

PAPER – 21 OTTOBRE 2020

Le riforme dopo il *referendum*
costituzionale sulla riduzione del
numero dei parlamentari

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata



Le riforme dopo il *referendum* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari *

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Sommario. 1. Una premessa. – 2. Legittimità e legittimazione delle Assemblee parlamentari, e rilevanza del ruolo del Capo dello Stato. – 3. Sul rapporto con l'eventuale riforma dei sistemi elettorali. – 4. Sul principio di permanente continuità delle Assemblee parlamentari: aspetti problematici. – 5. Sul possibile scioglimento anticipato delle Camere prima della decorrenza della legge costituzionale. – 6. Sul rapporto con le ulteriori riforme costituzionali in corso e sulla necessità di un disegno riformatore complessivo.

1. Una premessa

Per affrontare in senso più compiuto le tante e delicate questioni relative al “destino” delle riforme istituzionali nel nostro ordinamento dopo il referendum costituzionale appena svoltosi, vanno considerati alcuni aspetti dell'ultima e recentissima legge di revisione costituzionale sulla complessiva riduzione del numero dei parlamentari. Aspetti che, a nostro avviso, non possono che influenzare in modo decisivo le prospettive ragionevolmente ipotizzabili di attuazione di quel complessivo processo riformatore che da molti anni ormai è, allo stesso tempo e continuamente, atteso e contestato.

2. Legittimità e legittimazione delle Assemblee parlamentari, e rilevanza del ruolo del Capo dello Stato

La prima considerazione riguarda il momento iniziale della sfera temporale di efficacia della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2020 - già approvata dal Parlamento, confermata poi dal voto popolare nel *referendum* svoltosi il 20 e 21 settembre 2020, ed infine promulgata dal Presidente della Repubblica il 19 ottobre 2020 - per quanto concerne la più parte delle disposizioni modificative del vigente dettato costituzionale. A tal proposito, l'art. 4 di tale legge costituzionale prescrive una dettagliata ed originale disciplina sulla “decorrenza” delle modifiche apportate agli articoli 56 e 57 della Costituzione¹, disciplina che non concerne, si badi bene, la nuova formulazione che ha sostituito il secondo comma dell'art. 59

* Intervento al Seminario a porte chiuse sulle prospettive post referendum organizzato da *federalismi.it*, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi online il 12 ottobre 2020.

¹ Questo è il testo dell'art. 4 della legge di revisione costituzionale: “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.”



circa la nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica, e che, quindi, diventerà efficace secondo le ordinarie regole che disciplinano la successione degli atti legislativi nel tempo.

Infatti, le nuove disposizioni costituzionali concernenti la composizione delle due Assemblee parlamentari, per un verso non si applicheranno dal momento dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, ossia decorso l'ordinario periodo di *vacatio legis* di 15 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, ma soltanto allorché si verificheranno il “*primo scioglimento*” ovvero “*la prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale*”. Per altro verso, la predetta decorrenza non potrà “*comunque*” avere luogo “*prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore*”. In sostanza, con queste precisazioni sono indicati, in modo speciale e derogatorio rispetto all'ordinario determinarsi della successione degli atti legislativi nel tempo, i termini di efficacia rispettivamente *ad quem* e *a quo* delle disposizioni costituzionali precedenti e di quelle subentranti rispetto alla legge di revisione costituzionale in questione.

La prima essenziale ragione dell'introduzione di questa anomala disciplina sulla decorrenza può essere spiegata, ricordando che, mediante l'intervento normativo sulla decorrenza dell'efficacia delle disposizioni derivanti dalla precedente formulazione degli articoli 56 e 57 della Costituzione, si è inteso tenere fermo il fondamento giuridico che è posto alla base della composizione delle attuali Assemblee parlamentari. Queste ultime, dunque, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, devono considerarsi costituite in modo coerente con il previgente dettato costituzionale ancora provvisoriamente dotato di “efficacia” per così dire prorogata, in quanto destinata a venir meno a seguito dei ricordati eventi, cioè il primo scioglimento o la prima cessazione delle Camere. In verità, va aggiunto che la predetta efficacia non cesserà alla data in cui si verificheranno tali eventi, in quanto si conserverà ovviamente sino al momento in cui sarà avvenuta la costituzione – ovvero, di norma, nel momento della prima convocazione - delle nuove Camere a seguito delle elezioni conseguenti ai predetti eventi. Infatti, sino a questo momento, e pertanto anche durante l'arco di tempo intercorrente tra il primo scioglimento o la prima cessazione delle attuali Assemblee e la prima convocazione delle nuove Assemblee che saranno costituite in formato “ridotto”, le presenti Assemblee dovranno essere considerate ancora legittimamente costituite e dunque legittimamente operanti.

