

29 APRILE 2020

La revisione puntuale sulla riduzione
del numero dei parlamentari nella
XVIII legislatura
(ovvero del modificare la Costituzione
per punti agili)

di Marta Ferrara

Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi G. d'Annunzio, Chieti-Pescara



La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*

di Marta Ferrara

Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi G. d'Annunzio, Chieti-Pescara

Abstract [It]: Dopo la rassegna delle modifiche costituzionali a base puntuale e organica che hanno interessato l'ordinamento italiano, lo studio si concentra sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari, approvata nella XVIII legislatura (A.S. 214) e attualmente in attesa di conferma referendaria. La puntualità che caratterizza questa modifica riflette, in particolare, una scelta di struttura referendaria in armonia con l'art. 48 Cost., ma anche di politica riformista che ha poi trovato larga adesione nelle forze parlamentari anche per ragioni di consenso elettorale. Restano però i dubbi sulla reale capacità del disegno di revisione di innovare l'assetto costituzionale stante i suoi contenuti essenzialmente quantitativi, privi di una visione conformativa delle istituzioni.

Abstract [En]: After a summary of the organic and specific review proposals of the Italian Constitution, the study focuses on the Constitutional draft for the reduction in the number of Parliamentary members, adopted during the 18th parliamentary term (A.S. 214) and currently awaiting a confirmatory referendum. The circumscribed character of the proposal reflects a referendum structural choice in line with the article 48 It. Cost. as well as a reform policy that has been largely approved by Parliamentary groups, also for the need to give a sign to voters about the public spending reducing. However, some doubts remain about the Constitutional draft capacity to introducing real innovations into the institutional set-up because of its essentially quantitative content, lacking a shaping view on Institutions.

Sommario: 1. Introduzione. Il DNA di un referendum costituzionale revocato – 2. Le modifiche alla Costituzione tra tentativi organici e puntuali - 3. La proposta sulla riduzione del numero dei parlamentari - 3.1 La puntualità della revisione *come scelta di struttura* e i suoi riflessi procedurali – 3.2 La puntualità della revisione *come scelta politica* – 4. Postilla

1. Introduzione. Il DNA di un referendum costituzionale revocato

“Approvate il testo della legge costituzionale concernente ‘Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei Parlamentari’, approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 250 del 12 ottobre 2019”?”

* Articolo sottoposto a referendum.

Poche righe, tre norme costituzionali coinvolte, il quesito del *referendum* confermativo¹ che per la prima volta nella storia repubblicana è stato rinviato² previa revoca della sua indizione³ (d.P.R. 5 marzo 2020)⁴ a causa dell'emergenza sanitaria⁵ ⁶, si connota anche visivamente per una struttura puntuale. Esso sottopone infatti alla volontà popolare un intervento di microchirurgia costituzionale, di riduzione dei membri elettivi di Camera e Senato (rispettivamente a 400 e 200; artt. 1 e 2 *ddl cost*)⁷, oltre ad ulteriori

¹ Indetto con d.P.R. 28 gennaio 2020 (*Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvata dal Parlamento*), in G.U., n. 23 del 29 gennaio 2020.

² Si noti che l'art. 15, c. 3 della l. n. 352/70 prevede la possibilità di un rinvio del referendum confermativo (*rectius* di ritardo dell'indizione) per un massimo di 6 mesi nel solo caso di intervenuta pubblicazione su Gazzetta ufficiale del testo di un'altra legge costituzionale o di revisione costituzionale, allo scopo di abbinare le due consultazioni. L'emergenza sanitaria, motivazione addotta dal Governo alla richiesta di revoca della consultazione popolare, non ricade evidentemente nell'ipotesi di cui al comma 3, ma può considerarsi in ogni caso una scriminante idonea a legittimare il rinvio in quanto causa di forza maggiore; in questo senso v. la ricostruzione di A. Gigliotti, *Sulla legittimità del rinvio del referendum sulla riduzione dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2020.

³ La richiesta che il Presidente del Consiglio rivolge al Capo dello Stato (d.P.C.m., adottato in esito al Consiglio dei Ministri del 5 marzo 2020, n. 34) si sostanzia formalmente in una domanda di revoca del d.P.R. di indizione della consultazione del 28 gennaio scorso e non già di rinvio referendario. D'altra parte, non sembra potersi parlare neppure di un atto di richiesta di sospensione degli effetti della consultazione ex art. 138 Cost. già indetta, non solo perché l'ordinamento prevede l'applicazione automatica dell'istituto al solo referendum abrogativo, in caso di intervenuto scioglimento anticipato di una o di entrambe Camere (art. 34, c. 2, l. n. 352/1970, ma anche perché la revoca sottende l'indizione di un nuovo referendum – seppure a quesito invariato –, non già la riattivazione degli effetti temporali del precedente che si segue, invece, la sospensione. Tra gli atti consequenziali alla delibera del Consiglio dei Ministri al, cfr., in particolare, la circolare del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del 6 marzo (F.L. n. 7/20), sulla sospensione e il rimborso delle spese relative all'organizzazione tecnica e all'attuazione della consultazione referendaria sostenute dai Comuni (in www.interno.gov.it).

⁴ *Revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»* (G.U., n. 57 del 6 marzo 2020). Secondando l'insindacabilità da parte del giudice amministrativo del d.P.R. con il quale il Capo dello Stato indice una consultazione popolare (Tar Lazio-Roma, sez. II *bis*, sent. 20 ottobre 2016, n. 10445, *Pres. Stanizzi*), deve ritenersi che anche il suo *contrarius actus*, ovvero il d.P.R. che revoca il referendum non sia ricorribile, in quanto parimenti atto espressivo “di funzioni di garanzia e di controllo aventi carattere neutrale poste a presidio dell'ordinamento”.

⁵ In attuazione del d.P.C.m. 4 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*), che ha previsto la sospensione di qualsivoglia manifestazione ed evento in luogo pubblico (art. 1, c. 1 *lett. b*) fra le misure di restrizione per tutto il territorio nazionale. E' singolare però che, tra le ragioni a supporto della revoca della consultazione fissata per il 29 marzo 2020, il *Comunicato stampa* del 5 marzo diffuso dal Governo (e disponibile in interno.gov.it) annoveri anche la necessità di “consentire a tutti i soggetti politici una campagna elettorale efficace e ai cittadini un'adeguata informazione sulla scelta che sono chiamati a fare votando sul quesito referendario”, quasi a voler rimediare al silenzio mediatico e informativo che ha caratterizzato la campagna referendaria già prima della diffusione del *virus* COVID-19.

