

Si può fare finta che tutto sia come
prima? Le ragioni di un NO al
referendum sulla riduzione dei
parlamentari

di Ginevra Cerrina Feroni
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università di Firenze



Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*

di Ginevra Cerrina Feroni

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università di Firenze

Sommario: 1. Il contesto. – 2. Il tema. – 3. Il metodo. – 4. Le lacune. – 5. La demagogia. – 6. Covid e Parlamento. Un pericoloso precedente.

1. Il contesto.

Affrontare senza pregiudizi di impronta ideologica o schieramenti precostituiti di parte, il tema del Sì o No al referendum sul taglio dei parlamentari, è operazione necessaria. Colpisce che non sembra essere ancora maturata una piena consapevolezza sul significato di questo voto, in particolare sugli impatti che, in caso di vittoria del Sì, si potranno determinare sull'effettiva consistenza costituzionale del sistema.

Sono ricordi sbiaditi quelli della lunga, estenuante, maratona referendaria del 2016, dalla campagna politica eccessiva e a toni brutali, anche nelle sue espressioni formali, ma con la sua attiva partecipazione dell'opinione pubblica. E' palese invece oggi una percezione diffusa di disinteresse e di stanchezza sul tema di questa revisione costituzionale. Le ragioni sono di immediata intuizione: la dequotazione del ruolo parlamentare specialmente nei mesi di emergenza sanitaria Covid e l'incombente della gravissima crisi economica che il Paese sta vivendo – che sposta le priorità dei cittadini - ma anche l'abbinamento del referendum con le elezioni regionali e comunali - che ne sfuma la valenza oppositiva - non ha favorito, diversamente da ciò che successe quattro anni fa, la consapevolezza dell'importanza del voto. La narrativa della riforma, peraltro, è stata sapientemente costruita come quella di una innovazione necessaria perché avrebbe per obiettivo un riscatto contro la “casta” e consentirebbe di risparmiare denaro pubblico.

La riduzione dei parlamentari, prevista nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle (ma cavallo di battaglia solo di quest'ultimo), è stata approvata nella quarta ed ultima votazione alla Camera (per la precisione seconda votazione della seconda deliberazione) da tutte le forze politiche ed anche, in virtù del nuovo accordo di Governo con il Movimento 5 Stelle, dal Partito Democratico che per ben tre volte aveva, invece, votato contro.

* Paper richiesto dalla Direzione.



Il dibattito, a ben vedere, è stato dominato da letture legate alla contingenza politica, come la tenuta o meno del Governo fino a fine legislatura, o la misura del consenso elettorale delle sue componenti a seconda degli esiti del voto. Letture, certo, non senza fondamento, ma indirette e in qualche modo accessorie rispetto ad una valutazione di autentico respiro istituzionale circa il percorso riformatore intrapreso e sugli effetti tecnici di una tale modifica costituzionale.

Ma ciò che, soprattutto, manca nell'attuale discussione pubblica sul referendum, salvo isolate e apprezzabili voci, è una valutazione complessiva su ciò che è successo in questi mesi di emergenza sotto il profilo costituzionale. Occorre allora una ricontestualizzazione complessiva delle ragioni del voto sotto questa nuova luce perché peccherebbe d'astrattezza accademica confrontarsi adesso tra noi cultori del diritto costituzionale con raffinate disquisizioni di carattere tecnico, che ripropongono le argomentazioni classiche a favore del Sì o del No al referendum sul taglio dei parlamentari, come se nulla fosse successo nel frattempo e i fatti non vi impattassero. In realtà tutto è cambiato e di questo dobbiamo, soprattutto, parlare. Siamo, ancora una volta, al solito dilemma tra teoria pura del diritto e realismo giuridico: l'esperienza dovrebbe insegnarci che le costituzioni e le loro modifiche sono il frutto non di valutazioni di pochi tecnici ma di quanto una società avverte in un certo momento della sua storia.

