

Le ragioni del «no» al *referendum ex art.*
138 Cost. del 20 e 21 settembre 2020,
esposte da chi, pur senza grandi
entusiasmi, ha deciso di votare «sì».

di Ludovico A. Mazzaroli
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Udine



Le ragioni del «no» al *referendum ex art. 138 Cost.* del 20 e 21 settembre 2020, esposte da chi, pur senza grandi entusiasmi, ha deciso di votare «sì».*

di Ludovico A. Mazzaroli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Udine

Abstract[It]: *L'articolo prende in considerazione alcune delle ragioni fatte proprie dai sostenitori del «no» al referendum confermativo dei prossimi 20 e 21 Settembre 2020, esposte (e confutate) da chi ha deciso, seppure senza particolare entusiasmo, di esprimersi a favore del «sì».*

Abstract[En]: *About the reasons to vote «no» in the italian referendum of September 20th and 21th 2020, presented (and negated) by whom, even if without great enthusiasm, decided to vote «yes».*

Sommario: 1. Premessa 1[^]: metodo di un confronto. - 2. Premessa 2[^]: il contenuto del quesito referendario e le ragioni del mio ... non entusiasmo. - 3. Premessa 3[^]: sulla persistente impressione che si voglia trasformare il voto in una questione meramente politica e che molti tra gli argomenti addotti finiscano con l'essere «pretesti» e/o «alibi». - 4. Premessa 4[^]: sulla non secondaria circostanza che si tratta di un *referendum ex art. 138*, con le conseguenze che ciò comporta. - 5. Il principale tra gli argomenti contrari: il (presunto) *vulnus* alla Rappresentanza. - 6. Le «altre» (invero poche) ragioni del «no». - 7. Conclusione ... molto sintetica.

1. Premessa 1[^]: metodo di un confronto

Chi si occupa, per mestiere, di Diritto costituzionale non ha dato, in taluni casi, buona prova di sé relativamente al *referendum* su cui saremo chiamati a pronunciarci nelle giornate di domenica 20 e di lunedì 21 prossimi.

A una diecina di giorni dal voto, sono troppe le persone che dicono di saperne poco, o di non avere ancora capito alcunché, perché non sia (anche, o almeno in parte) colpa nostra.

Il tasso di litigiosità tra (taluni di) noi Colleghi è stato altissimo, sfiorando, talora, vette fino ad ora mai raggiunte.

Insomma, non mi è piaciuto quasi nulla di come si è mosso qualche appartenente alla categoria che vorremmo venisse presa in considerazione quale punto di riferimento principale in occasioni come quella in discussione.

* Paper richiesto dalla Direzione.



Ciascuno prende (o dovrebbe prendere) le mosse da ragioni che ritiene giuridicamente fondate; esporle con stile e pacatezza, in modo ragionato, argomentato e motivato e, poi, aspettare condivisioni o obiezioni.

E se arrivano «*attacchi*», anziché «*obiezioni*», non bisognerebbe contro-replicare nello stesso modo, cioè «*aggredendo*», perché si diventa complici del passaggio di un ipotetico (e ipoteticamente fruttuoso) «*dialogo*» tra giuristi che la pensano diversamente l'uno dall'altro (... e ci mancherebbe anche altro che non fosse così), al livello di uno «*scontro*» da strada.

In questo, certo, non aiutano i cc.dd. «*sociab*» (penso soprattutto a «*Facebook*», ma solo perché è l'unico che, probabilmente *ratione aetatis* adopero); però non può essere il mezzo che adopera per comunicare, a fare l'uomo o la donna, ma, semmai, il contrario.

In più, e per chiudere, trovo insopportabile, in un clima del genere, che, sempre nei *social*, vengano fatte girare *bozze di riforma false, artefatte e contraffatte*, volte a confondere la gente che non conosce la Costituzione e tantomeno l'ipotesi di riforma¹, nonché a *impaurirla* per niente.

2. Premessa 2[^]: il contenuto del quesito referendario e le ragioni del mio ... non entusiasmo

2a.) Vado, tanto per cambiare, controcorrente e più, con il passare dei giorni, si alzano grida di «*allarme*» e di «*all'erta*» da una parte e dall'altra, più mi pare che la prospettata riforma costituzionale sia, tutto sommato, cosa di non grande, né particolare respiro.

Impressione pressoché solo mia e quindi, probabilmente sbagliata.

Ma fatto si è che il testo della legge si compone di quattro articoli, di cui solo i primi tre toccano la Costituzione.

È il seguente:

Art. 1 (*Numero dei deputati*): «1. All'articolo 56 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni;

«a) al secondo comma, la parola: “seicentotrenta” è sostituita dalla seguente: “quattrocento” e la parola: “dodici” è sostituita dalla seguente: “otto”;

«b) al quarto comma, la parola: “seicentodiciotto” è sostituita dalla seguente: “trecentonovantadue”».

