

No a una riforma ingannevole

di **Giovanna De Minico**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



No a una riforma ingannevole *

di Giovanna De Minico

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Oggetto di queste riflessioni è la legge di revisione costituzionale approvata l'8 ottobre 2019, sottoposta al voto popolare del 20 e 21 settembre. Qui la esamineremo per il metodo seguito e in punto di merito.

1 - Il metodo

La classe politica ha scambiato la revisione costituzionale con la formazione del governo; infatti, al momento in cui la proposta di revisione (A.C. n. 1585) veniva presentata, la stessa già figurava nel contratto di governo stipulato all'indomani delle elezioni del 2018 tra M5S e Lega Nord. Questo baratto si rinnovava poi con la nascita del governo Conte Bis, che vedeva modificata la sua compagine con il PD in luogo della Lega. Per questa ragione il PD alla quarta delibera¹ rovescia i precedenti no in un repentino e necessario sì. Questo cambio di rotta può non sorprendere considerando che l'adesione alla menomazione del Parlamento era stata già assicurata con la fiducia al Conte Bis, il cui programma di governo infatti presentava il taglio degli eletti al decimo punto. Quindi, il tema anticasta da pregiudiziale elettorale di esclusivo appannaggio dei M5S per osmosi diventa la bandiera politica anche del PD, che prima di allora si era invece mostrato tiepido, se non contrario, all'argomento per le sue inevitabili ricadute demagogiche, da tener distinto dall'ipotesi della riduzione inserita in un contesto riformatore esteso al bicameralismo e alla forma di stato. Il *do ut des* si riconfermava per la terza volta quando, chiuso l'iter parlamentare dell'art. 138 Cost., il PD si vedeva costretto a orientare con scarsa chiarezza e credibilità il voto dei suoi elettori a favore della proposta per la semplice ragione che un'eventuale bocciatura popolare avrebbe potuto compromettere la tenuta dell'esecutivo con inevitabile responsabilità per quei partiti, che indirettamente sarebbero stati la causa della crisi di governo. In questo ultimo baratto la revisione era scambiata dunque contro il mantenimento in vita del governo.

Un chiaro effetto negativo di questo accordo politico di bassa cucina² è l'aver declassato la revisione a un negoziato partitico tra le forze di maggioranza, con conseguente svilimento della materia costituzionale, che, mescolata con gli affanni quotidiani, viene ridotta a una *querelle* spicciola, a una questione di scontro

* Paper richiesto dalla Direzione.

¹ Camera dei Deputati, Leg. XVII, *Resoconto stenografico d'Assemblea*, [Seduta n. 234 dell'8/10/2019](#), proposta approvata con 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti.

² Vd. in part. la *Dichiarazione finale* di voto dell'on. le Fassino, Seduta dell'8/10/2019, cit. nota *supra*.



politico quotidiano. In tal modo si priva la revisione costituzionale della sua capacità di durare nel tempo e di resistere ai mutevoli orientamenti delle maggioranze *pro tempore*. Invero, se la modifica alla Costituzione si confonde con l'indirizzo politico di maggioranza, con l'avvento di un nuovo esecutivo si potrà reputare quella modifica non più necessaria o pagante nei consensi e quindi decidere di non mantenerla. Ma la Costituzione non si cambia a ogni crisi di governo!

Rimanendo ancora sul metodo: rileviamo che la proposta non vanta un percorso meditato o arricchito da un vivace dibattito parlamentare, fatta eccezione per le audizioni di alcuni costituzionalisti³, le cui obiezioni non hanno superato la sede dei resoconti; di esse infatti non vi è traccia nella successiva discussione in aula. Né è stato accordato spazio al tentativo fallito di parte delle opposizioni di dilatare il perimetro della riforma in modo da includere il superamento del bicameralismo perfetto o l'equiordinazione di Camera e Senato nelle rispettive legittimazioni attive e passive, in quanto questi emendamenti sono stati rigettati per inammissibilità dalle presidenze di commissione e di Aula con la sbrigativa giustificazione di essere “affatto estranei” alla materia in esame⁴.