Conseguentemente, ne discende che l'approvazione definitiva della legge di revisione costituzionale sulla riduzione della numerosità dei parlamentari in entrambe le Camere, non comporta che le Assemblee tuttora esistenti debbano essere sciolte anticipatamente dal Capo dello Stato, né che siano da considerarsi come private, neppure in parte, dei poteri e delle funzioni loro spettanti, non subendo dunque alcuna *deminutio* costituzionalmente rilevante.



Tuttavia, è inevitabile che il progressivo approssimarsi della scadenza della legislatura, che ormai ha superato la metà del suo ordinario percorso, non potrà che incidere sull'evoluzione del grado di sufficiente robustezza – o, viceversa, di debolezza - della legittimazione politico-costituzionale degli attuali titolari degli organi parlamentari. Ciò sarà concretamente oggetto delle valutazioni spettanti alle forze partitiche e ai titolari degli organi tutti che interagiscono nella nostra forma di governo parlamentare, e soprattutto all'organo posto a garanzia politica della Costituzione, vale a dire il Capo dello Stato. Il Presidente della Repubblica, come noto, ha assunto un ruolo sempre più cruciale nel funzionamento della forma di governo, e che possiamo definire come ruolo di tutela eventuale e variabile del regime parlamentare in connessione all'esercizio della funzione di “rappresentante dell'unità nazionale”, funzione assai elastica nei suoi precisi svolgimenti e senz'altro interconnessa allo specifico contesto politico-istituzionale nel quale ciascun Capo dello Stato si trova ad agire e operare. Questa tutela presidenziale, in particolare, può entrare in azione e farsi maggiormente sentire proprio nei momenti di crisi e di difficoltà del sistema, quando cioè i governi e i parlamenti appaiono più deboli e delegittimati, risultando così quasi inevitabile il ricorso stesso al Presidente quale “puntello istituzionale” su cui appoggiarsi.

Deve dunque ritenersi, a nostro avviso, che, anche a seguito degli effetti derivanti dalla revisione costituzionale sulla numerosità degli organi parlamentari e tanto più in connessione alla particolarissima contingenza che la nostra collettività e le istituzioni tutte stanno affrontando in relazione alla grave crisi epidemiologica e sanitaria, siffatto ruolo di tutela del Capo dello Stato tenderà inevitabilmente ad estendersi, sicché risulteranno sempre rilevanti le posizioni assunte dal Presidente della Repubblica rispetto alla solidità e sull'efficacia dell'indirizzo politico che si determinerà nel rapporto tra Governo e Parlamento, e dunque sulla corrispondenza di tale indirizzo rispetto alle esigenze fondamentali della collettività nazionale.

3. Sul rapporto con l'eventuale riforma dei sistemi elettorali

In secondo luogo, il fatto che la speciale disciplina sopra ricordata implica che “*comunque*” le nuove formulazioni degli artt. 56 e 57 non si applicheranno “*prima che siano decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore*” della stessa legge di revisione costituzionale, si collega all'esigenza di assicurare indefettibile e permanente continuità nella successione delle Assemblee parlamentari. Infatti, come è noto, si tratta di organi costituzionali che, come tali, non possono mai venir meno, e di cui deve sempre essere assicurata la possibilità della legittima rinnovazione. Conseguentemente, deve sempre sussistere una legge elettorale idonea alla rielezione delle Camere in caso di loro scioglimento o cessazione. La mancanza di una normativa concretamente funzionante, in sostanza, precluderebbe la possibilità di garantire la presenza di Assemblee parlamentari sempre legittimamente operanti.