Art. 2 (*Numero dei senatori*): «1. All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

«a) al secondo comma, la parola: “trecentoquindici” è sostituita dalla seguente: “duecento” e la parola: “sei” è sostituita dalla seguente: “quattro”;

¹ La conosco benissimo, invece, i tantissimi illustri Colleghi che, con altri, hanno sottoscritto un motivato appello per il «*no*» promosso da «*Huffington Post*». Massimo rispetto per tutti e, per tutti, immutata stima. Invito caldamente chi legge me a leggere anche loro, per formarsi un'idea consapevole.



«b) al terzo comma, dopo la parola: “Regione” sono inserite le seguenti: “o Provincia autonoma” e la parola: “sette” è sostituita dalla seguente: “tre”;

«c) il quarto comma è sostituito dal seguente: “La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Art. 3. (Senatori a vita): «1. All’articolo 59 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

Art. 4. (Decorrenza delle disposizioni): «1. Le disposizioni di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione, come modificati dagli articoli 1 e 2 della presente legge costituzionale, si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore».

Ma, mi dirà l’uomo della strada, scritto così ... continuo a capirci poco o niente.

2b.) Ed effettivamente è molto più utile presentare, graficamente, i cambiamenti siccome inseriti nel testo degli articoli della Costituzione che vengono modificati dall’eventuale riforma.

L’art. 56 della Costituzione diventerebbe così.

«La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

«Il numero dei deputati è di **[seicentotrenta] quattrocento, [dodici] otto** dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

«Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno della elezione hanno compiuto i venticinque anni di età.

«La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall’ultimo censimento generale della popolazione, per **[seicentodiciotto] trecentonovantadue**^{2]} e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

L’art. 57 della Costituzione diventerebbe così.

«Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

² Trattando il co. 4 dei soli deputati da eleggere nel Territorio nazionale, il numero «seicentodiciotto» (che compare nel testo della Carta oggi vigente) risulta da una mera sottrazione che si capisce tornando al co. 2. Il totale dei deputati è di seicentotrenta; i deputati da eleggere nella Circoscrizione Estero sono dodici, ergo i deputati da eleggere nel Territorio nazionale sono seicentotrenta meno dodici, cioè seicentodiciotto.

Analogamente, se i numeri dovessero cambiare nel senso voluto dalla riforma, i deputati da eleggere nel Territorio nazionale diventerebbero trecentonovantadue, cifra risultante dalla sottrazione di otto da quattrocento.



«Il numero dei senatori elettivi è di **[trecentoquindici] duecento, [sei] quattro** dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

«Nessuna Regione o **Provincia autonoma**³ può avere un numero di senatori inferiore a **[sette] tre**; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

«La ripartizione dei seggi tra le Regioni **[fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero] o le Province autonome**, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla **[popolazione delle Regioni] loro popolazione**, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti»⁴.

L'art. 59 della Costituzione diventerebbe così.

«È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita **[cinque]** cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. **Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque**».

³ Spiegazione (... di una banalità imbarazzante) di un'aggiunta molto, forse troppo, sottovalutata dai sostenitori del «no». Posto che le «Province autonome» sono, nel nostro ordinamento, solo quelle di Trento e Bolzano, cioè le due uniche Province della Regione - anch'essa ad autonomia speciale - Trentino Alto Adige, l'addizione nel co. 3 concerne solo le predette Province e Regione.

A bocce ferme, il **T.A.A. ha, come tutte le altre diciassette Regioni** che non siano Molise e Valle d'Aosta, un numero minimo di Senatori **pari a sette**.

A Costituzione modificata, il **T.A.A. avrà, diversamente da tutte le altre diciassette Regioni** che non siano Molise e Valle d'Aosta, un numero minimo di Senatori **pari a sei** (3 per ogni Provincia Autonoma), **anziché a tre**.

Quanto a Senatori, cioè, il T.A.A. (1.074.819 abitanti) varrà come due Lombardia (10.103.969 abitanti) o due Sicilie (4.968.410 abitanti); o, se si preferisce, come Lombardia e Sicilia messe insieme [Dati ISTAT, estratti il 4.9.2020: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1].

Non so perché ... ma ho l'impressione che i «*si*», in quella Regione, saranno in percentuale assai più alta che nel resto del Paese.

Mi si dirà: «Eh, ma la costituzionalizzazione delle Province autonome è avvenuta oramai quasi vent'anni or sono con la modifica del testo originale dell'art. 116 Cost, operata dall'art. 2 della l. cost. 18.10.2001, n. 3».

E io risponderei: «Verissimo, ma, a parte che la modifica in parola è successiva a quella e potrebbe disporre quel che le pare, nel 2001 si è solo stabilito che: "La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano", mica un'equiparazione di fatto e di diritto tra Regioni e Province autonome».

Nulla insomma, avrebbe, a mio avviso impedito, di lasciare un'eguale situazione per il T.A.A. e le altre diciassette Regioni diverse da Molise e Valle d'Aosta.