Se si fosse inserito il taglio dei parlamentari in un progetto di riforma di più ampio respiro, diretto a ridisegnare il criterio di formazione di Camera e Senato e le rispettive funzioni secondo il paradigma dei modelli federali, il giudizio di chi scrive sulla riduzione del numero avrebbe potuto essere diverso. Ma ciò non è accaduto per una precisa ostilità della maggioranza, che voleva una riforma “puntuale e circoscritta”. Vedremo a breve se l'attributo vantato assista effettivamente la legge di revisione.

Infine, il dibattito carsico e a singhiozzo nelle sedi istituzionali non è stato compensato da un carosello di opinioni e di confronti nel popolo sovrano, che ancora stordito dal Covid si è ritrovato dopo la ripresa estiva davanti a una revisione di cui a stento percepiva l'oggetto. A questa sospensione e opacità informativa non ha giovato neanche la comunicazione istituzionale, che continua negli spot sulle reti pubbliche e private a definire la consultazione ex art. 138 come un referendum confermativo⁵, lì dove la norma richiamata non lo qualifica affatto. Allora, se proprio una qualifica si voleva dare, essa doveva essere quella di referendum oppositivo. Questa sarebbe stata più coerente sia con le minoranze politiche, territoriali o istituzionali legittimate a richiederlo che con l'assenza di un quorum costitutivo. Giustamente per la tentata riforma Renzi-Boschi era omessa ogni qualificazione sul punto.

Con questo aggettivo si vuole forse alludere al fatto che il popolo è fisiologicamente chiamato a confermare la riforma decisa dal Parlamento? Se ciò fosse, l'informazione sarebbe subdolamente orientata a falsare la genuinità del voto.

³ Camera dei Deputati, Leg. XVIII, I Commissione, [Audizioni formali](#), Sedute del 19, 20, 21, 26, 27 e 28 marzo 2019, nonché del 3 aprile 2019.

⁴ Vd. le *Relazioni di minoranza* degli on.li Migliore e Magi, in Camera dei Deputati, [Seduta n. 167 del 29/4/2019](#).

⁵ Cfr. conferma nel sito istituzionale del [Ministero degli Interni](#).



2 - È tempo di passare al merito

La revisione in esame dichiara di voler perseguire obiettivi che in realtà rimangono fuori della sua portata: la riduzione dei costi della politica e l'efficienza decisionale del Parlamento. Guardiamo con la necessaria attenzione i due punti.

3 - La riduzione dei costi

Questo è sempre un risultato auspicabile soprattutto in tempi di vacche magre, ma rimane irrisoria la cifra di 57 milioni di risparmio annuo, se essa viene rapportata ai costi complessivi dell'istituzione parlamentare, che ammontano a circa 1 miliardo e mezzo; lo diventa ancora di più, se messa in relazione alla spesa pubblica totale dello Stato, circa novecentomila milioni all'anno. Ma anche i sostenitori del sì, per i quali queste cifre lievitano, perdono frecce al loro arco se da una valutazione assoluta del risparmio di spesa passiamo a una lettura comparativa.

Proponiamo invece un discorso diverso sul risparmio: andiamo sul terreno delle attività umane, la politica è di certo tra queste, anzi è la prima e insopprimibile per la natura di *homo politicus* dell'individuo, che si muove, vive e impara nell'agorà pubblica; ebbene, quale tra le attività umane si può dire gratuita?⁶ Qui si sbandiera una supposta non onerosità, che può essere solo promessa, ma non realizzata, che si ostenta agli occhi del popolo con chiari intenti demagogici. Non solo si blandiscono i cittadini per acquisirne il consenso elettorale col miraggio del risparmio di spesa, ma vantaggio a parte, la riforma tace sull'inevitabile danno da loro subito: l'indebolimento del peso politico del voto e l'affievolimento della rappresentatività del Parlamento. A questi due vizi della riforma rivolgeremo la nostra attenzione nel prosieguo.