⁶ Si noti che l'art. 81 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, c.d. Cura Italia*, in G.U. n.70 del 17 marzo 2020) ha previsto, in deroga all'art. 15, c. I della l. n. 352/1970, che la nuova indizione referendaria debba avvenire entro il termine di 240 gg - e non di 60 gg come invece prescritto dalla norma- dalla data di comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, ovvero il 23 gennaio 2020. Pertanto, anche in considerazione dello spazio temporale individuato dal comma 2 dell'art. 15, la consultazione dovrebbe tenersi entro il 22 novembre prossimo

⁷ Prevista dal *ddl cost*, intitolato *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari* (in G.U. n. 240 del 12 ottobre 2019), che riunisce le iniziative dei senatori Quagliariello (A.S. 214); Calderoli e Perilli (A.S. 805); Patuanelli e Romeo (A.S. 515).

modifiche attinenti al numero minimo di senatori per Regione, agli eletti nella circoscrizione estero e al numero massimo dei senatori a vita (art. 3)⁸.

Senza voler entrare nel merito delle *modifiche*⁹, che resta sullo sfondo del presente lavoro¹⁰, giova solo ricordare come l'abbassamento del numero dei membri delle Camere sia generalmente condiviso tanto dagli studiosi¹¹ quanto dalle forze politiche¹², pur sussistendo una certa divergenza di opinioni in ordine alla quantificazione della riduzione, in ragione dei diversi effetti che ne conseguirebbero in termini di

⁸ Nonché alla previsione (art. 4) sulla decorrenza delle modifiche agli artt. 56 e 57 Cost., che si applicano dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e, in ogni caso, non prima che siano decorsi i 60 giorni necessari al Governo per l'adozione del decreto legislativo sulla riconfigurazione dei collegi elettorali, già previsto dall'art. 3, legge 27 maggio 2019, n. 51 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*). Dette disposizioni, che ancorano la messa a regime della modifica costituzionale alla ridefinizione dei collegi, costituiscono un'applicazione del principio di continuità funzionale dell'organo, presidiato dalla Corte costituzionale nelle sentt. nn. 270 del 2005, 1 del 2014 e 35 del 2017, che lo stesso legislatore di revisione sembra per altri versi dimenticare, laddove non prevede una disposizione di carattere finale e transitorio per la gestione del passaggio dal vecchio al nuovo regime organizzativo-regolamentare delle Camere.

⁹ Si noti che il titolo del testo della legge costituzionale riportato in Gazzetta Ufficiale non parla espressamente di revisione, ma fa genericamente riferimento al concetto di "modifiche alla Costituzione", come già avvenuto in altri precedenti, in modo peraltro indifferente dalla natura puntuale o organica dei diversi disegni di riforma (in senso conforme, V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale, 8-9 giugno 2018, Catanzaro, 3, nt. 10) della Carta costituzionale. Lo dimostrano, rispettivamente, i titoli della l. cost. n. 1 del 2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) e della l. cost. n. 3 del 2001 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*). Parimenti, il quesito referendario sulle modifiche agli artt. 56, 57 e 59 Cost. invita l'elettore ad esprimersi sul testo della "legge costituzionale" e non su quello della "legge di revisione", optando per una delle alternative facoltizzate dall'art. 16 della l. n. 352/70; sul punto, sussiste in dottrina un dialogo tra la tesi che considera preferibile la denominazione di "legge di revisione", per cui si rinvia a P. Carnevale, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 8 ss., e la diversa posizione che valorizza la nozione di "legge costituzionale", in considerazione del fatto che i disegni di modifica conterrebbero anche disposizioni ulteriori a quelle dirette a modificare la Costituzione, come sottolinea G. Piccirilli, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, 4.

¹⁰ E che la dottrina non ha mancato di indagare con profondità analitica. Senza pretesa di esaustività, si evidenziano alcuni studi sull'impatto della riforma, che qui vengono suddivisi per ambito d'indagine prevalente ma non esclusivo: per la ricostruzione evolutiva del tema della riduzione dei parlamentari dal 1948 ad oggi, cfr., in particolare, F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, spec. 4-15; sulla rappresentatività vv. B. Caravita di Toritto, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni*, Camera dei deputati, 3 aprile 2019, 10 s., e C. Fusaro, *Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari - Nota scritta, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 21 novembre 2018, 2; con riguardo ai profili di funzionalità dell'organo parlamentare e al risparmio di spesa atteso, G. di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, 3 aprile 2019, in *Federalismi*, 7, 2019, 5-9 e 12-15; sulle conseguenze sul piano dei regolamenti parlamentari e dell'attività camerale, S. Curreri, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2020; sulla eventuale modifica della legge elettorale (l. n. 165 del 2017, cd. *Rosatellum bis*), cfr. L. Trucco, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari"*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, 29 novembre 2018, in *Consulta Online*, fasc.1, 2019, 13 ss.; infine, sulla ridefinizione delle circoscrizioni, G. Passarelli, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, 3 ss., 21 novembre 2018, in www.astrid-online.it.

¹¹ Come si evince generalmente dalle *Audizioni informali* tenute presso la Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato.

¹² F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione*, cit., 8, ricorda come se ne parli dalla cd. *Commissione Bozzi* del 1983.

rappresentanza di genere¹³ e rappresentatività degli eletti in rapporto a popolazione¹⁴ e consenso elettivo per la carica di Presidente della Repubblica¹⁵. Le note qui esposte intendono piuttosto soffermarsi su due caratteristiche formali del *disegno di legge costituzionale*: la natura circostanziata della proposta di revisione, ossia non estesa a molteplici parti del testo costituzionale; quindi, il suo contenuto meramente quantitativo, incentrato esclusivamente sulla contrazione di un terzo dei componenti del Parlamento.

La combinazione di entrambi gli aspetti ora evidenziati alimenta la sensazione che potrebbe essersi di fronte alla prima di una serie di iniziative di rinnovo istituzionale, da realizzarsi laddove si creassero condizioni politico-parlamentari idonee, secondo istanze e finalità che però ad oggi non risultano completamente individuabili se non nei contenuti originari, elaborati però da solo uno dei due azionisti di Governo (il Movimento cinque stelle)¹⁶. Questa incertezza, insieme ad alcuni elementi traibili dal contesto parlamentare in cui il dibattito sull'articolato si è sviluppato, concorre ad ingenerare uno stato di sospensione valutativa sull'opportunità della modifica, in considerazione di quello che è appunto il rischio connaturato agli emendamenti puntuali al testo costituzionale, ovvero lo scenario di plurimi interventi riformatori privi di un disegno unitario e unificante. E' quanto si tenterà di dimostrare più oltre, non prima di aver richiamato il quadro entro cui si inserisce il più ampio tema delle modifiche puntuali alla Carta.