Il problema (è una ragione di "no" sostanziale) diventa, insomma, di sovra-rappresentanza di quella Regione, già tanto «privilegiata», rispetto alle altre (anche rispetto alle altre «speciali»), non già di sotto-rappresentanza delle altre rispetto al numero totale di senatori che cala per tutti, tranne, appunto, che per gli Altoatesini.

⁴ A ben guardare, la modifica di questo comma che sembra corposa ... non ne cambia alcunché, se non la forma.

Se si parla di riparto dei seggi tra «Regioni» o «Province autonome», è evidente che si sta trattando del solo Territorio nazionale: ne viene che la locuzione «fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero» diventa superflua.

Inoltre, posto che ci si riferisce sia a «Regioni» che a «Province autonome», la lingua italiana esige che la locuzione «popolazione delle Regioni» venga sostituita o da «popolazione delle Regioni e delle Province autonome», o come si è scelto di fare, da «loro popolazione».



2c.) E questo, come quello dell'ult. co. dell'art. 57⁵, non è un cambiamento, ma un consolidamento di ciò che già è.

Da sempre, i senatori a vita di nomina presidenziale sono stati, come tuttora sono, cinque, nel senso, che, a prescindere dal Presidente che li ha nominati, non possono essere più di cinque ... in tutto⁶.

Ma il settimo e l'ottavo Presidente della Repubblica, il socialista Sandro Pertini⁷ e il democristiano Francesco Cossiga⁸ derogarono alla regola.

Il primo, nominandone due⁹, il 18.7.1984, così da portare il totale delle sue nomine a cinque, ma soprattutto, il totale dei **senatori a vita di nomina presidenziale a sette** [cui andavano aggiunti due *ex* Presidenti della Repubblica ancora in vita: Leone e Saragat], per un totale di **nove**.

Il secondo, nominandone addirittura cinque (quattro politici «*di razza*» e il maggiore imprenditore italiano¹⁰) nell'arco di un mese (2.5.1991- 1.6.1991). A partire da quest'ultima data, i senatori a vita furono, per poco più di un anno, **dieci (di cui nove di nomina presidenziale**, più un *ex* Presidente della Repubblica ancora in vita: Leone). Dal 28.4.1992 (dimissioni di Cossiga dal Quirinale) al 4.8.1984 (morte del sen. Giovanni Spadolini), furono, per più di due anni, **undici (nove di nomina presidenziale**, più due *ex* Presidenti della Repubblica ancora in vita: Leone e Cossiga); dal 15.5.1999 (fine del mandato presidenziale di Scalfaro) al 18.9.1999 (morte del sen. Leo Valiani), ancora **undici (di cui otto di nomina presidenziale**, più tre *ex* Presidenti della Repubblica ancora in vita: Leone, Cossiga e lo stesso Scalfaro). La situazione tornò alla «*normalità costituzionale*» solo il 18.6.2001, con la morte del sen. Paolo Emilio Taviani¹¹, allorché il numero complessivo dei senatori a vita scese a **otto**, compresi i tre *ex* Presidenti della Repubblica ancora in vita (sempre Leone, Cossiga e Scalfaro), con, quindi, soli **cinque senatori a vita di nomina presidenziale** (De Martino, Andreotti, Agnelli, Bobbio e Bo).

Due Presidenti.

Una (apparente) questione di mera interpretazione del testo della Costituzione («*Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini ...*»): il Presidente come Istituzione, oppure ogni soggetto che ricopre la carica di Presidente?).

⁵ *Ut* in nota 4.

⁶ DE NICOLA, Capo Provvisorio dello Stato, non ne nominò nessuno; EINAUDI, 8 (perché nell'arco del suo settennato, due morirono e uno rassegnò le dimissioni); GRONCHI, 1; SEGNI, 3; SARAGAT, 4; LEONE 1; [...]; SCALFARO, nessuno; CIAMPI, 5; NAPOLITANO, 4; MATTARELLA, ad oggi, 1.

⁷ In carica dal 9.7.1978 al 29.6.1985.

⁸ Giura il 3.7.1985 e si dimette il 28.4.1992.

⁹ CARLO BO e NORBERTO BOBBIO.

¹⁰ [GIOVANNI SPADOLINI](#); [FRANCESCO DE MARTINO](#); [GIULIO ANDREOTTI](#); [GIANNI AGNELLI](#); [PAOLO EMILIO TAVIANI](#).

¹¹ V. *supra*, nella nota 6, la circostanza che il Presidente Scalfaro (settennato: 28.5.1992 - 15.5.1999) rinunciò a nominare senatore chicchessia.



Diciotto anni di evidente irregolarità nella composizione di uno dei due rami del Parlamento.

Che l'interpretazione corretta fosse la prima (il Presidente come Istituzione «... può nominare senatori a vita cinque cittadini ...») e non la seconda (ogni soggetto che ricopre la carica di Presidente «... può nominare senatori a vita cinque cittadini ...») si dimostra in modo rapidissimo.