2. Il tema.

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari non è certo nuovo. Dalla "Commissione Bozzi" (1983-1985) alla "Commissione D'Alema" (1997), dalla riforma voluta dall'allora Governo Berlusconi (2006) alla più recente riforma c.d. Renzi-Boschi (2016), la proposta di ridurre il numero di deputati e senatori è sempre stata una costante nella discussione parlamentare. La proposta prevede che i deputati passino da 630 a 400 e i senatori da 315 a 200. In sé tale taglio lineare – se ragionevole in punto di numeri – non pone un vero problema di democrazia rappresentativa. Con la riforma in discussione ogni deputato andrebbe a rappresentare circa 150 mila abitanti e ogni senatore circa 300 mila. La riduzione percentuale sarebbe invero assai consistente, intorno al 36,5%, e qualche perplessità la pone poiché, quantomeno al Senato, la riduzione del numero minimo dei rappresentanti per Regione finirebbe, inevitabilmente, per dare minore rappresentatività ai territori più piccoli e meno popolosi. Non solo: proprio perché bisogna calare i dati nella realtà storica, forse è il caso di considerare anche che nel 1948 gli italiani erano 46 milioni, oggi sono 60 milioni, vale a dire il 30 % in più. Sicché, per cogliere compiutamente la riduzione del rapporto numerico di rappresentanza politica rispetto all'entrata in vigore della Costituzione, dovremmo mettere in relazione il taglio lineare di ora non con la popolazione attuale, ma con quei 46 milioni di italiani di allora. Il che darebbe l'evidenza di quanto indebolimento del principio



rappresentativo la riforma comporti e porrebbe qualche domanda sul se, con tanto allontanamento tra elettore ed eletto, si vada ad incidere, al fondo, sulla forma di Stato rappresentativo.

Tuttavia, sia pur molto estremizzata, dobbiamo tenere conto dei nuovi mezzi di comunicazione, semplicemente impensabili solo qualche anno fa, che consentono di limitare le ripercussioni negative sul piano del collegamento dei parlamentari con i propri territori. Non si può negare, invero, che lo sviluppo degli strumenti e dei canali di informazione odierni porta con sé la possibilità di raggiungere capillarmente tutta la popolazione, permettendo così agli elettori di conoscere le posizioni politiche e gli orientamenti dei candidati anche all'interno di un più ampio bacino elettorale. Già nel corso dei lavori in Assemblea Costituente, era stata sostenuta l'ipotesi di una Camera in cui ogni deputato rappresentasse 150 mila abitanti (parliamo di quei 46 milioni ...). L'on. Conti, in energico sostegno di una composizione più snella del Parlamento, sosteneva che le Assemblee numerose fossero dannose al Paese. L'idea di una riduzione del numero dei deputati e dei senatori assunta in sé in via teorica, ed astratta dai contesti, può anche essere associata ad un maggiore prestigio e autorevolezza alle due Camere, rafforzandone il ruolo, sia ad ampliare la capacità di lavoro e l'efficienza dei singoli parlamentari. Sempre l'on. Conti affermava che l'obiettivo di un organo rappresentativo meno pletorico fosse quello di rendere la Camera dei deputati un'Assemblea nella quale la dignità, la cultura e la sapienza fossero immediatamente riconosciute il giorno successivo alle elezioni; un'Assemblea composta da uomini e donne degni della loro funzione.

Analisi comparatistiche, volte a sottolineare la serietà del *vulnus* che deriverebbe dall'approvazione della riforma costituzionale alla rappresentatività del Parlamento, sostengono che, con 400 deputati, l'Italia sarebbe il Paese all'interno dell'Unione europea con il rapporto tra eletti e numero di abitanti più alto (1 per 151.210). E' un dato reale e incontestabile. Occorre però tenere conto di un dato fondamentale, che andrebbe ad attenuare il risultato della comparazione: l'Italia è praticamente il solo Stato in cui la struttura parlamentare è caratterizzata da un bicameralismo paritario, con entrambe le Camere elette in primo grado dal corpo elettorale. Per il caso italiano, dunque, il rapporto tra il numero di abitanti per eletto andrebbe calcolato sul numero complessivo dei parlamentari, con esiti differenti nel senso che con un numero di parlamentari elettivi a 600, si avrebbe un rapporto di circa 1 rappresentante per 100 mila abitanti.

Il testo della legge costituzionale, inoltre, codificando la prevalente interpretazione dell'art. 59 Cost. offerta nel tempo dalla dottrina, statuisce espressamente che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque. Del resto, nel corso della storia istituzionale italiana, soltanto due Presidenti della Repubblica (Pertini e Cossiga) hanno preferito l'opzione interpretativa secondo cui ciascun Capo dello Stato può nominare cinque senatori a



vita. Il tema, semmai, è se questa prerogativa presidenziale abbia ancora una sua ragion d'essere e sia congruente con gli sviluppi della nostra forma di governo. Ma la questione esula dal presente scritto.

