

SI/NO, una scelta politica impegnativa
ma di grande semplicità: si sceglie da
cittadini, non da costituzionalisti

di Carlo Fusaro

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze



SI/NO, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti *

di Carlo Fusaro

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze

Ringrazio *federalismi.it* per aver chiesto la mia opinione sul referendum ex art. 138.3 Cost. che si terrà il 20 e 21 settembre 2020. Si capisce che una “rivista di diritto pubblico italiano comparato ed europeo” si rivolga ad accademici: ma vorrei precisare che il mio è il contributo di un cittadino, prima e sopra tutto. La conoscenza può aiutare a capire i termini delle questioni sottoposte al voto popolare, specie quando sono complesse, ma in questo caso sarebbe improprio attribuire alle indicazioni della studiosa o dello studioso una qualsiasi aura di scientificità e un surplus di attendibilità. Non è la dottrina, in casi come questi, a determinare se si è favorevoli o contrari: sulla riduzione dei parlamentari meno che mai. Perciò, i costituzionalisti come tali nulla di meno e nulla di più hanno da dire rispetto a qualsiasi altro degli oltre cinquanta milioni di elettori.

Siamo di fronte a una modifica costituzionale che più limitata, puntuale e chirurgica non si può¹. Tanto è vero che *alcuni oppositori* della riduzione affermano di opporsi perché questa non si inserisce nel quadro più ampio di una rivisitazione o abolizione del bicameralismo. Tanto è vero che *alcuni dei fautori* della riduzione ritengono necessario, altri utile, accompagnare la riduzione ad alcuni pur limitati ulteriori interventi puntuali sul testo costituzionale: l'introduzione del suffragio universale al Senato (art. 58 Cost.), la facoltà di identificare circoscrizioni elettorali ultraregionali sempre ai fini dell'elezione del Senato (art. 57.1 Cost.), la riduzione nella stessa misura dei parlamentari, dunque da 3 a 2 per regione, salva la Valle d'Aosta dei 58 delegati regionali che partecipano all'elezione del presidente della Repubblica (art. 83.2 Cost.)².

* Paper richiesto dalla Direzione.

¹ Tralascio la questione dei cinque senatori di nomina presidenziale: è positivo che si sia voluto dissipare ogni dubbio, se non altro perché la potenziale incidenza di essi cresce sia pur lievissimamente dello 0.9% circa, da 1.6% al 2.5%. Peraltro, dopo i settennati di Sandro Pertini e di Francesco Cossiga, 1978-1992, la pretesa di interpretare l'art. 59.2 Cost. nel senso che *ciascun* presidente può nominarne cinque non ha avuto per buona sorte seguito).

² Considero l'unica legge integrativa veramente necessaria l'estensione dell'elettorato attivo (e passivo: ma conta soprattutto il primo) al Senato: peraltro con la specificazione che anch'essa non dipende a rigore dalla riduzione. Tale estensione è da lunghissimo tempo dovuta (direi da quasi 50 anni) sia per ragioni sistemiche (agevolare la uniformità politica delle due assemblee cui l'esecutivo è legato da rapporto fiduciario) sia per ragioni democratiche. Trovo



Oggetto della revisione è dunque, unicamente ed esclusivamente, il numero dei componenti di ciascuna delle due Camere. Questi vengono ridotti nella stessa identica misura, lasciando inalterato il rapporto fra i componenti dei due rami del Parlamento. La riduzione è rilevante e supera un terzo (si tratta del 36.5% per la precisione). Su questo i cittadini maggiorenni sono chiamati a pronunciarsi: per confermare o per rigettare una decisione che il Parlamento ha già preso. In questo senso l'onere della prova sta a chi intende contraddire tale decisione: la quale è stata assunta alla quasi unanimità (essendosi opposti nell'ultima votazione alla Camera il solo gruppo di +Europa e un totale di 14 deputati con due astenuti: i voti favorevoli essendo stati 553).