¹³ Al riguardo, e in attesa del contributo scritto, si rinvia alla relazione tenuta dalla Prof.ssa Elisabetta Catelani, in occasione del seminario organizzato dalla rivista *Federalismi, A ranghi ridotti. Come funzionerà il parlamento in caso di vittoria del sì al referendum?*, tenutosi presso l'Università degli Studi La Sapienza, Roma, il 3 marzo 2020 (l'intervento integrale è disponibile all'indirizzo www.radioradicale.it).

¹⁴ A seguito della riforma, il numero degli abitanti per deputato aumenterebbe da 96.006 a 151.210; mentre per ciascun senatore crescerebbe da 188.424 a 302.420. Sui riflessi problematici in punto di rappresentatività degli eletti, cfr. C. Fusaro, *Audizioni informali, cit.*, 2.

¹⁵ Nel confermare il numero dei delegati regionali all'interno del collegio elettivo ex art. 83, c. II Cost. complessivamente divenuto però più ristretto (pari a 658, sottratti i senatori a vita) rispetto a quello attuale (945, sempre esclusi i senatori a vita), la proposta di modifica indirettamente riconosce ai designati dalle Regioni un peso percentuale sul totale degli aventi diritto al voto lievemente superiore (58 su 600) a quello attuale. Diversamente, il disegno di modifica costituzionale del 2016 (A.S. 1429; A.C. 2613), in conseguenza della trasformazione del Senato in Camera territoriale (composta da 74 senatori scelti tra i membri dei Consigli regionali o provinciali autonomi e da 21 senatori tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori), aveva disposto l'abrogazione dell'art. 83, c. 2 Cost. e dunque la soppressione della componente regionale nella elezione del Presidente della Repubblica; su tale aspetto, cfr. D. Galliani, *L'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.)*, in G. Scaccia – F.S. Marini (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 206 s.

¹⁶ *Infra*, nt. 51.

2. Le modifiche alla Costituzione tra tentativi organici e puntuali

La scelta di sottoporre a referendum un quesito dalla *matrice razionalmente unitaria*¹⁷ è indice di una forte discontinuità metodologica con le consultazioni avutesi nel 2005 e 2016¹⁸, ma, sul piano strettamente formale, essa risponde anche ad un preciso modo di intendere la *qualità* della partecipazione popolare all'interno della procedura di revisione costituzionale.

E' noto che tanto nell'art. 138 Cost. quanto nella l. n. 352 del 1970 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*) mancano indicazioni specifiche in ordine all'estensione delle proposte di revisione del testo costituzionale, e che, a differenza del referendum abrogativo (art. 2, l. cost. n. 1 del 1953), quello costituzionale è privo di un vaglio di ammissibilità da parte della Consulta. Pertanto, fermi i limiti contenutistici fissati dalla sent. n. 1146/1988, per una parte della dottrina il perimetro della revisione incontrerebbe un unico argine nelle modifiche totali¹⁹, dal momento che queste equivarrebbero al ri-esercizio di un potere costituente e non già di un potere costituito, quale è, invece, la procedura di cui all'art. 138 Cost.²⁰.

Al di fuori di siffatta ipotesi-limite sinora mai inveratasi, i tentativi di riforma che hanno interessato l'ordinamento hanno avuto in diversi casi un impianto organico, che mirava a mantenere un vasto

¹⁷ Secondo la formulazione indicata dai promotori e validata dall'Ufficio centrale per il referendum, ai sensi della l. n. 352 del 1970.

¹⁸ Prima delle riforme costituzionali degli anni '90 le problematiche relative alla *forma* della revisione costituzionale erano sostanzialmente inesistenti, poiché, fino alla l. n. 352/1970, mancavano tanto la disciplina legislativa di attuazione dei referendum ex artt. 75 e 138 Cost., quanto la riflessa elaborazione della giurisprudenza costituzionale sul diritto di voto (art. 48 Cost.), sviluppatasi solo a partire dalla decisione n. 16/1978. Pertanto, tutte le leggi costituzionali erano approvate con la maggioranza qualificata dei 2/3. Per una ricostruzione storico-evolutiva del referendum costituzionale vv. R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Rivista AIC*, 8 marzo 2007, e A. Mangia, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 4, mentre per una lettura di più ampio respiro sulle connessioni tra istanza di revisione costituzionale e visione storicizzata della Costituzione, S. Sicardi, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale*, in S. Sicardi – M. Cavino – L. Imarisio (a cura di) *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia dei due secoli*, Bologna, 2015, 10 ss.

¹⁹ Al riguardo, F. Modugno introduce un ulteriore distinguo nella macro-categoria delle revisioni costituzionali, tra revisioni *integrali*, che modificano gli elementi costitutivi dello Stato e che, pertanto, vanno considerate inammissibili, e revisioni *globali*, ritenute invece legittime. Così ne *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, II, 621.

²⁰ In questo senso, vv. M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione*, ne *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 254 ss.; A. Pace, *I limiti alla revisione*, 5; e F. Gallo, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3, 2013, 710. Per completezza, va ricordato che la tesi che riconosce nella revisione totale un potere costituente non è unanime. Sussiste infatti in dottrina la diversa posizione di C. Mortati, (*Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 386 ss.) che considera la questione un falso problema, ritenendo che l'esistenza stessa di limiti alla revisione escluda la verificabilità di una modifica a base totale; per una ricostruzione del dibattito, cfr. F.R. De Martino, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 15-18.

numero di disposizioni costituzionali. E' questa l'ipotesi, ad esempio, della riforma del 2001²¹, che ha riscritto il Titolo V della Costituzione secondo una logica sistematica di tipo unitario.

L'organicità di una riforma è un requisito quantitativo (non per forza negativo) che va però distinto da quello qualitativo di omogeneità. Nel "mestiere delle riforme", infatti, l'omogeneità non si misura sul numero delle disposizioni coinvolte, quanto sulla tollerabile o, al contrario, eccessiva varietà dei soggetti e dei profili istituzionali toccati²². Ben può accadere, dunque, che una ridefinizione costituzionale di ampio respiro, come quella successiva del 2016²³, contenga previsioni tanto eterogenee al suo interno da alimentare dubbi sulla sua legittimità e, di riflesso, sul quesito costituzionale da sottoporre alla consultazione popolare.