Se, ipotizzata per tutti i protagonisti una vita felice e longeva, anche tutti i sei Presidenti che precedettero Pertini e Cossiga (più questi ultimi due) avessero nominato i (pretesi) «loro» cinque senatori a vita, questi ultimi sarebbero potuti essere quaranta (più sette *ex* Presidenti della Repubblica, essendo uno ancora in carica), il giorno dopo la data di elezione di Cossiga: quarantasette, a fronte dei trecentoquindici eletti dal popolo, in grado di condizionare la formazione di praticamente quale che sia governo.

La modifica dell'art. 59 Cost. che viene portata al voto referendario, rende semplicemente stabile, e non modificabile fino a una prossima riforma costituzionale, l'interpretazione (... che è quella certamente corretta) seguita da dieci dei dodici Presidenti della Repubblica finora succedutisi nella carica, tra il 1946 e il 18.7.1984 e il 18.6.2001 e oggi¹².

2d.) Ma, allora, tutto ciò premesso, **in che consiste la riforma costituzionale?**

Da cosa sarebbe data la «ferita insanabile» alla Costituzione, il «colpo definitivo» alla democrazia, la «disgregazione» della Repubblica, per non dire, da ultimo, di una Costituzione «stravolta» o della «cancellazione del 'referendum' tra Monarchia e Repubblica del 1946» cui accennano, in ordine sparso, taluni dei sostenitori del «no»?

A rileggere i §§ 2b.) e 2c.) che precedono, e sempre che io non sbagli, **solo ed esclusivamente da questo ... che ne fa tutto, tranne che una «rivoluzione epocale», o anche solo un *quid* cui appassionarsi in modo sfegatato¹³: i deputati eletti dal popolo passeranno da 630 a 400; i senatori da 315 a 200. Di questi, all'estero ne verranno rispettivamente eletti 8 (anziché, com'è ora, 12) e 6 (anziché 4).**

¹² Personalmente, avrei preferito si approfittasse dell'occasione per togliere, a tutti i senatori «a vita», *ex* Presidenti della Repubblica compresi, il potere di prendere parte alle votazioni che hanno a che fare con il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Proprio le ragioni che conducono alla loro nomina (l'aver illustrato la Patria per le più diverse ragioni, con un riconoscimento dei loro meriti effettuato «autonomamente» dal soggetto Capo dello Stato), o la loro appartenenza automatica al Senato (l'aver ricoperto il ruolo di Presidente della Repubblica), *cioè, in definitiva la loro non elezione da parte del corpo elettorale*, non dovrebbe consentire a questi soggetti di ipoteticamente (... ma in realtà è successo più volte) condizionare l'esistenza in vita di un esecutivo. Per meglio dire, sono gli stessi che dovrebbero astenersi dal partecipare a quel genere di votazione, ma siccome non lo fanno ...

¹³ Specialmente se, come penso da sempre, fatto salvo un numero minimo di rappresentanti da non oltrepassare, ciò che conta di più, per stabilire chi verrà eletto e chi no, quanti dell'un partito, quanti del secondo e quanti di un altro, è la legge elettorale: proporzionale o maggioritaria; corretta o no; con le sue soglie, i suoi sbarramenti, i suoi premi ecc. ... Sul tema, rimando ai miei *Dai voti ai seggi. Sistemi e leggi elettorali*, Parte I, *Generalità e situazione italiana dal secondo dopoguerra al 2009*, Cacucci, Bari, 2019 e, prima, a *Legge elettorale, forma di governo e fonti del diritto. Note introduttive e riassuntive sulle ragioni per le quali la legge elettorale, in Italia, non può essere considerata alla stregua di una «qualsiasi» legge ordinaria*, in AA.VV., *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, a cura di A. GAMPER, Springer Verlag GmbH, Wien, 2010, pp. 47 ss.



Non viene toccato il bicameralismo perfetto; non vengono in alcun modo incise le funzioni del Parlamento.

3. Premessa 3[^]: sulla persistente impressione che si voglia trasformare il voto in una questione meramente politica e che molti tra gli argomenti addotti finiscano con l'essere «pretestò» e/o «alibi»

3a.) Oltre alle ragioni di fastidio di cui *supra, sub* § 1., ve n'è un'altra di cui dare conto.

Sono infatti troppi i soggetti che annunciano il loro voto a favore del «no» al mero scopo di provocare una crisi di governo e, in particolare, una (presunta) sconfitta del partito che maggiormente si è dato da fare a che si arrivasse a questo progetto di riforma costituzionale.

Trovo gravemente errato ragionare di politica contingente, a fronte di riforme del testo della Costituzione.

3b.) Primo, perché i governi (o prima, o poi) passano tutti, mentre la Costituzione tendenzialmente resta.