3. Il metodo.

E' da valutare positivamente solo il fatto in sé che, a seguito della non approvazione del *referendum* costituzionale del 2016 (e a quattordici anni di distanza dalla consultazione referendaria del giugno del 2006, la quale portò ugualmente a un esito negativo), non sia stata posta una pietra tombale sulle riforme costituzionali. Non si deve, dunque, stigmatizzare il fatto di un processo riformatore volto ad introdurre assestamenti e innovazioni resi necessari dai cambiamenti storici, politici e sociali intervenuti nel corso dei settanta e più anni di storia repubblicana. Muta tuttavia il metodo, ovvero la filosofia rispetto alle precedenti iniziative di revisione costituzionale. Non più riforme dalla pretesa palinogenetica, ma interventi puntuali e di dettaglio. La scelta ha, pertanto, una sua qualche plausibilità, ma solo di metodo.

Ciò non toglie che anche una riforma “chirurgica”, e all'apparenza neutra come questa, possa avere ripercussioni sull'assetto complessivo, andando a incidere sul funzionamento di altri istituti di rilievo costituzionale e non. Del testo ora sottoposto al giudizio del corpo elettorale colpisce non tanto quello che c'è, quanto piuttosto quello che non c'è. E le riforme costituzionali “al buio” non sono mai consigliabili.

4. Le lacune.

Non c'è, ad esempio, una disposizione che rimoduli la composizione delle delegazioni regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica disciplinato dall'art. 83 Cost. (tre delegati per Regione; un solo delegato per la Valle d'Aosta). È evidente come l'eventuale riduzione (da 945 a 600) del numero dei parlamentari – al netto dei senatori a vita e di diritto – implichi, nel rapporto complessivo, un considerevole potenziamento della componente espressa dai Consigli regionali (all'interno dei quali il rapporto rappresentativo resterebbe assai più favorevole, pur dopo la riduzione generale del loro numero ad opera dell'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2001, n. 138 e dell'art. 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174). Non c'è il tema della circoscrizione estero introdotta nel 2001, se non la mera riduzione del numero degli eletti (da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato), che invece andava ripensato. Non ci sono disposizioni finali volte a gestire un'ordinata transizione dal vecchio al nuovo regime organizzativo. Le cose vanno graduate non solo dal punto di vista del rapporto rappresentativo, che già di suo è importantissimo in un modello rappresentativo, ma anche dal più importante punto di vista della funzionalità delle Camere, vale a dire dell'effettività della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico sul Governo, il che impatta direttamente sulla realtà materiale della forma di governo. Va allora



considerato che i regolamenti parlamentari collegano l'attivazione di determinati istituti e la composizione di alcuni organi interni ad una certa soglia numerica di deputati o senatori – si pensi alle norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari, o ai *quorum* previsti per ciascuna votazione – il problema che si potrebbe porre in caso di vittoria del Sì, non è da poco. È mancata finora una riflessione sull'opera di eventuale accorpamento delle attuali Commissioni permanenti presso entrambi i rami del Parlamento, soprattutto alla luce del numero dei componenti che verrebbe ad avere il nuovo Senato. Il che non è irrilevante perché da questo aspetto dipenderà la qualità e l'efficienza dei processi di decisione politica. Tutto da valutare è anche l'impatto della riforma sulle dinamiche della forma di governo. Ad una prima valutazione, la riduzione proposta non sembra andare verso una maggiore stabilità degli Esecutivi, questione per noi, da sempre, cruciale.

5. La demagogia.

La narrativa del referendum è stata costruita con il messaggio che, in caso di vittoria del Sì, si avrebbe un consistente ammontare di risparmio di denaro pubblico realizzato grazie alla riduzione di un terzo dei membri del Parlamento. E' argomento sinceramente vile rispetto alla posta in gioco, strumentalizzato, demagogicamente, oltre ogni sopportabile limite. Sia perché i costi correnti di funzionamento delle Camere sono tendenzialmente indipendenti rispetto al numero dei parlamentari, sia perché stando alle previsioni dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani, si parlerebbe di cifre complessivamente modeste, al netto 57 milioni all'anno tra Camera e Senato, i famosi caffè...