A fronte del rischio di inibire la libera scelta dell'elettore in sede di referendum ex art. 138 Cost., costringendolo alla logica del "tutto o niente", le soluzioni²⁴ che sono state proposte dalla dottrina e che ciclicamente tendono a riemergere in occasione della riscrittura di parti della Costituzione sono principalmente tre, a cominciare dall'*estensione al procedimento di revisione dei principi messi a punto nella giurisprudenza costituzionale sull'art. 75 Cost.* dalla sent. n. 16 del 1978²⁵. In particolare, secondo questa lettura i quesiti del referendum costituzionale ex art. 138 cost., al pari di quelli ex art. 75 cost., dovrebbero possedere carattere unitario e limitato a specifici profili istituzionali al fine di meglio tutelare il principio democratico (art. 1) e la libertà di voto (art. 48 Cost.)²⁶, sicché il legislatore di revisione avrebbe un'indiretta preclusione a procedere ad interventi di modifica del testo costituzionale di carattere

²¹ L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in G.U., n. 248 del 24 ottobre 2001.

²² In senso conforme, G. Ferrara, secondo cui la puntualità di una revisione "non comporta che si possa procedere a modificare soltanto una disposizione, un solo articolo. Significa e comporta che si possa procedere a rivedere anche più disposizioni ed articoli purché, riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione". Così in *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 23 settembre 2004.

²³ Sulle *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, in G.U., n. 88 del 15 aprile 2016.

²⁴ Meriterebbe un discorso a sé il dibattito sviluppatosi in seno all'Assemblea Costituente sulla revisione costituzionale, in cui si distinse la linea Mortati, tesa alla formalizzazione di due procedimenti, l'uno parziale, l'altro complesso, a seconda che la proposta di modifica interessasse o meno l'assetto fondamentale dello Stato. Differentemente, il Presidente Terracini riteneva l'opportunità di prevedere quale unica forma di revisione, la modifica parziale della Costituzione. Così gli *Interventi*, in seno alla Seconda Sottocommissione-Prima sezione, 15 gennaio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 136.

²⁵ *A partire dalla quale il requisito di omogeneità del quesito referendario è stato costantemente ribadito; in tal senso vv. ex plurimis*, sentt. nn. 26 del 2017, 6 del 2015; 12 del 2014; 25 del 2004, n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 28 del 1987 e n. 27 del 1981.

²⁶ Giacché l'elettore si troverebbe ad «*esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta*», come può accadere specie quando il quesito raggiunge «*interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee*»; così ancora la Corte con riguardo al referendum abrogativo, sent. n. 16 del 1978, *cit.*, p.to 5, in diritto. *Contra*, vv. M. Siclari, *E' possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*, in *Nomos*, 1, 2016, 3 ss.; P. Carnevale, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1, 2016, 3 ss.;

eterogeneo, da sottoporre poi al giudizio (eventuale) del popolo, dovendo prediligere invece interventi sul testo costituzionale di tipo circoscritto²⁷.

Facendo leva sulla carenza di divieti espressi, una parte degli studiosi riconosce invece *la discrezionalità del legislatore* nella scelta di un impianto innovatore ampio²⁸ (quando non globale)²⁹, purché questo preservi il nucleo fondamentale della Costituzione.

Un ulteriore percorso propone la *parcellizzazione (successiva) dei quesiti referendari*³⁰, a fronte di modifiche ad elevata eterogeneità interna. Tale ultima soluzione appare però di difficile percorribilità alla luce del ragionamento esposto dal Tribunale ordinario di Milano nella ordinanza cautelare del 10 novembre 2016³¹, a proposito della presunta illegittimità dei quesiti del referendum costituzionale confermativo del 2016³². Ricalcando la logica motiva già espressa undici anni prima dalla Corte costituzionale nella decisione sulla illegittimità del referendum parziale della delibera statutaria ligure (sent. n. 445 del 2005)³³, la sezione prima del Tribunale pone infatti in discussione il parallelismo tra gli artt. 75 e 138 Cost. e, di conseguenza, l'ammissibilità di quesiti referendari parziali all'interno della procedura di revisione costituzionale, in forza di quella che è la specificità del referendum costituzionale: un contenuto vincolato alla deliberazione parlamentare complessivamente intesa.

Al di là delle posizioni della dottrina, il rischio che il carattere circostanziato o meno di una proposta di revisione si presti a strumentalizzazioni politiche per, rispettivamente, delegittimare le forze avversarie o tentare di ottenere con un sol "colpo referendario" il risultato anche elettorale di un rinnovamento

²⁷ *Ex multis*, vv. M. Dogliani, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 4, 2001, 1017 ss.; M. Volpi, (voce) *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, 1997, II, 515 s.; R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Rivista AIC*, 8 marzo 2007; G. Ferrara, *Verso la monocrrazia*, *cit.*; A. Pace, *I limiti alla revisione*, *cit.*, 4; nonché V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica*, *cit.*, 3, e Q. Camerlengo, *Commento art. 138*, in F. Clementi – L. Cuocolo - F. Rosa – G.E. Vigevani (a cura di) *La Costituzione italiana*, II, Bologna, 2018, 458.

²⁸ In questo senso v. F. Gallo, *Possibilità e limiti*, *cit.*, 712. Per un approfondimento sull'esperienza delle modifiche estese nel nostro ordinamento, si rinvia allo studio di F.R. De Martino, *Note sulla revisione*, *cit.*, 2016.

²⁹ Secondo la definizione utilizzata da F. Modugno, *Qualche interrogativo*, *cit.*, 621, in contrapposizione alle modifiche integrali, considerate dall'A. illegittime (sul punto v. *supra*, nt. 19). Per L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 163, invece, le modifiche totali sarebbero ammissibili solo se approvate dalle Camere con la maggioranza qualificata dei due terzi.

³⁰ Così M. Ainis, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2016; F. Lanchester, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2016, 4; A. Cerri, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna Astrid*, 14, 2018. Detta posizione lascia tuttavia insoluti almeno due profili: l'individuazione del soggetto eventualmente competente a individuare i singoli quesiti referendari; quindi il rischio di manipolatività dei quesiti rispetto alla originaria intenzione del legislatore della modifica (su questo aspetto, vv. A. Romboli, *Il referendum costituzionale*, *cit.*; P. Carnevale, *La parte per il tutto*, *cit.*, 8; Q. Camerlengo, *Commento art. 138*, *cit.*, 458 s.