So bene che, nel quadro di un ordinamento giuridico, tutto si tiene, e che è difficile toccare un elemento senza che la modificazione possa avere riflessi che vanno al di là di ciò che potrebbe apparire a prima vista. Ma questo caso è, a me pare, diverso. La riduzione prevista è certamente destinata ad avere ad avere effetti: ma questi *dal punto di vista strettamente giuridico* sono così limitati da poter essere considerati *inesistenti*. È ben vero, ovviamente, che modificazioni pur meramente *quantitative* possono avere, oltre un certo limite, effetti *qualitativi*. Ma non è il caso nostro. Ciò potrebbe dirsi se vi fosse, nel passaggio da 630+315 a 400+200, un *mutamento di scala* della dimensione delle due Camere, intatte nelle loro funzioni e prerogative. Se, per assurdo, si fosse preteso, poniamo, di ridurre la Camera dei deputati a 100 componenti e il Senato a 50, ecco: in tal caso saremmo stati davanti a un mutamento quantitativo con effetti strutturali e qualitativi. Ma così non è: diverse centinaia sono, diverse centinaia resteranno se il referendum vedrà il prevalere dei favorevoli.

Ciò è così vero che se oggi il Parlamento italiano è il più pletorico al mondo, fatte le sole eccezioni dell'Assemblea del popolo della Cina (che un vero parlamento non è) e del Parlamento inglese (solo però per chi conta anche i Lords, il che a me pare semplicemente ai limiti della provocazione), ebbene, anche dopo la riduzione esso resterebbe in cima alle classifiche sia assolute sia tanto più in rapporto alla popolazione: passeremmo infatti al 14° posto assoluto; tuttavia, dei paesi che ci precederebbero, ben 10 su 13 avrebbero popolazione maggiore (in diversi casi enormemente maggiore: Cina, India, Egitto,

inconcepibile (ma il conservatorismo prevalente ha fatto sì che mai opinione pubblica, partiti e giuristi si siano al riguardo mobilitati) che una delle due assemblee da cui dipende sia la legislazione sia la vita e morte dei governi non sia ad oggi eletta a suffragio universale. Sono altamente opinabili, invece le altre misure: le circoscrizioni interregionali, perché esse si farebbero prevalere la rappresentanza politica a danno di quella territoriale (v. dopo); la riduzione dei delegati regionali, le cui finalità sono discutibili e di realizzazione difficile: in quanto avrebbero effetti troppo maggioritari o addirittura contromaggioritari (la maggioranza sarebbe rappresentata solo essa oppure sarebbe rappresentata quanto l'opposizione). In realtà cambia non molto a meno che si determini un contesto storico-politico nel quale tutte le regioni o quasi abbiano la medesima maggioranza. Solo allora tali potenziali storture potrebbero forse avere un qualche impatto. Non parlo della legge elettorale che palesemente nulla a che vedere con la riduzione: sia dal punto di vista giuridico sia dal punto di vista politico. La riduzione è, al riguardo, un mero espediente per legittime quanto criticabile scelte di opportunità politica (aumentare o ridurre il tasso di proporzionalità della legislazione elettorale per le due camere).



Giappone, Russia; in altri significativamente maggiore: Congo, Germania) dei nostri 60 e rotti milioni di abitanti.

Trovo poi stupefacenti le asserite preoccupazioni sulla funzionalità, in particolare del Senato, dopo l'eventuale riduzione. Intanto perché il nostro Senato ha già funzionato con un numero inferiore all'attuale di componenti, vicino ai 200 (ebbe per alcuni anni 237 componenti); in secondo luogo perché il Senato stesso è di per sé la prova provata che si può fare le stesse cose dell'altra camera con la metà dei componenti (e maggiore efficienza); in terzo luogo, perché chi ha esperienza diretta o indiretta del Parlamento italiano (o anche solo legge gli studi per es. di *Open Polis*) sa quanto diverso è il contributo dei 945 parlamentari elettivi, una parte dei quali spesso assenti e comunque non particolarmente operosi: il funzionamento effettivo dell'organo poggia su un numero molto molto inferiore di componenti; infine, perché, se si guardano i dati dell'*Interparliamentary Union* si scopre che dei 193 Parlamenti censiti, ben 122 hanno *meno* di 200 componenti. Si tratta di ordinamenti tutti diversi l'uno d'altro con funzioni ed anche tradizioni nonché sistemi politici diversi: ma si può ragionevole sostenere che, solo da noi, un'assemblea da 200 componenti non potrebbe assolvere alle sue funzioni?³

