.

A questi testi, e ad altre micro-riforme (quelle di cui si è avviato l'esame sono in tema di: abolizione del Cnel; tutela costituzionale dell'ambiente; costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale; referendum sull'istituzione di nuove regioni e sulle variazioni territoriali degli enti locali), si sono aggiunte, a ridosso del referendum costituzionale, pure proposte più ambiziose, destinate a incidere sul rapporto fiduciario o sulle funzioni delle due Camere, in particolare mediante una valorizzazione del Parlamento in seduta comune. In questo senso vi è una proposta, a prima firma del sen. Marcucci (capogruppo Pd), di notevole respiro (come si evince anche dal lungo titolo: «Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato»), il cui preannuncio, alla vigilia del referendum, ha contribuito a portare il Pd a confermare la propria posizione positiva sul referendum costituzionale. Essa sembra peraltro sollevare una serie di problemi non di poco conto, sul piano politico (nella maggioranza come nell'opposizione) come sul piano tecnico (del medesimo genere di quelli con cui ha dovuto fare i conti qualsiasi revisione del bicameralismo sin qui ipotizzata).

In generale, a ogni modo, le *chances* che questi ulteriori emendamenti costituzionali giungano a destinazione in questa legislatura non paiono particolarmente elevate. Da un lato, sul piano del contesto politico, il terreno sembra tutt'altro che fertile: i rapporti tra maggioranza

e opposizione sono al minimo sindacale; la coalizione di maggioranza appare divisa anche su questioni minori; manca, nella gran parte della classe politica, ogni visione di medio-lungo periodo idonea a guidare opzioni fondamentali quali quelle che occorrono per rimettere in piedi il sistema istituzionale. Dall'altro, sul piano dell'esperienza costituzionale, va sottolineato il dato per cui in Italia, da 35 anni a questa parte, sono fin qui fallite – in Parlamento o nelle consultazioni referendarie svoltesi nel 2006 e nel 2016 – 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 appunto quella di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020).

Il terzo e ultimo binario è quello della revisione dei regolamenti di Camera e Senato. 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 (anche superiore alla maggioranza assoluta dei componenti richiesta dall'art. 64 Cost.).

Anche qui, come si è segnalato (L. Gianniti e N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, «Quaderni costituzionali», n. 3/2020, pp. 559 ss.), occorrerebbe «volare alto» e cogliere questa occasione per rimeditare in profondità, d'intesa tra le due Camere, molte delle opzioni organizzative di fondo che sono rimaste sostanzialmente inalterate da un secolo a questa parte: sin dal 1920, quando la Camera dei deputati statutaria introdusse i gruppi parlamentari e il sistema delle commissioni permanenti. Proprio le commissioni si prestano a rappresentare un ottimo «punto di attacco» della riforma dei regolamenti: sia quelle permanenti, da ridurre abbastanza drasticamente al fine di rendere le loro dimensioni più significative per delineare le politiche pubbliche, sia quelle bicamerali, le quali sono il frutto di un'accumulazione progressiva e, con le regole attuali, appaiono insostenibili specie per i senatori, e si potrebbero sviluppare soprattutto sul versante del controllo e del *post-legislative scrutiny*.

La revisione dei regolamenti parlamentari: un'irripetibile finestra di opportunità»

Il Parlamento italiano viene da tre decenni di «sofferenza» e non può permettersi il lusso di sprecare questa irripetibile «finestra di opportu-

nità», facendo propria un'interpretazione minimale dell'impatto della riforma costituzionale. Le Camere sono anzi chiamate, 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 altresì a «re-ingegnerizzare» modelli organizzativi e processi decisionali risalenti, adattandoli alle profonde trasformazioni indotte dalle tecnologie digitali. A maggior ragione visto che l'emergenza derivante dal Covid-19 sta progressivamente spingendo anche Camera e Senato a un maggiore uso, specie in Commissione, delle nuove tecnologie.

Già il documento approvato dalla maggioranza alla base del governo Conte due delineava in proposito una serie di interventi non limitati a quelli strettamente conseguenti alla riduzione dei parlamentari: segnalando che la riforma dei regolamenti parlamentari «è essenziale per

*Una riforma fondamentale
che non può attendere oltre,
nonostante le tante incognite*

valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia»; e speci-

ficando che «si tratta di intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

Il fatto che le riforme dei regolamenti parlamentari siano state incluse nell'accordo di maggioranza comporta peraltro effetti positivi e effetti negativi: da un lato, le forze di maggioranza dovrebbero ritenersi vincolate a muoversi secondo questi principi, previamente concordati; dall'altro, vi è però il rischio che la polemica dell'opposizione nei confronti del Governo e della sua maggioranza si estenda a temi che dovrebbero interessare tutti, a maggior ragione visto che si tratta di interventi destinati ad applicarsi a partire dalla prossima legislatura.

Una obiezione potrebbe porsi, in proposito: come si fa a intervenire, per giunta in profondità, sui regolamenti parlamentari, senza avere prima chiaro quali saranno gli assetti della forma di governo, del bicameralismo e del sistema elettorale? Si tratta di un'obiezione comprensibile, se si ragiona in termini sistemici e un po' astratti. Se cioè ci si mette a tavolino e si riflette su quale sia l'ordine logicamente più corretto di procedere. È infatti evidente che i regolamenti parlamentari

risentono delle opzioni di fondo su forma di governo, bicameralismo e legge elettorale, e sono chiamati a muoversi in coerenza con queste. Tuttavia, per le ragioni che prima si evidenziavano, e vista l'insopprimibile tendenza a metter mano alla legge elettorale a ridosso di ogni scioglimento delle Camere, seguire l'ordine astrattamente più logico porterebbe, in questo caso, a una insopportabile, ulteriore paralisi.

Se poi si vuole ragionare in termini sistemici, l'opzione qui indicata sembra comunque trovare una sua *ratio*. A venire qui in rilievo al fine di giustificare il carattere improcrastinabile degli interventi di riforma dei regolamenti parlamentari è infatti, a ben vedere, un principio di fondo, una sorta di meta-principio che ispira, in ogni ordinamento, il diritto parlamentare: consistente nell'assicurare la funzionalità del Parlamento, posto che in assenza del suo funzionamento si originerebbe un'alterazione profonda e difficilmente rimarginabile dell'assetto istituzionale.

Dunque, l'adattamento dei regolamenti parlamentari alla riduzione di deputati e senatori e anche le misure di adeguamento alla pandemia paiono rispondere a un'esigenza ineludibile: alla natura più intima e tradizionale del diritto parlamentare, come insieme di regole volte ad assicurare la funzionalità dell'assemblea. Nella consapevolezza che l'assemblea, se funzionante, svolge una serie di ruoli insostituibili: tra i quali spicca, sin dalle sue origini, come ha magistralmente ricordato di recente Andrea Manzella, la «funzione di unificazione», ossia il conseguimento e il mantenimento della società che in tale assemblea è rappresentata. In altri termini, grazie all'assemblea l'«insieme sociale» acquista «una identità che prima non aveva», diventando «popolo e comunità» (A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, 2020, pp. 7 ss.).

.....
Nicola Lupo è professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss «Guido Carli» di Roma, dove dirige il Centro studi sul Parlamento. Per il Mulino ha curato, con G. Piccirilli, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress* (2016) ed è autore del *Corso di diritto parlamentare*, scritto con L. Gianniti (2018).