³¹ In *Guida al diritto*, fasc. 48, 2016, 11, annotata da G.M. Salerno; a commento v. anche G. Rivosecchi, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso "Onida-Randazzo" al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017, 5 ss.

³² Per completezza, va rilevato che un ricorso parallelo era stato incardinato presso il Tar Lazio, sez. II *bis*, sent. 20 ottobre 2016, n. 11662.

³³ In *Consulta Online*, commentata da F. Benelli.

sostanziale della Carta resta insito nella l. n. 352 del 1970. Fintantoché, infatti, non si concretizzi nel legislatore la volontà di formalizzare anche i limiti dimensionali delle revisioni e dei relativi quesiti referendari, vi sarà sempre una certa convenienza nelle diverse forze politiche ad optare per un rinnovamento parcellizzato o eterogeneo della Carta a seconda delle contingenze³⁴.

2.1 L'esperienza delle revisioni parziali

Nel contesto ultrastatale, si registrano esperienze di razionalizzazione dei procedimenti di modifica parziale e totale dei testi costituzionali come in Svizzera³⁵ e in Spagna³⁶, e talora in modo contestuale di codificazione del principio di omogeneità delle proposte di revisione e dei relativi profili referendari. In tale ultima direzione si pongono le raccomandazioni della Commissione Venezia sulla predisposizione di quesiti referendari chiari e inequivoci, nella prospettiva di salvaguardare il “*Freedom of voters to form an opinion*”³⁷, nonché l'art. 194 ancora della Costituzione federale elvetica del 1999, che con riguardo alla modifica parziale della Carta prevede quale limite espresso il divieto di proposte disomogenee che violino il “principio dell'unità della materia”, a pena di nullità delle iniziative (come confermato anche dall'art. 139, c. 3).

A dispetto di questo panorama, il legislatore italiano ha mantenuto nel tempo la scelta di non razionalizzare i divieti di struttura della revisione, implicitamente delegando questo compito alla Corte

³⁴ Cfr. in senso adesivo, S. Staiano, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, Focus riforma costituzionale, 24 febbraio 2016, in *Federalismi*, 7. In realtà la novellazione della l. n. 352 è questione risalente nel tempo, se è vero che già nelle legislature VI e VII, ovvero a meno di dieci anni dall'entrata in vigore della disciplina, erano stati avanzati progetti di legge in tale direzione (A.C. 4021, Malagugini e altri, *Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*; la proposta è ripresentata dopo lo scioglimento anticipato delle Camere del 1976), sebbene incentrati su un irrigidimento della disciplina del referendum abrogativo allo scopo di evitare abusi dell'istituto, come richiamato da S.P. Panunzio, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in A.A.V.V., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, 78.

³⁵ Al pari di quelle cantonali; per un approfondimento sul tema si rinvia a G. Grasso, *Da Berna a Budapest: appunti su revisioni costituzionali (totali e parziali) e tenuta dell'unità politica e di senso delle Costituzioni democratiche*, in *DPCE on line*, 1, 2019, spec. 98-101.

³⁶ Con maggiore precisione, la Carta costituzionale del '78 prescrive una procedura per le modifiche parziali cui può seguire un referendum eventuale, ed un'altra in forma aggravata, che è attivabile solo qualora il disegno di modifica incida sui diritti fondamentali e sulle libertà, ma che in ogni caso richiede una consultazione obbligatoria (art. 168). Per una panoramica comparata sul principio di inderogabilità nelle costituzioni, cfr. S. Bonfiglio, *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Dir. pubb.*, 1, 2015, 105 ss.

³⁷ Cfr. *Code of good practice on Referendums* (CDL-AD(2007)008rev-cor), 25 ottobre 2018, 8. Tra gli ulteriori standard procedurali che dovrebbero assistere le consultazioni referendarie, la Commissione Venezia individua l'informazione preventiva agli elettori sugli effetti della consultazione, nonché la possibilità per l'elettore di rispondere alternativamente in senso affermativo o negativo al quesito a lui sottoposto, senza incorrere in un “*blank vote*”, ossia in un voto vuoto. Sull'impegno della *Venice Commission* nella elaborazione sintetica di livelli uniformi dei diritti elettorali, cfr. V. Volpe, voce *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia)*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Dig. disc. pubb.*, Agg., Torino, 2017, 187.

costituzionale³⁸, con una sola eccezione. Nella XVII legislatura, il *ddl* A.S. 813³⁹, istitutivo del *Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*⁴⁰, prevedeva che “*Ciascun progetto di legge*” fosse “*omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico*” (art. 4, c. 2), così da vincolare il Comitato ad uno specifico *modus procedendi* a base parziale e, di riflesso, condizionare la proposizione di distinti quesiti referendari ex art. 138 Cost. Tuttavia, lo sforzo di puntare i limiti contenutistici delle proposte di modifica, nell’intento, forse, di recuperare per altra via la deroga all’art. 138 Cost. determinatasi proprio con l’istituzione della Commissione, non ha avuto seguiti, anche a causa dell’ostruzionismo del Movimento cinque stelle.

Al di là di questo precedente rimasto solo nella forma tentata, l’ordinamento italiano ha conosciuto in passato altri interventi manutentivi di tipo parziale sulla Costituzione, con esiti differenti. Nel complesso, le leggi di revisione puntuale che si sono avvicinate dalla III legislatura ad oggi sono state quindici⁴¹. A voler isolare tre soli casi, occorsi ciascuno a distanza di due lustri l’uno dall’altro, possono richiamarsi la modifica degli artt. 97, 119 cost. (e di una norma dell’art. 117) resasi necessaria per l’introduzione del principio di tendenziale equilibrio di bilancio nell’art. 81 (2012)⁴²; quindi l’abrogazione (*rectius* l’esaurimento degli effetti) del divieto di ingresso e soggiorno per i reali di Casa Savoia e i loro discendenti di cui alla XIII disp. trans. fin., commi 1 e 2 (2002)⁴³; e, ancora più indietro nel tempo, la riscrittura dell’art. 79 Cost., con la previsione della maggioranza qualificata per l’approvazione assembleare delle leggi di amnistia e di indulto, modulata proprio sul procedimento di revisione e ulteriormente aggravata (1992)⁴⁴.

³⁸ Magari in un eventuale giudizio sulla incostituzionalità parziale della l. n. 352 del 1970, possibilità che non è esclusa da R. Romboli, *Il referendum costituzionale*, cit.