Certo: sarà opportuno adeguare alla riduzione il regolamento di ciascuna assemblea. Si tratta invero di un'esigenza sentita da tempo, a prescindere: i regolamenti attuali, come tutti i lettori di *federalismi.it* ben sanno, risalgono al 1971, e anche se sono stati modificati più volte risentono certamente del cinquantennio trascorso. Direi che la riduzione, sotto questo profilo, può costituire non già un qualche rischio ma una preziosa *opportunità* che non si vede perché le attuali e future assemblee non dovrebbero cogliere (alla Camera, sin da marzo, la Giunta del Regolamento si è riunita e il presidente Fico ha annunciato la costituzione di un comitato ristretto).

Anche i timori per la rappresentanza *politica e territoriale* non sono giustificati. Ovviamente il rapporto parlamentari/abitanti muta nel senso che ogni parlamentare rappresenterà un numero maggiore di cittadini. Ciò è in re ipsa. Se non lo si accetta, inutile discutere di riduzione, teniamoci i 945 ed anzi vediamo se aumentarli, per chi ritiene che più basso è quel rapporto, tanto meglio è. Dal punto di vista della prima (rappresentanza politica), l'unica cosa che può accadere *rebus sic stantibus* (e si badi bene: la questione riguarda solo il Senato) è che i partiti numericamente più piccoli ottengano seggi solo nelle regioni più grandi (Lombardia, Campania e Lazio, Sicilia e Veneto, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana:

³ Ricordo di passaggio che a partire dal 2012 tutti i consigli regionali hanno conosciuto significative riduzioni dei loro componenti. E non sembra proprio che ciò abbia avuto effetti negativi. Mi scrive persona che ha profonda esperienza diretta di assemblee regionali: «la speranza, in un periodo di liquefazione dei partiti e dei corpi intermedi, è anche quella di poter provare a qualificare un po' di più la rappresentanza politica. Senza voler fare paragoni inappropriati, con la riduzione a 40 consiglieri in Toscana qualcosa si è visto (non rispetto al passato ma rispetto a quello che si verificherebbe adesso con 55 consiglieri, ad esempio...)...».

dove peraltro sono attribuiti 152 seggi su 196!), a meno di successi eccezionali in qualche contesto specifico. Francamente che il partito A pur ottenendo seggi non ne ottenga *per forza anche* nelle regioni piccole (dove sono attribuiti in tutto 44 seggi), a mio avviso non può costituire problema (certo non giuridico). Non per questo la rappresentanza politica nazionale può considerarsi dimezzata. Del resto per decenni ci si è, a mio avviso ragionevolmente, lamentati dell'eccessiva frammentazione delle nostre assemblee elettive: ciò è tanto vero che si pensa di introdurre una clausola di sbarramento nazionale più alta dell'attuale. Dubito che si procederà, ma almeno chi lo propone non può considerare una gran questione quella di cui ho appena parlato.