Pertanto, poiché è evidente che il formato ridotto delle nuove Assemblee richiede necessariamente almeno la rideterminazione dei collegi elettorali, e dunque obbliga ad un intervento normativo per il quale è necessario un certo periodo di tempo, ne consegue che, in concreto, la decorrenza delle nuove disposizioni sulla composizione delle Camere non può che essere condizionata anche dall'entrata in vigore del modificato assetto dei collegi elettorali tenuto conto della nuova numerosità delle Assemblee. A tal proposito, è altrettanto noto che con un'apposita disposizione introdotta con la legge n. 51 del 27 maggio 2019 si è prevista un'apposita delega legislativa, che, proprio prevedendo tale esigenza, consente l'adozione di un decreto legislativo per la rideterminazione dei collegi elettorali, proprio "qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione"², e fissando come termine esattamente quello di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

Ciò significa che se la riforma costituzionale impone, affinché possa essere effettiva, almeno la riformulazione dei collegi mediante un intervento pressoché immediato del legislatore delegato, ciò farà sì che le Camere potranno essere sciolte sin dal momento in cui in cui decorrerà l'efficacia della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Questo potrebbe, a nostro avviso, non contribuire a rafforzare le istanze di chi intende modificare, più o meno in profondità, i meccanismi di rappresentanza politica che attualmente connotano le vigenti leggi elettorali. A dispetto dei tanti aspetti critici che potranno conseguire dall'applicazione delle attuali leggi elettorali alla nuova composizione delle Assemblee parlamentari – dall'ampiezza dei nuovi collegi alla sotto-rappresentazione di taluni ambiti territoriali, dalla maggiore dispendiosità delle campagne elettorali alla sovrappresentazione delle forze maggioritarie –, l'esistenza di un sistema elettorale subito funzionante rappresenterà una giustificazione non secondaria per tutti coloro non intenderanno convergere su un qualunque punto di caduta nella discussione sulla possibile riforma del sistema elettorale. Anche perché è evidente un dato di rilievo costituzionale: la riduzione del numero dei parlamentari di per sé non impone la riforma del sistema elettorale, né condiziona in modo unidirezionalmente necessitato l'eventuale modifica delle attuali leggi elettorali.

4. Sul principio di permanente continuità delle Assemblee parlamentari: aspetti problematici

Sempre a questo proposito, occorre poi considerare un ulteriore profilo problematico: se la coincidenza dell'arco temporale previsto nei due termini posti rispettivamente dalla legge di legge di revisione

² Cfr. art. 3, comma 1, l. n. 51/2019.



costituzionale e dalla legge n. 51 del 2019 - quello attinente alla decorrenza delle modificate disposizioni degli artt. 56 e 57 Cost., e quello attinente alla delega legislativa per la rideterminazione dei collegi elettorali - fa certo ben sperare, allo stesso tempo, non consente di avere certezza sull'effettiva rispondenza di tale meccanismo "incrociato" rispetto all'indefettibile esigenza di ordine costituzionale appena richiamata. Se, infatti, per qualunque ragioni non si riuscisse ad adottare, entro il termine dei sessanta giorni, il decreto legislativo di rideterminazione dei collegi elettorali, scatterebbe comunque la decorrenza delle modificate disposizioni costituzionale sulla nuova composizione elettorale in assenza di una normativa elettorale pienamente funzionante. E senza possibilità di trovare altra soluzione se quella, senz'altra estrema e deprecabile ma presumibilmente irrinunciabile, del ricorso alla decretazione d'urgenza. A tal proposito, a nostro avviso sarebbe stato più opportuno che nella legge di revisione costituzionale vi fosse un'ulteriore ed apposita disciplina transitoria, che assicurasse piena protezione al principio di continuità delle Camere. La mancanza di tale disciplina transitoria, a ben vedere, potrebbe anche essere configurato come un vizio di legittimità costituzionale della legge di revisione di costituzionale in quanto lesiva del principio fondamentale di garanzia del permanente funzionamento delle Assemblee parlamentari, quali organi indefettibili del nostro ordinamento costituzionale in connessione ai principi della sovranità popolare e della democraticità delle istituzioni rappresentative.