Ancora una parola sul risparmio: non intendiamo spendere il facile argomento che risparmio per risparmio sarebbe stato meglio sopprimere del tutto il Parlamento o ridurlo a numeri risibili, piuttosto ritorniamo sul concetto che la democrazia costa e allora sarebbe opportuno ripensare un sistema oneroso sì per lo Stato, ma utile alla democrazia, di finanziamento pubblico dei partiti. Il punto non è chiudere i cordoni della borsa, ma aprirli con correttezza ed equità: allora i soldi dovrebbero avere una provenienza necessariamente pubblica, per recidere il cordone ombelicale tra elettori finanziatori ed eletti, e correre lungo canali trasparenti e rispettare il principio dell'equa ripartizione tra le forze politiche, per contrastare le avocazioni concentrate a favore solo di taluni partiti che avvengono nel segreto delle stanze del potere. Diversamente si rischia di ritornare alla politica dei notabili e al diritto di voto per censo, e in ogni caso a un potere oligarchico e oscuro.

⁶ C.R. Sunstein-S. Holmes, *The cost of rights: Why Liberty Depends on Taxes*, W W Norton & Co Inc, 2013.



4 - Il secondo obiettivo: l'efficienza decisionale del Parlamento

Si sostiene che ridurre di oltre 1/3 il personale elettivo di Camera e Senato consentirebbe a queste articolazioni di decidere bene e celermente. L'equazione riduzione=efficienza viene affermata⁷, ma non dimostrata dai suoi sostenitori.

A essere obiettivi in termini teorici si può tanto sostenere che se si è in pochi si decide meglio e più celermente⁸ quanto che un consesso più ampio decida con maggiore cognizione di causa e quindi meglio di un collegio ristretto⁹.

Quindi, i numeri non producono di per sé decisioni politiche buone. Anche in questo caso la questione si deve spostare su un diverso piano: essa dipende dalla qualità delle coalizioni di governo, che, se stabili e politicamente solidali, decidono senza esitazione perché sanno dove andare. Se invece è la litigiosità, la povertà di idee condivise a caratterizzarle, sarà inevitabile una decisione stentata o estorta sotto il ricatto della questione di fiducia, che costringe la maggioranza parlamentare a pronunciare un sì a un atto, che altrimenti avrebbe bocciato.

Inoltre, questa sforbiciata consistente provocherebbe non pochi problemi proprio al funzionamento delle Camere, intese nelle sue articolazioni minori, le commissioni. Queste per scarsità di personale non riuscirebbero in parallelo a lavorare su più provvedimenti, visto che uno stesso parlamentare dovrebbe coprire contemporaneamente più commissioni. E allora questo gioco della simultaneità potrebbe trasformare una maggioranza risicata in una pericolosa minoranza in commissione, il che porrebbe l'aula nell'impossibilità politica di approvare una decisione voluta dall'opposizione, che ha saputo ben organizzare le sue presenze in commissione. Il risultato potrebbe essere il blocco dei lavori parlamentari, non una loro rapida definizione, come invece la riforma sembra promettere.

Questo inconveniente funzionale non sarebbe sanato neppure da una riforma dei regolamenti parlamentari, riforma promessa ma al momento nessun progetto di revisione dei regolamenti è stato presentato. Tale affermazione si giustifica in quanto la stasi decisionale sarebbe conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari, alla quale non corrisponde una riduzione del carico di lavoro; pertanto, nessuna alchimia i regolamenti potrebbero inventarsi. Altro è invece dire che i loro numeri assoluti, tipo 10 senatori minimi per formare un gruppo, dovranno essere ridotti in proporzione alla sforbiciata generale, come una doverosa norma transitoria che pur si sarebbe dovuta prevedere, ma neppure questa disposizione è stata contemplata nel testo di riforma. Con la conseguenza che se oggi

⁷ Camera dei Deputati, Leg. XVIII, in *Resoconto stenografico d'Assemblea*, [Seduta n. 167, 29/4/2019](#).

⁸ Cfr. Einaudi, *Commissione per la Costituzione*, 2 Sottocommissione, in [Resoconto Sommario, 18/9/1946](#).

⁹ Cfr. Terracini, *Ibidem*.



passasse la riforma e si andasse a votare le Camere non riuscirebbero a formare gruppi, commissioni e giunte.