³⁹ Il disegno di legge recepisce le mozioni sulle riforme costituzionali approvate il 29 maggio 2013, con le quali le Camere vincolavano l’Esecutivo alla presentazione di un *ddl* costituzionale che, attraverso un *iter* derogatorio dell’art. 138 Cost., avrebbe dovuto portare all’approvazione in assemblea di riforme costituzionali riguardanti i “Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali”(art. 2). Al riguardo, v. M. Manetti, *La deroga all’art. 138 cost e la mossa del cavallo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, 1314 ss., che propende per l’inammissibilità di deroghe al modello dell’art. 138 Cost.; secondo P.A., infatti, qualsiasi procedura di revisione alternativa a quella formalizzata determinerebbe una rottura della Costituzione e, incidendo sulla forma, la messa in crisi della stessa legittimazione del potere di revisione. Nella stessa direzione A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos*, 1, 2016, 4.

⁴⁰ Si tratta di un organismo bicamerale (art. 1), formato in modo paritetico dai componenti delle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato, istituito per l’esame in sede referente dei progetti di legge di revisione costituzionale. In senso critico, v. P. Caretti, *L’ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013.

⁴¹ L’*Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948-2003)* è disponibile sul sito della Corte costituzionale, nella sezione *documenti* (www.cortecostituzionale.it).

⁴² L. cost. n. 1 del 2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *G.U.*, n. 95 del 23 aprile 2012.

⁴³ L. cost. 23 ottobre 2002, n. 1, *Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, in *G.U.*, n. 252 del 26 ottobre 2002.

⁴⁴ L. cost. 6 marzo 1992, n. 1, *Revisione dell’articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*, in *G.U.*, n. 57 del 9 marzo 1992.

In tutte le ipotesi ora richiamate l'approvazione parlamentare delle modifiche è stata anticipata e in qualche modo sollecitata da eventi esterni, di rilievo giuridico⁴⁵ o politico⁴⁶, che hanno inciso in senso condizionante sul contenuto degli emendamenti alla Costituzione e ipotettato la larga maggioranza con i quali i testi sono stati poi effettivamente adottati (nel caso dell'art. 81 Cost. si è raggiunta la maggioranza qualificata, che resta ad oggi un *unicum*)⁴⁷. Si è trattato, però, di modifiche costituzionali prive di un reale carattere strutturale per il circuito istituzionale e per lo più di natura ricettiva (artt. 81, 97, 119 e XIII disp. trans. fin.) o emotiva (art. 79)⁴⁸.

3. La proposta sulla riduzione del numero dei parlamentari

Il disegno di legge costituzionale sulla diminuzione di 1/3 dei parlamentari nella XVIII legislatura sembra confermare almeno due dei caratteri che hanno accompagnato l'approvazione delle tre modifiche parziali da ultimo richiamate⁴⁹.

In linea con i precedenti, il voto finale sul testo ha infatti coagulato una larga maggioranza (M5S, Pd, Italia Viva, Leu, Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia), che ha sfiorato la soglia dei 2/3 dei voti al Senato in seconda

⁴⁵ La modifica dell'art. 81 Cost. costituisce l'attuazione degli obblighi nascenti dal *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria* (cd. *Fiscal Compact*) o, a voler essere più precisi, dal precedente *Patto Europlus*, adottato nel Consiglio europeo del marzo 2011, che già recava l'obbligo di trasposizione interna relativo ai vincoli di bilancio decisi in sede europea. Per la letteratura sul tema, si rinvia, *ex multis* a F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, ove è presente anche una ricostruzione del contesto in cui sono maturate l'adesione italiana al *Fiscal Compact* e la conseguente costituzionalizzazione del principio di tendenziale pareggio di bilancio (art. 81 Cost.); nonché a G. di Plinio, *Giustizia costituzionale e costituzione finanziaria*, in L. Mezzetti – E. Ferioli (a cura di) *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018, 367 ss., con specifico riguardo alle conseguenze che la giustiziabilità della regola di equilibrio economico riverbera sul rapporto tra il sindacato della Corte costituzionale e la discrezionalità delle scelte del legislatore (*spec.* 376-80).

L'abrogazione dei primi due commi della XIII disp. trans. fin. è stata invece anticipata dalla pronuncia di parziale ricevibilità della Corte Edu (*Comunicato del Cancelliere, Il caso Vittorio Emanuele di Savoia c. Italia parzialmente ricevibile*, 21 settembre 2001, in *hudoc.echr.coe.int*) sul ricorso presentato da Vittorio Emanuele di Savoia per violazione del diritto all'ingresso e soggiorno nello Stato italiano e di altre lesioni conseguenti (art. 3 par. II, prot. 4 Cedu) che sarebbero a lui derivate dai divieti contenuti nella prima parte della allora vigente XIII disposizione transitoria e finale. L'approvazione della modifica condiziona la Corte Edu nella successiva decisione di cancellare la causa dal ruolo (Corte Edu, IV sez., *Vittorio Emanuele di Savoia c. Italia*, 2003).

⁴⁶ Individuabile nella esigenza di interrompere l'eccessivo ricorso agli atti di clemenza fino ad allora invalso (in tal senso, v. E. Longo, *Commento art. 79*, in F. Clementi – L. Cuocolo - F. Rosa – G.E. Vigevani (a cura di) *La Costituzione italiana*, II, Bologna, 2018, 138). E' inoltre opinione condivisa che la revisione puntuale dell'art. 79 Cost. abbia altresì avuto una valenza monitoria della classe politica verso se stessa e verso l'elettorato, quale segnale di non auto-assoluzione rispetto ai fenomeni di corruzione emersi nel concomitante svolgimento dell'inchiesta *Mani pulite*.

⁴⁷ Mentre nel caso delle modifiche all'art. 79 Cost. e dalla XIII disp. trans. fin. è stata raggiunta la maggioranza assoluta in seconda deliberazione, ma non è stata avanzata richiesta referendaria.

⁴⁸ A. Barbera, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Annali VIII*, Milano, 2015, 348, estende la considerazione di sostanziale scarso apporto innovatore a tutte le modifiche puntuali che si sono finora succedute nell'ordinamento.

⁴⁹ Nulla può avanzarsi, invece, in ordine alla terza caratteristica rilevata nelle precedenti esperienze di modifiche circoscritte della Carta, di scarso impatto del progetto di riforma sul sistema istituzionale, giacché, come intuibile, si tratta di una valutazione *ex post*, che nella presente sede può al più tradursi in una proiezione probabilistica, senz'altro passibile di modifiche.

lettura, per poi raggiungerla alla Camera, sempre in seconda⁵⁰, complice anche l'intervenuto mutamento della maggioranza governativa con l'Esecutivo Conte II (5 settembre 2019).