Ma non è questo il punto, poiché non può essere l'economia di spesa l'angusto metro di giudizio esclusivo, quando si discute della riforma del Parlamento, ovvero il principale depositario della sovranità popolare. Tangibile e preoccupante il sentimento anti-casta con cui è stata presentata la riforma e che, identificando il Parlamento solo in un costo da ridurre, fa leva sul rancore sociale che è lo stato d'animo predominante in tempi di crisi e di sfiducia nel futuro. E, in pratica, lo orienta verso un momento essenziale del funzionamento reale della nostra democrazia rappresentativa, in malcelata nostalgia di un'improbabilissima democrazia diretta del personal computer. Sembra quasi, metaforicamente, si sia voluto offrire al popolo un nemico su cui sfogare frustrazione e risentimento per suggerirgli di poterne, alla fin fine, farne a meno optando per una qualche illusoria piattaforma informatica preconfezionata e disponibile a chiunque da casa. L'attacco alle fondamenta della democrazia costituzionale non nasce oggi con la riduzione dei parlamentari, ma aveva già conosciuto un precedente, ovvero la cancellazione del finanziamento pubblico ai partiti. Intrapresa la strada, la via è senza ritorno.



6. Covid e Parlamento. Un pericoloso precedente.

Ma c'è un tema, il più importante di tutti, e non ancora sufficientemente messo a fuoco, ed è il ruolo effettivo svolto dal Parlamento rispetto al Governo in una democrazia parlamentare. Sotto questo profilo, l'emergenza Covid segna uno spartiacque storico tra un prima e un dopo e fa saltare tutte le carte in gioco. Non è necessario essere cultori del diritto costituzionale per osservare che tale emergenza ha determinato una forte tensione nella dinamica dei rapporti tra poteri dello Stato con un impatto relevantissimo su alcuni principi fondanti la democrazia rappresentativa e sui diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Una sorta di sospensione-commissariamento della forma di governo costituzionale, con una materialità costituzionale nel rapporto tra poteri – e nel loro riflesso più tangibile, che è il sistema praticato delle fonti del diritto, dove si è visto di tutto e di più - ben diversa da quella disegnata dalla Carta e senza che il Parlamento lo abbia mai formalmente deliberato, con ciò addirittura superando l'esperienza di Roma antica, nella quale in situazioni di emergenza era comunque sempre il Senato che decideva di affidare i pieni poteri a chi avrebbe dovuto difendere lo Stato e riportare l'ordine (*“Videant Consules ne quid res publica detrimenti capiat”*).

Abbiamo assistito ad un Parlamento resosi di fatto non operativo, o precauzionalmente operativo a ranghi ridottissimi, concentrato in “rappresentanti dei rappresentanti” che è venuto meno, quantomeno in tutta la prima fase dell'emergenza, al controllo sull'operato politico del Governo, funzione essenziale e ineliminabile in un sistema democratico, per di più di tipo parlamentare come il nostro. Un Parlamento, ulteriormente depotenziato e simbolicamente svilito nel suo ruolo propulsivo e di proposta, da un corposo apparato di, spesso confuse tra loro e nel loro seno, *task forces* tecniche che dettano, a tutt'oggi, le linee “politiche” anche per il dopo-Covid.

Come se la riduzione dei parlamentari prevista dal referendum si fosse insomma già realizzata per le vie di fatto, in una grande prova generale d'orchestra. Certo, la crisi di legittimazione del Parlamento viene lontano, ma la subalternità cui le Camere sono state relegate dal Governo nei primi mesi di emergenza, anche nelle forme e nello stile, specie con riguardo al ruolo istituzionale delle opposizioni parlamentari, non ha precedenti in 70 anni di storia repubblicana. Ed è un fatto di inedita gravità, proprio per il suo ruolo trasformativo.

Ci vorrà del tempo per mettere ben in luce ciò che è successo. Per adesso resta un sentimento di flagrante lacerazione inferto al sistema costituzionale che deve essere rimarginato. L'ordito costituzionale è fatto di un delicatissimo meccanismo di equilibrio e di bilanciamento tra poteri. E se pure la nostra democrazia possiede forti anticorpi, è sempre preferibile non uscire dal tracciato della Costituzione. Ecco perché - a meno ovviamente che non si pensi che sia arrivato il momento di depotenziare la democrazia



rappresentativa a favore di pretese e incontrollate forme di democrazia telematica o sui social - il voto sul referendum va valutato, adesso, soprattutto in quest'ottica.