3c.) Secondo, perché in questa particolare occasione, le giornate referendarie coincidono con quelle in cui si procederà all'elezione di ben sette Presidenti di Regione¹⁴, e al rinnovo dei relativi Consigli regionali, con il coinvolgimento del 40% degli elettori nazionali¹⁵.

Inutile essendo sottolineare che un conto è ragionare di elezioni regionali (o comunque amministrative¹⁶) e altro è di farlo di elezioni politiche, mi sembra comunque evidente che, semmai, un risultato «relativo a cose della politica» potrà venire da quelle, ben più che dal *referendum ex art. 138 Cost.*

3d.) Terzo, chi ragiona di un'ineluttabile caduta del governo (e, almeno presumibilmente, di scioglimento anticipato delle Camere), nel caso di vittoria dei «no», non ha fatto i conti con l'art. 4 della legge costituzionale di cui di cui *supra, sub* § 2 a.

Sembra (diciamo «sembra» ... per pudore) scritto apposta per consentire all'esecutivo di «tenere duro» anche a fronte di una (secondo me) improbabile vittoria dei «no».

¹⁴ Di Veneto, Campania, Toscana, Liguria, Marche, Puglia e Valle d'Aosta. Il totale delle popolazioni coinvolte è di 21.611.618 soggetti, a fronte dei 60.244.639 residenti in Italia (ma, al 31.12.2019, i cittadini italiani residenti sono, per l'ISTAT, 54.938.000). (Dati *ut* in nota 3).

¹⁵ Il corpo elettorale delle predette sette Regioni ammonta a 18.590.081 soggetti, di cui 1.551.769, iscritti all'estero. Alle elezioni politiche per la Camera dei deputati del 4.3.2018, era di 46.505.350 persone (Dati: https://dati.interno.gov.it/documenti/corpo_elettorale_elezioni_20.21-09-2020.pdf e <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>).

¹⁶ Si voterà anche in 962 Comuni, coinvolgendo 5.725.734 elettori, e, ma non c'entra con le amministrative, in due Collegi senatoriali (per Sassari e parte della prov. di Verona) per l'elezione suppletiva di due senatori.



Le modifiche al testo costituzionale, qualora approvate, si applicheranno «a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore».

L'aver previsto espressamente l'ipotesi della «prima cessazione [fisiologica] delle Camere» consentirà a quale che sia governo di *appellarsi proprio al voto referendario degli Italiani* (che l'art. 4 comprende) per ritenersi legittimato a lavorare, chiaramente se sostenuto da una quale che sia maggioranza (politica, trasversale, tecnica, del Presidente ecc. ...), fino a marzo 2023 e ciò sia che prevalgano i «sì», sia che prevalgano i «no». 3e.) In più, ma rinvio al § che segue, di chi è - realmente - questo referendum? Di chi è stato, ma non è più? Di chi non era, ma ora è? Chi, oggi, sostiene ufficialmente ma anche ufficiosamente, sia in pubblico ma pure in privato, con coerenza piena e totale, il «sì» e chi il «no»? Non mi ci addentro, se non per rilevare la confusione [spesso voluta (ulteriore ragione di fastidio)] che regna in pressoché tutti i partiti (ma che non vi regnava appena undici mesi or sono: v. *infra*, nel § che segue), tranne pochissimi, d'altra parte rispecchiata nel disordinato dibattito tra i costituzionalisti di cui ho detto *supra*, *sub* § 1.

4. Premessa 4[^]: sulla non secondaria circostanza che si tratta di un referendum ex art. 138, con le conseguenze che ciò comporta

Il 20-21 settembre *non* andremo a votare un referendum abrogativo, di quelli disciplinati dall'art. 75 Cost. Perché non sottolineare con la dovuta importanza che il ruolo del popolo elettore è diverso, quando vota referendum abrogativi (... ed esercita «potere legislativo (seppure solo) negativo»¹⁷), rispetto a quando è chiamato a votare, come in questa occasione, referendum *ex art. 138 Cost.*?

La *chiamata del popolo a pronunciarsi è una mera eventualità*, prevista da quest'ultima disposizione per i soli casi in cui, in seconda votazione, si raggiunga la maggioranza assoluta dei componenti, ma non quella dei 2/3, e solo se «*ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali*» (nel nostro caso, è stato il prescritto numero di senatori a domandarlo).

Ebbene, in seconda battuta, il Senato si pronunciò a favore della legge cost. in discussione l'11.7.2019, con 180 voti favorevoli e 50 contrari (230 presenti; «*quorum*' minimo» di 161; «*quorum*' dei 2/3» di 215); la Camera, l'8.10.2019, con 553 favorevoli e 14 contrari (e due astenuti, su 569 presenti e con il «*quorum*' minimo» di 316; «*quorum*' dei 2/3» di 421, raggiunto e ampiamente superato).

Se, quindi, in Senato 35 senatori in più avessero votato a favore della riforma, non staremmo a discutere di questo referendum.