Abbiamo dunque chiarito che i necessari adattamenti regolamentari servirebbero sì a ridurre i numeri in ragione del terzo venuto meno, ma non riuscirebbero a rendere simultaneamente presente in più commissioni il deputato che dovrà supplire il terzo di quelli venuti meno, da qui il temuto stallo della democrazia contro l'efficienza promessa.

5 - L'argomento europeo

L'attribuzione di competenze normative all'U.E. giustificerebbe il taglio dei 345 per l'erosione del ruolo del legislatore nazionale a vantaggio di quello europeo, ulteriore argomento speso dai sostenitori della riforma.

Per impostare correttamente la nostra contro argomentazione dobbiamo partire da un presupposto ideologico-politico: l'Europa si ispira alla democrazia rappresentativa, che si basa sulla centralità del P.E. e di quelli nazionali. Questo principio si è concretizzato, tra l'altro, nel disegno della funzione legislativa europea, che si è allontanata dal modello iniziale di un potere solitario dell'Unione per diventare una funzione a diverso titolo condivisa con i Parlamenti nazionali, che prendono parte alla produzione delle norme e alla loro attuazione.

Precisamente, qualsiasi progetto legislativo europeo deve essere sottoposto allo scrutinio preventivo dei Parlamenti nazionali, chiamati a esprimere un parere sul rispetto del principio di sussidiarietà. Inoltre, i Parlamenti concorrono all'adozione degli atti normativi europei condizionando con il loro volere il voto dei rappresentanti del Governo in Consiglio.

Allora l'alleggerimento del carico normativo del nostro Parlamento a vantaggio di quello europeo è un fatto più apparente che reale dinanzi all'affermarsi di una funzione legislativa europea *partagée* con le Assemblee nazionali.

In sintesi rendere meno incisiva a causa della riduzione numerica la presenza del nostro Parlamento finirebbe per indebolire la posizione dell'Italia nel consesso europeo. Ma nessuna forza politica vuole questo risultato.

6 - I danni della riforma

Ridurre il numero degli eletti coinvolge almeno due profili molto delicati per la tenuta dell'assetto istituzionale: la rappresentatività del Parlamento e il connesso diritto di voto dei cittadini.

Brevemente, la rappresentatività è la capacità di un'assemblea elettiva di rendere presente nelle decisioni politiche chi presente non è, cioè gli elettori. Il funzionamento di questa *factio iuris* dipende dall'ampiezza



del bacino elettorale, che dovrà eleggere il candidato; nel senso che tanto più ampio sarà il primo tanto minore sarà la capacità dell'eletto di conoscere le istanze dei suoi cittadini, interpretarle e tradurle in un progetto politico di sintesi. La riforma segna un passaggio significativo perché alla Camera da 95 mila abitanti per un deputato si arriva a 150 mila, mentre al Senato i 150 mila abitanti rispetto a un senatore si estendono fino a 300 mila¹⁰. Questo allentarsi del rapporto con l'eletto genera disaffezione dei cittadini nella politica perché il loro rappresentante è troppo distante, non li conosce e loro non conoscono lui, il che si rifletterà anche in sede di controllo, rinunciando a sindacare politicamente l'operato dell'eletto. Infine, se l'eletto interrompe il dialogo con i suoi elettori, dovrà attingere *aliunde* le istanze da rappresentare: in specie dalle lobby e dai gruppi privati di potere. Questo calo della rappresentatività del Parlamento mette nel congelatore la democrazia e apre a decisioni tecnocratiche ed egoistiche, come tali incapaci di visione generale degli interessi pubblici.

Quanto detto comporta in termini di diritti fondamentali l'inaridirsi del peso politico del voto: qui entra in scena la libertà delle libertà, il diritto di voto che vede sterilizzata la volontà dell'elettore se il voto bloccato gli impedisce di scegliere chi lo rappresenta e lo rende presente nella decisione politica. Va ricordato a tale proposito che il testo base presentato da Brescia (A.C. 2329) mantiene la lista bloccata, e che la Corte costituzionale ha già dichiarato il voto bloccato incostituzionale se applicato alla totalità della rappresentanza parlamentare. Solo in queste ore si sta avviando la discussione sulla eventuale introduzione della preferenza.

