

PAPER – 9 SETTEMBRE 2020

Una revisione senza qualità  
(riformatrice)

di Giuditta Brunelli

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Ferrara



# Una revisione senza qualità (riformatrice)\*

**di Giuditta Brunelli**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Ferrara

1. Che il Parlamento, istituzione «complessa, articolata e polifunzionale»<sup>1</sup>, sede *esclusiva* di quella rappresentanza politica *nazionale* cui sono affidate funzioni fondamentali dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile», quali quelle di indirizzo e controllo sul governo e di garanzia della Costituzione (*ex art. 138*)<sup>2</sup>, viva da anni in una situazione di difficoltà e debolezza nell'ambito dei rapporti tra le istituzioni è cosa fin troppo nota. Che vi sia un problema grave di rispetto delle forme di esercizio del potere legislativo, «essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»<sup>3</sup>, è altrettanto noto: abuso della decretazione d'urgenza; presentazione di maxi-emendamenti alle leggi di conversione, spesso rinforzati dall'apposizione della questione di fiducia; sostanziale elusione dell'istruttoria legislativa in commissione, imposta dall'art. 72 Cost.; uso improprio della delega legislativa; oggi, per fronteggiare la grave emergenza sanitaria, ampia utilizzazione dei cc.dd. d.P.C.M, atti dall'incerta natura giuridica, che accentrano il potere di decisione nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri anche in materie relative a diritti fondamentali, e quindi coperte da riserve di legge assolute. E si potrebbe continuare.

Ebbene, di fronte a tutto questo, al cospetto di problemi giganteschi che riguardano il sistema politico-istituzionale e la dinamica della forma di governo, che cosa ci propone il quesito confermativo su cui voteremo il 20 e 21 settembre? Di approvare il “taglio” di 230 deputati e di 115 senatori, portando il numero complessivo degli eletti nelle due Camere dagli attuali 945 a 600. Punto.

È una riforma seria questa? Quali sono i suoi presupposti, le sue premesse – per così dire - culturali? E, soprattutto, quali saranno le sue conseguenze? Molto si potrebbe dire, ma mi limiterò ad alcune considerazioni che mi appaiono rilevanti, anche per non ripetere per l'ennesima volta considerazioni ormai fin troppo sentite e lette.

2. Quanto ai presupposti della revisione, si tratta dell'elemento costitutivo di un più ampio disegno di svuotamento della democrazia rappresentativa, a favore, ad esempio, di istituti come il referendum

---

\* Paper richiesto dalla Direzione.

<sup>1</sup> Corte cost., ord. n. 17/2019 (§3.4 cons. dir.).

<sup>2</sup> Corte cost., sent. N. 1/2014 (§3.1 cons. dir.).

<sup>3</sup> Ord. n. 17/2019, cit.

propositivo, che ad essa si contrappone in nome di un popolo asseritamente “buono e incorrotto”. E ciò senza alcuna considerazione del fatto che nel sistema costituzionale, fondato su un delicato equilibrio tra i poteri<sup>4</sup>, la logica referendaria non può che essere «intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa»<sup>5</sup>. Quanto all’introduzione del vincolo di mandato (oggi escluso dall’art. 67 Cost.), ci troveremmo di fronte ad un radicale mutamento dello *status* del parlamentare, il quale – come la Corte ha di recente ha precisato – comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente<sup>6</sup>.