¹⁷ Si usa quest'espressione, in verità non felicissima, per sottolineare che il corpo elettorale non ha il potere di approvare leggi, o atti avente forza di legge, ma solo di abrogare, totalmente o parzialmente, le une e gli altri.



Certo, è un «sò», ma non si può non tenerne conto, perché nel luglio 2019, allorché si pronunciò il Senato, era ancora in carica il Governo Conte i, sostenuto dalla maggioranza «*Lega*» - «*5 Stelle*» e, in Senato, non parteciparono al voto i parlamentari di «*Forza Italia*» e votarono “no” la stragrande maggioranza dei senatori del «*Partito Democratico*», quelli di «*Italia Viva*» e di *Leu* ... che votarono *tutti «sò»* nell’ottobre successivo, alla Camera, una volta diventati *partners* dei «*5 Stelle*» nel Governo Conte ii, così come votarono «*sò*», confermandosi, «*Lega*» e «*Fratelli d’Italia*», ma pure «*Forza Italia*».

La legge costituzionale in parola, insomma, è stata varata dal Parlamento ... che è l’organo sulla quale essa incide.

5. Il principale tra gli argomenti contrari: il (presunto) *vulnus* alla Rappresentanza

5a.) L’errore che non farò è quello di ... «*dare i numeri*».

Non c’è stata Tabella, quand’anche prodotta da esperti del settore, che non sia stata confutata con argomenti del più vario genere.

Né comparazione tra numeri dei rappresentanti in relazione al popolo nella sua interezza, o alla porzione di quest’ultimo dato dal corpo elettorale, in relazione a questo o quel Paese, che, del pari, non sia stata messa in discussione, anche se spesso in pessima fede (... quel Paese è troppo piccolo; quello è troppo grande; quello è monocamerale; quello è bicamerale, ma una delle Camere non è eletta, o non vota la fiducia, o rappresenta le diverse componenti territoriali degli Stati federali ecc. ...).

Rinuncio quindi *a priori*¹⁸ e mi limito a porre solo tre domande che hanno già in sé le rispettive risposte.

5b.) La **presunta «*sacertà*» del numero** 630 per i deputati e 315, per i senatori, da dove viene?

Non certo dalla oggi tanto osannata Costituzione varata dai «Padri» ed entrata in vigore l’1.1.1948.

Allora, essi vollero la «*Camera dei deputati ... eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila*» (testo originario dell’art. 56, co. 1, Cost.) e il Senato mediante attribuzione, a «*ciascuna Regione [di] un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila*».

Niente numero fisso di 630 e 315 cui si pervenne solo quattordici anni dopo, con la riforma costituzionale di cui alla l. cost. 9.2.1963, n. 2 (... votata dal Parlamento con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, di talché al popolo non venne proprio chiesto nulla in argomento).

¹⁸ Rilevo solo, ma in nota, come, raffrontando i numeri delle sole cc.dd. «*Camere basse*», ne vengono i dati che seguono che mi paiono innegabili. La Germania ha, oggi, 709 eletti al *Bundestag*. Potrebbero essere in numero inferiore, perché esso è variabile, ma mai meno di 598. La Camera dei Comuni britannica ha 650 componenti; l’Assemblea Nazionale francese 577; la Camera bassa polacca («*Sejm*») 460; il Congresso dei deputati spagnolo 350. Per carità, la proposta poteva calare il numero di deputati a 480 o 450, anziché a 400, ma non mi sembra molto rilevante. Tutto ciò detto, v. anche *infra*, sub § 6b.

Cosa c'entra, allora, nel dibattito, l'argomento della pretesa difesa della Costituzione?

Con gli attuali, già ricordati, 60.244.639 abitanti (insieme di cittadini e residenti), i deputati dovrebbero - per rispettare l'originaria volontà dei Costituenti - essere 753, non 630. Il loro numero andrebbe cioè fortemente aumentato e non diminuito. E ciò mi porta al secondo quesito.

5c.) Chi ragiona di lesione alla Rappresentanza (quella con la «R» maiuscola¹⁹) dov'era durante tutto il **percorso di approvazione della legge costituzionale?**

E dov'era, soprattutto, l'8.10.2019, allorché il testo venne definitivamente approvato con il voto favorevole di «*Leu*», «*Pcb*», «*Italia Viva*», «*Cinque Stelle*», «*Legas*», «*Fratelli d'Italia*», «*Forza Italia*»?

Si trattava, o no, allora, dei rappresentanti alla Camera [praticamente tutti, tolti 61 assenti (di cui, siccome tali, è difficile ipotizzare il voto), 14 contrari e 2 astenuti] del popolo italiano²⁰?

E allora?

Voto più consociativo, trasversale e ... rappresentativo di quello quale potrà mai essere?

Lo si vuole negare, o rinnegare in nome della Rappresentatività? Mi sembra un po' contraddittorio.