Se ora rivolgiamo la nostra attenzione al Senato, vediamo che, Valle d'Aosta a parte, otto regioni avranno da due a cinque senatori. Dati tali numeri anche con un sistema elettorale proporzionale puro otterranno seggi in Senato le prime due o tre forze politiche. Di conseguenza, rispetto a esse si verificherà un effetto simile a quello prodotto da uno sbarramento ben più alto del 5%, escludendo così dall'assegnazione di seggi forze anche del 15-20%. Ad esempio, con tre seggi assegnati probabilmente i due soggetti politici maggiori prevarranno in quanto il primo e il terzo seggio andranno al partito A e il secondo al partito B. Con quattro o cinque seggi, potranno essere rappresentate tre o forse quattro forze politiche¹¹. L'effetto punitivo dello sbarramento implicito¹² terrà fuori dall'agone politico forze politiche minori e tuttavia consistenti, nonché quella parte di territorio che le esprime, con un danno grave alla rappresentatività del Parlamento.

Per ovviare al problema descritto si avanza l'ipotesi di circoscrizioni pluriregionali, previa cancellazione della base elettorale regionale prevista per il Senato dall'art. 57 della Costituzione. Ciò si tradurrebbe

¹⁰ Cfr. Servizi Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, [Dossier 19/8/2020](#).

¹¹ Audizione di Villone, in *Leg. XVIII, Camera dei Deputati, I Commissione, Resoconto Stenografico*, 27/5/2020.

¹² Corte Cost. [239/2018](#).



nell'aggregare le regioni più piccole in tutto o per parti separate a regioni maggiori. In tal modo si raggiungerebbe l'obiettivo di avere a disposizione un maggior numero di seggi nella circoscrizione. Ma altri problemi ne verrebbero. Ad esempio, i territori aggiunti alla regione più grande sarebbero pur sempre minoritari in termini di elettori sul totale, e sarebbe quindi difficile per loro conquistare un proprio rappresentante. Mentre un medesimo eletto si troverebbe a rappresentare territori diversi, magari governati da maggioranze diverse, con istanze e domande anche non coerenti o compatibili.

In ogni caso, il duplice pregiudizio alla rappresentatività del Parlamento e al diritto di voto dell'elettore, che diventa diversamente uguale, nel senso che uno vale uno se gli elettori votano forze politiche capaci di conquistare i seggi, mentre quel voto varrà zero se si è indirizzato su forze minori, rimaste fuori dalla competizione per l'effetto distorsivo dello sbarramento implicito, non è compensato da altri correttivi, solo annunciati, ma non predisposti in concreto. Tale è il caso dell'abbassamento dell'elettorato passivo del Senato, che ampliando la base elettorale diluisce ancora di più il rapporto elettori-eletto, né a ciò potranno porre rimedio i regolamenti parlamentari. La proposta di legge elettorale Brescia, di cui si apprezza l'impianto proporzionale, presenta uno sbarramento del 5%, già contestato da parti della attuale maggioranza che allo stato sono al di sotto della soglia. Del resto, anche abbassarla non garantirebbe la rappresentanza nelle situazioni in cui lo sbarramento di fatto è ben più alto di quello nominale.

Alla luce di quanto detto questa riduzione numerica dei rappresentanti è di dubbia legittimità costituzionale. Essa viola il principio di eguaglianza in tre diverse accezioni: come di parità nel voto; come equiordinazione dei partiti nel determinare la politica nazionale e come equiordinazione della rappresentanza territoriale. Ebbene, l'intangibilità del principio di eguaglianza, inteso come sua integrale sottrazione alla revisione, la quale diversamente dal potere costituente si deve mantenere in linea con l'architettura istituzionale preesistente in cui si inserisce, è qui messo sotto tensione. Quindi, una riforma, presentatasi con voce sommessa "puntuale e circoscritta", è risultata più estesa delle proposte *omnibus* precedenti e soprattutto più pericolosa per la democrazia e l'uguaglianza.

In diritto privato si direbbe che è una vendita di un *aliud pro alio*, con conseguente invalidità del negozio giuridico. Allora perché questo referendum si ha da fare? E si può mai votare sì?