In definitiva, sarebbe stato opportuno tutelare appieno quell'indefettibile principio di continuità degli organi parlamentari che la Corte costituzionale ha più volte richiamato in relazione al "contenuto costituzionalmente necessario" delle leggi elettorali, e che stavolta anche la legge di revisione costituzionale concernente la riduzione della numerosità delle Camere avrebbe dovuto tenere nella giusta considerazione. Del resto, quando nel 1963 è stata approvata la legge costituzionale n. 2 che modificava gli stessi artt. 56 e 57 della Costituzione (insieme all'art. 60 circa la durata delle Assemblee), si è disposto, con una norma espressamente qualificata come "transitoria e finale", che "la presente legge costituzionale, entra in vigore con la prima convocazione dei comizi elettorali successiva alla sua pubblicazione"³. Con rilevanti differenze rispetto a quanto previsto dalla presente legge costituzionale in relazione alla decorrenza dell'efficacia delle sue disposizioni modificative degli artt. 56 e 57 Cost.: la precisazione aveva espressamente carattere "transitorio"; si procedeva dando corretta applicazione all'art. 73, comma 3, Cost., là dove si prevede che la stessa legge possa disporre in senso speciale rispetto al principio generale relativo al decorso dei quindici giorni dalla data di pubblicazione (e dunque senza intervenire sulla "decorrenza" dell'efficacia, né collegandola, in via ultima e residuale, all'entrata in vigore della legge costituzionale); e, soprattutto, si faceva coincidere l'entrata in vigore della stessa legge

³ Cfr. art. 5, legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2.



costituzionale con la “prima convocazione dei comizi elettorali”. Sicché, evidentemente, i comizi elettorali non si sarebbero potuti convocare se non dopo l’approvazione delle opportune disposizioni legislative che consentissero, in ordine al sistema elettorale, la rielezione delle Assemblee sulla base delle rinnovate disposizioni costituzionali anche in ordine alla composizione ed alla numerosità della Camera e del Senato. Così, subordinando l’entrata in vigore delle modifiche costituzionali all’approvazione di una coerente normativa elettorale di rango legislativo, si rispettava in pieno il principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale secondo cui va sempre assicurata la possibilità di rieleggere le Assemblee parlamentari al fine di assicurarne permanente continuità di funzionamento, tanto più, va quindi aggiunto, quando si interviene in sede di revisione costituzionale nel senso di modificare la composizione o la numerosità delle Camere.

5. Sul possibile scioglimento anticipato delle Camere prima della decorrenza della legge costituzionale

Ancora, sempre in ordine a questi profili, va segnalato dunque che, considerato l’arco temporale minimo previsto per la decorrenza dell’efficacia delle disposizioni poste nei modificati artt. 56 e 57 Cost., cioè “non prima di sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge costituzionale”, e tenuto conto che, in base all’appena richiamato art. 73, comma 3, Cost., l’entrata in vigore delle leggi – e dunque ivi comprese le leggi costituzionali – è ordinariamente collegata al termine ordinario 15 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (salvo che le leggi stesse non prevedano un termine diverso, eventualità che, come appena detto, non è stata presa in considerazione dalla legge costituzionale in questione), è evidente che la decorrenza delle disposizioni costituzionali che impongono la nuova composizione delle Camere si verificherà a cavallo tra la fine di quest’anno e l’inizio dell’anno prossimo, a seconda dei tempi che si renderanno necessari proprio in questi giorni per procedere alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Se così fosse, se cioè si verificassero le condizioni che rendessero necessario un eventuale scioglimento anticipato delle Camere prima della richiamata decorrenza, la rinnovazione delle Camere dovrà avvenire nel rispetto della composizione numerica che è disposta nella formulazione degli artt. 56 e 57 Cost. precedente alle modifiche introdotte con legge di revisione costituzionale n. 1/2020. Certo, un esito sostanzialmente contraddittorio rispetto alla volontà concordemente espressa dalle attuali Camere e nel referendum costituzionale, e dunque ai limiti della praticabilità politica, ma giuridicamente non contestabile da alcuno.



6. Sul rapporto con le ulteriori riforme costituzionali in corso e sulla necessità di un disegno riformatore complessivo

Da ultimo, vanno considerati gli aspetti relativi al rapporto tra la revisione costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari e le ulteriori prospettive di riforma della Costituzione che sono in corso di esame da parte delle Camere. Soprattutto appare interessante verificare se può essere individuato un “disegno complessivo”, o se questo deve ancora essere ricercato e proposto all’attenzione degli organi competenti.