Addirittura incomprensibili, poi, i timori per la rappresentanza territoriale. Prima di tutto perché con riferimento al Senato (sempre di quello si discute) la base al momento resta regionale, e con *sovrarappresentanza* assicurata a vantaggio delle regioni più piccole e delle due province autonome. Naturalmente i seggi scendono, in alcuni casi significativamente (laddove la sovrarappresentazione oggi è maggiore: la riforma la ridimensiona, non la accresce!), e non è possibile fare altrimenti: salvo, non volendo rinunciare alla riduzione complessiva, aumentare il tasso di disproporzionalità a svantaggio delle regioni maggiori. In secondo luogo, perché per chi ha a cuore la c.d. rappresentanza territoriale (qui intesa come rappresentanza subregionale di questa o quella area o città), la soluzione efficace c'è, basta volerla: una legge elettorale con tutti o quasi collegi uninominali. Invece si vuole andare in direzione opposta proprio da parte di quanti curiosamente considerano la legge elettorale proporzionale integrale (ma con sbarramento) una specie di necessità derivante dalla riduzione (il che non è: e qui i giuristi dovrebbero spiegarlo chiaramente; come dovrebbero spiegare che non avrebbe senso, ritenendolo opportuno, varare una nuova legge elettorale ignorando il numero degli eligendi: a meno che non la si ritenga, la legge elettorale modificata, utile a prescindere, esattamente come la riduzione!). In terzo ed ultimo luogo, perché il nostro Parlamento, in base alla Costituzione, è per definizione *rappresentanza nazionale*: non può costituire motivo di preoccupazione che determinate aree (ovviamente di dimensione piccola) non esprimano alcuna eletta: è sempre successo e sempre succederà. Salvo, di nuovo, preferire lasciare le cose come stanno o magari accrescere ancora i componenti delle due Camere.

Il costituzionalista poi potrebbe spiegare qualcosina su come funzionano o dovrebbero funzionare le forme di governo parlamentari o anche parlamentari a tendenza o prevalenza presidenziale: cioè tutte quelle nelle quali è imprescindibile una forma di rapporto fiduciario. Si tratta di regimi politici nei quali formazione, vita ed opere degli esecutivi sono funzione diretta della presenza di una efficiente maggioranza parlamentare. Senza della quale funzionano male o non funzionano, oppure devono ricorrere a forme di consociazione più o meno spinte. In questa prospettiva si tratta di valutare la riduzione approvata dal Parlamento alla luce dell'esigenza di contare su assemblee non eccessivamente



frammentate, su maggioranze che pertanto non siano costrette a fondarsi su un numero eccessivo di gruppi, su gruppi ragionevolmente coesi nei quali i componenti non costituiscano altrettante monadi ma cooperino virtuosamente a uno sforzo collettivo di leale e compatta collaborazione nel gruppo e nella maggioranza (o all'opposizione). Invece, a leggere diversi critici della riduzione (e di altri aspetti della presente e passata vita parlamentare) pare che sognino di tornare alle concezioni ottocentesche della rappresentanza politica nelle assemblee elettive quando i gruppi parlamentari politicamente organizzati non esistevano. Il discorso vale ancor di più rispetto alle geremiadi su una presunta capacità di largo se non totale controllo da parte dei c.d. "capipartito" tanto vituperati nei confronti degli eletti (in genere definiti, perfino da colleghi, "nominati"): mentre a me pare che il nostro Parlamento soffra, e non poco, del fenomeno opposto.

Il fatto è che, al netto, di una serie di inventatissimi e inesistentissimi rischi, pericoli, preoccupazioni, timori, e quant'altro riesce ad offrire il campionario inesauribile del costituzionalismo ansiogeno (che in realtà è puramente e semplicemente più o meno nobile conservatorismo), a mio modo di vedere il senso della revisione costituzionale che riduce drasticamente il numero dei parlamentari sta esattamente nella riduzione in sé e in ciò che essa significa *dalla prospettiva delle istituzioni politiche e dei partiti*, e del loro storicamente difficile, oggi difficilissimo, rapporto con i cittadini. Questi reclamano una politica più sobria e una classe politica meno ipertrofica, oltre che meno ripiegata su se stessa. E' un sentimento diffuso, presente in Italia come altrove. Credo che nel nostro paese sia però maggiormente giustificato: e non c'è bisogno di essere populistici o demagoghi per condividere questa opinione. Vi è certo un'antica tradizione antiparlamentare e poi qualunquista (da "Uomo Qualunque": per i più giovani) che non è opportuno alimentare, ma vi è anche l'insensibilità dimostrata dalle forze politiche, a partire dalla prima fase repubblicana (non a caso i 630 + 315 nascono nel 1963), quando prima si fissò un numero esagerato di parlamentari, poi non si ebbe la capacità e la volontà di avviare serie riforme istituzionali.