Parimenti, taluni fattori esterni paiono avere inciso in modo determinante sulla approvazione parlamentare della modifica, nonostante quest'ultima attingesse direttamente alla base programmatica del Movimento cinque stelle, peraltro con originari accenti anti-sistema⁵¹. Più in particolare, l'approvazione della proposta sembra essere dipesa da un lato, dal fallimento del referendum costituzionale del 2016, e dall'altro da una serie di veti incrociati messi in atto dalle forze politiche della coalizione di Governo⁵², che paradossalmente ne hanno garantito la tenuta.

Questi due fattori permettono la messa a fuoco di altrettante accezioni della *nozione di puntualità* nella proposta di modifica costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari: una puntualità *come scelta di struttura* e una come *scelta politica*, sebbene non sia sempre agevole distinguere l'una dall'altra.

3.1 La puntualità della revisione *come scelta di struttura* e i suoi riflessi procedurali

Dopo le elezioni politiche del 2018, nella incerta trasfigurazione del Movimento a forza di Governo⁵³, il tema della "eliminazione delle poltrone" e del conseguente contenimento della spesa pubblica diventa un punto programmatico dell'Esecutivo, anzi degli Esecutivi avviati *ex contractu* con la Lega⁵⁴ prima, e il Partito democratico⁵⁵ poi. Si è passati così dalle esperienze delle Commissioni bicamerali per le riforme ad una sorta di *bicamerale di Governo* a parti variabili.

⁵⁰ Nella seduta finale dell'8 ottobre 2019, mentre al *Senato*, il *quorum* dei due terzi dei componenti è stato mancato in seconda approvazione per soli 35 voti (sed.11 luglio 2019).

⁵¹ Così si legge ne *Il #ProgrammaAffariCostituzionali del MoVimento 5 Stelle*, 18 agosto 2017, consultabile in www.ilblogdellestelle.it, in cui la riduzione del numero dei parlamentari si accompagna ad ulteriori obiettivi istituzionali, tra i quali: l'introduzione del vincolo di mandato; la parificazione del diritto di elettorato attivo per Camera e Senato, e infine, l'espunzione del principio del pareggio di bilancio dalla Costituzione.

⁵² Sulla trattativa intessuta tra i due azionisti di Governo in merito alle modifiche istituzionali da incardinare dopo la riduzione del numero dei membri delle Camere (ovvero equiparazione dell'elettorato passivo e attivo per entrambe le Camere; trasformazione per l'elezione del Senato della base da regionale a circoscrizionale; riduzione da tre a due del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica), cfr. *Taglio dei parlamentari, la maggioranza trova l'accordo sulle prime riforme costituzionali*, *La Repubblica*, 1 novembre 2019.

⁵³ Sul tema cfr. A. Morrone, *Governo del cambiamento. Editoriale*, in *Federalismi*, 12, 2018, *spec.* 2-7; T. Guarnier, *L'esperienza del "Contratto di governo"*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa "Partiti politici e dinamiche della forma di governo, 14 e 15 giugno 2019, Napoli (www.gruppodipisa.it), nonché i contributi raccolti nel volume a cura di A. Morelli, AA.VV., *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018.

⁵⁴ P.to 20. *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta, Contratto per il Governo del cambiamento*, sottoscritto nella versione definitiva il 18 maggio 2018, 35, in cui la riduzione del numero dei parlamentari (prevista in 400 deputati e 200 senatori) è prospettata insieme all'introduzione del mandato imperativo e al potenziamento degli istituti di democrazia diretta.

⁵⁵ Più esattamente, il taglio del numero dei parlamentari è il primo punto del "decalogo" offerto dal Movimento pentastellato alla Presidenza della Repubblica durante le consultazioni per la formazione di un nuovo Esecutivo con il Partito democratico. Unitamente ad altre tematiche pure connesse al funzionamento delle Camere, essa diviene quindi clausola (p.to 10) del *Programma di Governo*, sottoscritto da *MoVimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali* il 4 settembre 2019, in cui si legge: "È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le opportune garanzie

Nella realtà, il sostegno governativo offerto da due diverse maggioranze (Esecutivi Conte I e II) e tradottosi in una approvazione del disegno di legge costituzionale a larga misura ha dato vita a quello che i civilisti chiamano simulazione contrattuale (art. 1414 c.c.) Si è infatti realizzata una distonia tra il piano formale – l’approvazione di una riforma puntuale che anche l’elettorato attendeva da tempo - e il reale interesse che le forze politiche intendevano perseguire attraverso l’adozione della modifica⁵⁶ - ossia la massimizzazione di obbiettivi di breve periodo, tra i quali un rinforzo in termini di consenso elettorale⁵⁷, la tenuta dell’Esecutivo e, in definitiva, l’allontanamento dell’ipotesi di uno scioglimento anticipato delle Camere⁵⁸.

Rispetto a questo contesto, la decisione preliminarmente assunta dal Movimento cinque stelle di optare per una revisione di tipo omogeneo e limitata a poche disposizioni costituzionali (artt. 56, 57 e 59)⁵⁹ ha assunto un peso di rilievo, dal momento che ha per un verso veicolato, in quanto scelta di struttura, una logica referendaria adesiva all’art. 48 Cost., per l’altro determinato e contingentato l’iter parlamentare della modifica.

Con riguardo a tale ultimo profilo, l’adozione del testo si è avuta in un breve arco temporale che ammonta a poco meno di un anno, dal momento che la procedura ha preso l’avvio in Commissione Affari costituzionali del Senato, il 10 ottobre 2018, per concludersi in quarta lettura alla Camera l’8 ottobre 2019. Quanto ai contenuti inseriti nella proposta, vi è stata una stretta selezione degli abbinamenti con altri progetti di legge costituzionale da parte dei Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Senato

costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale. Contestualmente, si rende necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l’elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni” (p.to 10, 4).

⁵⁶ Non a caso, all’indomani della firma del *Contratto per il Governo del cambiamento* tra M5S e Lega, O. Chessa ravvedeva nella sostituzione del contratto di Governo post-elettorale all’accordo di coalizione l’espressione di un atteggiamento particolaristico e di diffidenza reciproca tra i paciscenti, mediabile solo attraverso le pattuizioni contrattuali. Così ne, *Contratto di governo: una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico*, 16 maggio 2018, in www.laCostituzione.info.