Certo, tutto questo non c’è nel quesito che sarà tra breve sottoposto al voto popolare. Eppure potrebbe trattarsi – se si verificheranno determinate condizioni politiche, al momento non prevedibili - del primo passo verso una trasformazione radicale dei caratteri qualificanti dell’ordine politico-istituzionale, che vedono nel Parlamento il «centro del sistema, (...) l’istituto caratterizzante dell’ordinamento»<sup>7</sup> e nella rappresentanza democratica il fondamento dell’«intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente»<sup>8</sup>. Anzi, proprio il carattere parziale, puntuale, decisamente *elementare* del quesito referendario, la sua estraneità a più ampie prospettive di riforma (penso in particolare al bicameralismo), lo rende enigmatico, addirittura ambiguo. Un quesito senza qualità (riformatrici), che, come si afferma anche tra i sostenitori del Sì, avrà bisogno, se approvato dal corpo elettorale, di una serie di *correttivi*: l’equiparazione dell’elettorato attivo e passivo per le due Camere; il superamento della base regionale per l’elezione del Senato, in modo da consentire anche circoscrizioni pluriregionali per riequilibrare la rappresentanza dei territori; la riduzione di un terzo dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica in seduta comune, altrimenti sovradimensionati nel loro numero. Altrettanto necessaria appare una riforma dei regolamenti parlamentari, che adegui l’organizzazione interna e i procedimenti di ciascuna Camera alla sua nuova dimensione numerica. Infine, il grande e controverso tema della legge elettorale: legge ordinaria, nella piena disponibilità delle maggioranze politiche che si susseguiranno, e quindi incapace di fornire effettive garanzie sulla corretta formazione di una rappresentanza parlamentare assai

---

<sup>4</sup> Insiste in maniera particolare sul tema dell’*equilibrio costituzionale* e sulle funzioni del Presidente della Repubblica *di equilibrio e di raccordo* all’interno del sistema, fondato sulla separazione e sull’integrazione dei poteri dello Stato, la sent. n. 1/2014. Di «governo parlamentare a tendenza equilibratrice» parla P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, I, 251.

<sup>5</sup> Corte cost., ord.n. 195/2020, che richiama sul punto la precedente sent. n. 118/2015.

<sup>6</sup> Ord. n. 17/2019, cit. (§3.3 cons. dir.). I parlamentari, pertanto, alla luce dell’attuale disegno costituzionale, «sono organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite» e, in quanto tali, «debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un’usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari» (§3.4 cons. dir.).

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 154/1985 (§5.1 cons. dir.).

<sup>8</sup> Sent. n. 1/2014, cit. (§3.1 cons. dir.).



ridimensionata nel numero e pertanto più facilmente controllabile dalle oligarchie partitiche, già dal momento della sua selezione.

3. In ogni caso, si *corregge* ciò che è sbagliato, lacunoso, insufficiente, addirittura pericoloso. È noto che ogni riforma costituzionale ha necessità di essere completata, integrata, chiarita, perfezionata. In una parola, di essere *attuata*. Ma qui si parla di *correttivi*<sup>9</sup> cioè di interventi atti «a correggere, a emendare, a temperare, a modificare» (così secondo il Grande Dizionario della lingua italiana Utet). Come se si sapesse fin dall'inizio che si sta commettendo un errore, che si sta operando una scelta che dovrà comunque essere rettificata. Mi domando di nuovo: è in questo modo che si riforma la Costituzione? E aggiungo: non è forse ragionevole affermare che la genuinità e la consapevolezza della scelta dell'elettore sarebbe meglio garantita da una riforma costituzionale più estesa e composita, e proprio per questo idonea a prefigurare effetti sistemici comprensibili, da approvare o respingere nel loro insieme? Penso alla polemica sullo “spacchettamento” del referendum del 4 dicembre 2016, che secondo molti avrebbe disorientato gli elettori proprio per il carattere eterogeneo della revisione. Ma già allora sostenni, e continuo ad esserne convinta, che il referendum previsto dall'art. 138 Cost. ha esattamente lo scopo – come affermava Galeotti – di consentire un controllo popolare sulla delibera parlamentare di revisione nel suo complesso, una forma di controllo politico affidata direttamente al corpo elettorale per l'importanza dell'atto che ne costituisce l'oggetto<sup>10</sup>. E, come in tutte le decisioni politiche, ogni elettore sarà chiamato, sulla base delle proprie preferenze, a bilanciare i diversi aspetti della riforma.

Ma nel caso odierno quale bilanciamento è possibile? Sul “dopo” possono farsi soltanto illazioni, fondate su timori (il rischio di un Parlamento reso inefficiente da un “taglio” non immediatamente *corretto* da interventi ulteriori) o su speranze (il sospirato avvio di un processo riformatore, di cui è comunque difficile intravedere le linee di indirizzo, data la grande diversità delle posizioni in campo). Sulla base di quali dati oggettivi decideranno gli elettori? E qui si pone il problema della correttezza dell'informazione e della comunicazione politica nel corso della campagna referendaria, come premessa di una decisione popolare guidata da razionalità e non da suggestioni emotive, affermazioni puramente propagandistiche, finalità politiche improprie. È, anche, il problema dell'*election day*.