Innanzitutto, va ricordato che sullo sfondo rimane la proposta di introduzione del referendum propositivo connesso all’iniziativa legislativa popolare. Tale proposta, che sembrava accantonata al momento del passaggio dal primo Governo Conte al secondo Governo Conte, può tornare in auge, anche se il percorso di approvazione parlamentare non dovrebbe essere agevole a causa della contrarietà mostrata sia da una parte delle stesse forze che compongono l’attuale maggioranza, sia da gran parte delle forze di opposizione, rendendosi così problematico il raggiungimento dei particolari quorum di maggioranza richiesti dall’art. 138 Cost. In ogni caso, è evidente che se si proseguisse su questa strada, la manovra “a tenaglia” sul regime parlamentare risulterebbe particolarmente rafforzata. Infatti, se la riduzione della numerosità dei parlamentari non è apparsa motivata se non da ragioni essenzialmente legate alla “economicità” della nuova configurazione delle Camere, l’affiancamento subitaneo di tale riforma con l’introduzione dell’originale strumento del nuovo strumento di democrazia diretta sarebbe chiaro indice dell’orientamento fondamentale del processo di riforma che si intende perseguire: l’allontanamento dalla visione della centralità del Parlamento in coerenza con l’attuale forma di governo. In secondo luogo, circa le modifiche costituzionali di “aggiustamento e contorno” e che avrebbero dovuto accompagnare la riduzione della numerosità dei parlamentari, è proprio di questi giorni la notizia di un brusco rallentamento dei lavori parlamentari, e del rinvio “a data da definirsi”. Più esattamente, si tratta delle modifiche costituzionali relative, tra l’altro, alla “base regionale” nell’elezione dei senatori, o alla riduzione dei delegati regionali nell’elezione del Capo dello Stato, o ancora alla riduzione dell’elettorato attivo – ed eventualmente passivo – nell’elezione del Senato. Tutte queste proposte di modifiche, per quanto puntuali ed estremamente di dettaglio, sembrano comunque essere orientate dal medesimo senso: rendere sempre più omogenee le Assemblee parlamentari, e nello stesso tempo ridurre quelle istanze che possano alterare il funzionamento “compatto” di tali organi. Con ciò alterandosi il contenuto proprio dell’attuale bicameralismo, e, in definitivo, rendendolo come una sorta di monocameralismo di fatto. Strada che, a ben vedere, potrebbe essere rintracciata anche nel disegno di legge costituzionale presentato dal PD, che, tra l’altro, attribuisce al Parlamento in seduta comune funzioni inerenti alla costituzione e alla cessazione del rapporto di fiducia. Tale disegno di legge



costituzionale, tuttavia, sembra incontrare perplessità anche all'interno dell'attuale maggioranza e non appare allo stato sufficiente per coagulare l'interesse delle forze di opposizione rispetto ad un percorso complessivo di riforma.

A nostro avviso, del resto, è proprio la logica delle riforme costituzionali “puntuali”, “per gradi” e in senso progressivo che mostra i suoi limiti, allorché si debbano affrontare le due questioni fondamentali che da anni sono all'attenzione dei decisori politici e che attendono una risposta, o quanto meno un concreto avvio di risposta: la forma di governo parlamentare, e le autonomie territoriali nella forma di Stato. Si tratta di problemi irrisolti, che non si possono affrontare separatamente e per singoli “pezzi”, perché è chiaro a tutti che occorre disporre di un disegno complessivo in cui i singoli elementi siano posti a sistema in modo equilibrato. È lo stesso principio della separazione dei poteri che è in giuoco, soprattutto quando si toccano i meccanismi decisionali che sono alla base della convivenza pacifica ed ordinata, liberale e democratica, della nostra collettività. Senza una proposta complessiva sulla forma di governo parlamentare e sul sistema delle autonomie territoriali, ogni sollecitazioni riformistica su singoli aspetti delle nostre istituzioni, apparirà gravemente deficitaria, sostanzialmente debole, e funzionalmente incapace di raggiungere anche i suoi limitati obiettivi più o meno consapevolmente assunti come tali.