Eppure, sul nostro Parlamento e la sua ipertrofia, ci sono dati inconfutabili: la pletoricità complessiva del Parlamento più affollato del mondo, l'entità di indennità e benefici di cui i componenti di queste Camere godono (anch'essi superiori a quelli di cui gode una gran parte dei colleghi di altri ordinamenti), il costo complessivo del Parlamento (supera 1,5 mld l'anno e si colloca ai vertici dell'onerosità comparata dei parlamenti, inclusi paesi molto più ricche come reddito pro capite), i costi derivanti da un sistema farraginoso in termini di funzionamento non ottimale, il costo derivante da un degrado progressivo dei costumi e dello stile parlamentari. Ora tutto questo l'opinione pubblica l'ha davanti, e da decenni. Nel frattempo ha sentito periodicamente parlare di riforme indispensabili, le ha viste perfino discutere e varare (tutte con riduzione del numero dei parlamentari): ma poi ha visto anche le stesse forze politiche dividersi



(financo al proprio interno) e sempre approfittare dei referendum successivi per condurre loro tramite battaglie che avevano poco o nulla a che vedere col contenuto delle revisioni approvate.

Ci si sarebbe stato da attendersi, stavolta, dopo il voto unanime alla Camera, che le forze politiche tutte (tranne la minuscola coraggiosa minoranza contraria) dimostrassero la coerenza minima dovuta ai cittadini. Invece abbiamo assistito e stiamo assistendo, accanto a opposizioni non condivisibili ma rispettabili (ci mancherebbe!), al ripetersi di giochetti di schieramento e guerricciole infrapartitiche con strizzamenti d'occhi al "no" perfino da parte di alcuni, che pure avevano votato il sì in Parlamento, cui adesso potrebbe convenire... fino ad esibizioni da veri e propri voltagabbana di parlamentari che hanno votato sì alla Camera e ora fanno campagna per il "no"; per non dire di altri che hanno presentato progetti identici a quello varato dal Parlamento ma adesso sono schierati per il "no". Personalmente non ho parole; e sono deluso dai colleghi che si sono prestati con ingenuità a farsi manipolare da costoro, inducendosi ad inventare ed alimentare ragioni per il "no" cercando di ammantarle di un fondamento scientifico che non hanno.

Il vero significato, oggi, del voto favorevole a una revisione così limitata sta dunque, a mio avviso, prima di tutto nel tentativo da parte della democrazia rappresentativa in azione (il Parlamento!) di riaprire un dialogo con componenti certamente maggioritarie della cittadinanza, di riaccreditarsi di fronte ad esse grazie alla capacità di autoriformarsi (perché ridurre di oltre un terzo la classe politica parlamentare è un'autoriforma in sé e pure coraggiosa); in secondo luogo nella possibilità anche per questo di perseguire un effetto diametralmente opposto a quello paventato da alcuni fautori del "no", cioè rilanciare il ruolo di un Parlamento e di una classe politica finalmente più snelli e più sobri. In ultimo, ma non è cosa marginale, il sì è un modo di impartire col voto popolare una implicita lezione di moralità ai troppi politicanti tornati a rivelarsi in questa occasione. Dunque prendiamo in parola il Parlamento, e non assecondiamo chi se la rimangia ed è sempre disposto a tradire anche gli impegni più solenni.

Come si vede, stavolta più che mai, la scelta "sì/no" è una scelta intrinsecamente politica, ma anche nitida e chiara nella sua semplicità: sarebbe bello che anche tutti i costituzionalisti, senza eccezioni, capissero che anch'essi devono farla (e se credono, promuoverla) da cittadini, senza rivendicare, neppure implicitamente, improprie legittimazioni scientifiche.