---

<sup>9</sup> Il termine compare di continuo nel dibattito pubblico sul referendum. E nel recentissimo Dossier n. 64 del 7 settembre 2020, predisposto dall'Ufficio Documentazione e Studi dei deputati PD, intitolato *Riduzione del numero dei parlamentari: perché il PD è favorevole*, si parla esplicitamente dei «correttivi» necessari in seguito alla riforma (in [https://deputatipd.it/files/documenti/64\\_RiduzioneParlamentari.pdf](https://deputatipd.it/files/documenti/64_RiduzioneParlamentari.pdf)).

<sup>10</sup> Rinvio a G. BRUNELLI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, 340 ss.



4. Non è certo di buon auspicio, per assicurare la linearità e specificità del voto referendario, il suo abbinamento con elezioni regionali e amministrative, con l'inevitabile sovrapposizione della campagna politica a quella referendaria e la spiccata asimmetria territoriale nell'espressione del voto sulla modifica costituzionale in una consultazione che – ricordiamolo - non prevede un *quorum* di partecipazione. E' vero che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati in relazione all'*election day*, ma, come ha osservato Massimo Luciani, ciò è avvenuto per complesse e delicate questioni processuali, mentre nulla di risolutivo ha detto la Consulta sulle censure – certo non prive di fondamento – avanzate dai ricorrenti<sup>11</sup>.

Confermando la propria consolidata giurisprudenza, il giudice delle leggi ha ribadito che non rientra nelle attribuzioni del comitato referendario, in assenza di situazioni eccezionali, «la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all'interno del periodo prestabilito», essendo il Consiglio dei ministri «titolare di un ampio potere di valutazione sia in ordine al momento di indizione del referendum, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, purché le operazioni di voto si svolgano nell'intervallo temporale determinato dalla legge (...)». Ha giocato un ruolo, nel caso di specie, l'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha condotto ad estendere il principio dell'*election day*, originariamente introdotto per ragioni di contenimento della spesa. Cosicché la situazione di emergenza pandemica, che tanto ha contribuito in questi mesi all'emarginazione delle Camere a favore delle fonti governative, diventa anche l'occasione per facilitare una campagna referendaria che ulteriormente indebolirà il Parlamento nell'ipotesi – quasi scontata – della prevalenza del Sì.

Nel merito, la Corte si limita ad osservare che «non può dirsi che la contestualità tra diverse campagne elettorali comporti, di per sé, una penalizzazione degli spazi d'informazione dedicati alla campagna referendaria», e che «l'eventuale maggiore affluenza alle urne nelle Regioni e nei Comuni ove si tengono elezioni non pregiudica, in quanto tale, lo svolgimento del voto referendario, per il quale non è previsto, tra l'altro, un quorum strutturale». «Di per sé», «in quanto tale»: sembra quasi che la Corte intenda dire che tutto dipenderà dal modo in cui questa (singolare) evenienza verrà gestita, soprattutto in termini di correttezza comunicativa. Ma, in ogni caso, la Costituzione non attribuisce al comitato promotore (rappresentante, nel caso di specie, di una minoranza parlamentare), «una funzione generale di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte del corpo elettorale».

Ciò detto, almeno per quanto mi riguarda, è piuttosto forte la preoccupazione che il referendum sul quale saremo presto chiamati a pronunciarci possa trasformarsi in una di quelle occasioni in cui riemerge il

---

<sup>11</sup> Luciani: «Se prevale il Sì le Camere non funzioneranno», intervista di L. Milella, *La Repubblica*, 22 agosto 2020.



«fiume carsico dell'antiparlamentarismo, che scorre sotterraneo nella storia costituzionale europea»<sup>12</sup>, spesso all'origine di pericolose involuzioni autoritarie.

---

<sup>12</sup> C. MEZZANOTTE, *Relazione generale sul Parlamento*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000, Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 305.