Non solo, ma a volere portare il ragionamento alle sue estreme conseguenze, **chiunque, oggi, difende lo status quo, dovrebbe schierarsi a favore, domani, per un qualsiasi aumento della rappresentanza parlamentare, che sia di 10, 50, 80 unità.** Anzi, paradossalmente, dovrebbe sostenere che più parlamentari ci sono e sempre meglio è.

5d.) Infine, ma l'ho già accennato e non insisto, la Rappresentanza non può essere valutata indipendentemente dall'altro valore da tutelare quando si pensa alla forma di governo e cioè la Governabilità: e la connessione, il punto di equilibrio tra le due sono *realmente* garantiti non già dal numero dei rappresentanti astrattamente considerato, ma dal tipo di legge elettorale che viene scelto dal Parlamento: il che, in Italia, si fa con legge ordinaria.

Che la **legge elettorale** attualmente in vigore piaccia a pochi non è ignoto a nessuno (... anche se, come sempre, mi domando come facciamo a ritrovarci leggi elettorali criticate un po' da tutte le forze politiche, quando è evidente che qualcuno le deve ben avere volute e approvate), che la vogliano cambiare in tanti ... *idem*.

¹⁹ Gli unici il cui «no» personalmente comprendo e giustifico sono gli abitanti di territori che temono il venire meno *della* loro rappresentanza (quella con la «r» minuscola) di cui necessitano per il fatto di abitare un territorio particolare e di volerlo vedere rappresentato, e non *di una quota* della stessa. Che so? Tanto per parlare di cose di casa mia, gli abitanti della montagna veneta, troppo spesso inascoltati seppure portatori di interessi affatto peculiari. Certo, bisognerà attendere che il Parlamento ridisegni i collegi elettorali, ma i loro timori hanno, almeno, un fondamento reale.

²⁰ Di «voto a maggioranza "bulgara" dell'aula della Camera» scrisse M. RUBINO, nel sito web de «*La Repubblica*», quello stesso giorno.



Certo e per ragioni evidenti, una spinta a modificarla verrà più dalla vittoria dei «sì» (che manifestano una volontà di cambiamento) che da quella dei «no» (che sono per il lasciare tutto, almeno per il momento, così com'è).

Non è certo un mistero che sono da sempre accesamente contrario a un ritorno al proporzionale che ha già mostrato, nel nostro ordinamento, la sua assoluta incapacità di garantire governi stabili, ciò di cui il Paese ha assoluta necessità, costringendo le più diverse forze politiche ad alleanze spesso solo elettorali e, ben che vada, a una stasi successiva basata su veti e contro-veti anche da parte dei partiti minuscoli.

Propendo per il **maggioritario** «*secco*» all'inglese, o al limite con un «*doppio turno*» sul modello francese, o, ancora, se proprio sono costretto, per un ritorno a un sistema misto, ma sul tipo del «*Mattarellum*» ([sistema maggioritario a turno unico](#) per ripartire il 75% dei seggi parlamentari e sistema proporzionale, di garanzia per le minoranze, per il 25% dei seggi, con soglia di sbarramento fissata al 4% che gradirei tanto, con i correttivi che servono, in entrambi i rami del Parlamento) che governò le elezioni politiche tra il 1993 e il 2005.

*Ebbene, con un elettorato ben più «fluido» (mi scuso per l'uso del brutto termine di moda, ma stavolta rende l'idea) di com'era fino a qualche tempo fa, con meno parlamentari da spartirsi e con un sistema maggioritario fondato sull'uno contro uno, dubito che le forze politiche tendano al suicidio, presentando candidati ... pessimi, se non addirittura improponibili. Volenti o nolenti, sarebbero costrette a schierare i migliori ... che hanno e, dunque, in definitiva la «classe media» dei nostri rappresentanti non potrebbe / dovrebbe che migliorare. È vero, *rebus sic stantibus*, l'individuazione del candidato continuerebbe a spettare alle segreterie politiche, ma, almeno, numeri (ridotto) di seggi a disposizione, tipo di competizione e rischio di rivolta anche da parte dell'elettorato ... «più affezionato», dovrebbe indurle a scelte meditate e oculate.*

Per non dire, il che per me è un valore aggiunto, che il sistema condurrebbe alla **scomparsa dei partiti dello «0 virgola»** (ma anche di quelli del «2 virgola»), potentati semipersonali, e, giocoforza alla **scelta di candidati che possano risultare molto graditi al territorio** che li deve votare, **a tutto vantaggio delle speranze di maggiore autonomia** di quelli, tra i territori, che ad essa ambiscono ... ma che possono pure riuscire a garantirla.

E se invece, contrariamente ai miei *desiderata*, venisse varata una legge proporzionale pura? Non cambierebbe nulla. Anzi, le cose cambierebbero ancor meno di come potrebbe essere con il maggioritario. Su mille parlamentari, oggi ci sono 200 blu, 200 rossi, 150 gialli, 150 verdi, 100 neri, 100 fucsia, 50 arancioni e 50 *beige*? Su cinquecento parlamentari, domani ci saranno 100 blu, 100 rossi, 75 gialli, 75 verdi, 50 neri, 50 fucsia, 25 arancioni e 25 *beige*? I rapporti? Identici. La rappresentanza? Affatto immutata,



perché **sono gli elettori e non gli eletti** (e ancor meno il numero ipotetico di questi) **a scegliere *chi* li rappresenta e quindi anche *come***.

6. Le «*altre*» (invero poche) ragioni del «*no*»

6a.) Il **risparmio** (tanto, in assoluto; poco, se riguardato a fronte di altre spese dello Stato) in sé stesso non giustifica la riforma: forse è vero, ma io ... non mi ci appello, anche se, comunque, resta fermo il vecchio adagio per cui «*poco*» è sempre meglio di «*niente*».

6b.) La **legge sottoposta al voto non è accompagnata da una riforma organica dell'organo Parlamento**. Meglio, molto meglio, visti i più recenti «*prodotti*» del Legislatore e, tutto sommato, ciò è più coerente con la riforma stessa. È proprio perché rimane il *bicameralismo perfetto* che perde ancor più peso il discorso sulla Rappresentatività di cui *supra*, *sub* § 5. I nostri parlamentari fanno le stesse cose; i due rami devono pronunciarsi sullo stesso testo di legge; la fiducia all'esecutivo passa per l'una e l'altra Camera e dev'essere assicurata da entrambe per l'intera durata della vita di un governo ecc. ... Come si può calcolare il numero (complessivo) dei nostri attuali rappresentanti, senza tenere conto di ciò? E perché mai assumere uno svilimento del ruolo dell'organo se quanto testé ricordato circa le funzioni non cambia?

6c.) Se *cala il numero dei parlamentari e rimane fermo quello dei senatori a vita*, il «peso» di questi ultimi cresce. Verissimo e innegabile. Mi secca? Molto. Coerenza (e coraggio istituzionale) avrebbero voluto che si procedesse, almeno, nei modi di cui ho detto *supra*, nella nota 12. Pazienza, la perfezione non è di questo mondo. Ma da qui a dire che questa ragione sia, in sé sola, sufficiente ad affossare la riforma, ne passa. Specialmente se, come auspico, la riforma elettorale sarà in senso maggioritario, conducendo alla formazione di maggioranze di governo sempre più stabili.

6d.) Non essendo stata prevista la modifica anche dell'art. 83, co. 2, Cost., resta fermo che alla **elezione del Presidente della Repubblica**, da parte del Parlamento in seduta comune, «*partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze*», il che vale per diciannove Regioni su venti, posto che la «*Valle d'Aosta ha un solo delegato*».

Questa, per quanto mi riguarda, è un'ulteriore ragione per votare «*sì*» e non il contrario.

Ma come? Negli ultimi vent'anni, prima, tutti *federalisti*, poi, in parte, neo-centralisti, poi tutti, di nuovo, «solo» *autonomisti*, ma sempre e unicamente a parole?

I 58 delegati sono tali a fronte dell'attuale corpo elettorale di 945 parlamentari (630 deputati e 315 senatori), e resteranno tali a fronte dell'eventuale calo del numero di questi ultimi a 600 (400 deputati e 200 senatori)²¹. Peseranno di più, in percentuale, nello scegliere il Presidente? Sì, ma ben venga. È una

²¹ Non conto, né nell'un caso, né nell'altro i senatori a vita, ma solo perché il loro numero è variabile.



valorizzazione dei territori, anche se è inutile (e molto ipocrita) fare finta di non sapere che anche quelli vengono individuati, in base alla loro appartenenza politica, dai diversi Consigli regionali.

6e.) La riforma in votazione non sarebbe che l'inizio di un processo tutto (ipoteticamente) volto a svuotare progressivamente di poteri il Parlamento. È un'ipotesi, ma diamola pure per fondata. È una buona ragione per votare «no» sin da ora, anziché aspettare di votare «no» a fronte di lesioni effettive dell'organo che rappresenta la sovranità popolare? E non si dica che, magari, non saremo più chiamati a un voto referendario *ex art. 138 Cost.* perché il Parlamento approverà tutte le leggi parlamenticide con la maggioranza dei 2/3 in seconda votazione. Se così dovesse avvenire, infatti, quella maggioranza, così forte, alta e compatta, potrebbe votare tutto ciò che vuole e l'unica difesa finirebbe con lo stare solo nel Presidente della Repubblica (poco) e nella Corte costituzionale (di più).

7. Conclusione ... molto sintetica

È inutile fingere e lo dimostra la (misera) storia dei *referendum* confermativi nel nostro Paese. I parlamentari hanno votato la loro auto-riduzione di numero? Siamo a un passo dal vederne significativamente ridotti i ranghi? O ora, o – temo – mai più.