⁵⁷ Soprattutto nella componente grillina al Governo, per cui la proposta di modifica ha un forte valore identitario; non a caso, all’indomani dell’approvazione del *ddl* costituzionale, la stampa internazionale qualifica la riforma “*a manifesto promise of the populist Five Star Movement, the main party in Italy's governing coalition*” (così nell’articolo *Italy reduces size of parliament 'to save €1bn in a decade'*, *BBC News*, 8 ottobre 2019). Tuttavia, l’approvazione della legge di revisione ha assunto un peso centrale per il M5S anche per l’incrinatura con la propria base elettorale registratasi a seguito delle elezioni amministrative, nonché per lo stato di inattuazione di molti punti del *Contratto di Governo* durante l’Esecutivo Conte I, riconducibile anche alla pressione svolta dall’Unione europea; su tale ultimo profilo cfr. la ricostruzione di T. Guarnier, *L’esperienza del “Contratto di governo”*, *cit.*, 216 s.

⁵⁸ Depongono in questa direzione i resoconti giornalistici sulle deliberazioni del *ddl cost.*: cfr., tra gli altri, E. Patta, *Taglio dei parlamentari snodo della legislatura, chi lo tocca si scotta*, *Il Sole 24 ore*, 2 agosto 2019.

⁵⁹ Sottolineata attraverso l’espressione “parsimonia riformista” utilizzata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia, on. Riccardo Fraccaro, nel corso dell’audizione tenuta di fronte alle Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato il 12 luglio 2018 sulle linee programmatiche dell’azione del Governo Conte I.

e Camera⁶⁰. Nella medesima direzione si sono collocate le decisioni con cui i Presidenti di Assemblea hanno dichiarato inammissibili per estraneità della materia tutti gli emendamenti⁶¹ tesi ad introdurre la disciplina di materie contigue o comunque connesse alla riduzione del numero dei parlamentari. Tra questi, la previsione dell'abbassamento delle soglie di elettorato attivo (a 18 anni) e passivo per l'elezione del Senato (a 25 anni)⁶², che ad oggi, è confluita in un autonomo progetto di legge costituzionale⁶³.

L'attivismo e la conseguente sovraesposizione dei garanti d'Assemblea non costituiscono elementi nuovi nel dibattito parlamentare⁶⁴. Piuttosto, appare inedita la circostanza che a partire dalla struttura puntuale della modifica vi sia stata una sensibile continuità procedurale che gli stessi Presidenti di Camera e Senato hanno contribuito a presidiare, non senza contestazioni da parte delle forze di opposizione rispetto agli emendamenti presentati e dichiarati inammissibili⁶⁵. Che i Presidenti Casellati e Fico abbiano voluto farsi tutori di una procedura parlamentare il più possibile coerente con la scelta di una revisione puntuale, anche nella prospettiva di tutelare i diritti dell'elettore?⁶⁶ Può darsi, ma non possono escludersi ulteriori letture del ruolo da loro assunto.

⁶⁰ Per la ricostruzione dei passaggi parlamentari che hanno portato alla limitazione contenutistica del *ddl* costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, v. G. Piccirilli, *È possibile delimitare l'ambito di una revisione costituzionale perimetrando l'ammissibilità degli emendamenti?*, in *Quad. cost.*, 3, 2019, 682 s.

⁶¹ Per la tesi che ravvede nelle decisioni sull'ammissibilità degli emendamenti una delle espressioni funzionali e più problematiche della commissione tra attività di programmazione e custodia del regolamento rimesse al Presidente d'Assemblea, cfr. E. Gianfrancesco, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in V. Lippolis – N. Lupo (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri*, Quad. 2012-2013, Napoli, 2013, 231.

⁶² Quest'ultimo era stato prospettato con appositi emendamenti al progetto di legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari presso la Commissione Affari costituzionali del Senato e poi in Assemblea, ma è stato dichiarato inammissibile dal Presidente di Commissione e dal Presidente del Senato, rispettivamente; sul punto, cfr. sed. Commissione affari costituzionali del Senato, 18 e 19 dicembre 2019, e sed. dell'Assemblea del Senato, 6 febbraio 2019. La stessa sorte ha caratterizzato la successiva presentazione dell'emendamento alla Camera, che è stato dichiarato inammissibile dal Presidente (ex art. 89 reg. cam.) in forza della perimetrazione dell'oggetto dell'intervento normativo effettuata dalla Commissione in sede referente; cfr. la lettera del Presidente della Camera Fico datata 17 aprile 2019 e rivolta al Presidente della Commissione Affari costituzionali alla Camera con cui egli ha dichiarato l'inammissibilità degli emendamenti, nonché la sed. Commissione affari costituzionali della Camera, 10 e del 16 aprile 2019.

⁶³ *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica* (A.S. 1440/A.C.1511). Il *ddl*, che riunisce le proposte A.C. 1647 (Ceccanti), A.C. 1826 (Brescia) A.C. 1873 (Meloni), è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 31 luglio 2019.

⁶⁴ Ne parla, tra gli altri, proprio con riferimento alla revisione nelle prassi più recenti, F. Fabrizzi, *I soggetti protagonisti della procedura di revisione costituzionale: Presidenti di assemblea, Governo, gruppi parlamentari*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedura parlamentari "sotto stress"*, in N. Lupo-G. Piccirilli (a cura di), Bologna, 2016, 161-67.

⁶⁵ E richiamati dallo stesso Presidente della Camera nella nota inviata all'on. Brescia del 17 aprile 2019. Per un resoconto giornalistico della discussione sul testo della riforma, v. A. Fabozzi, *Emendamenti inammissibili, scontro sulla riforma costituzionale, Il manifesto*, 17 aprile 2019.

⁶⁶ Per N. Lupo, l'intervento dei Presidenti di Camera e Senato sarebbe stato finalizzato a evitare la sovrapposizione tra i diversi emendamenti costituzionali e, per questa via, l'eccessivo allargamento tematico della modifica. Così nel testo dell'*Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica)*, Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, 14 novembre 2019, 6.

Osservata anche attraverso l'attivismo dei garanti d'Assemblea, infatti, la proposta di riduzione del numero dei parlamentari sembra evolvere in qualcosa di diverso dall'originaria clausola di un accordo privatistico di maggioranza. Nello specifico, il peculiare incardinamento camerale della proposta - quale iniziativa parlamentare e non governativa -, i rinforzi procedurali "esterni" forniti, appunto, da soggetti teoricamente imparziali come i Presidenti d'Assemblea in particolare attraverso la selezione dei contenuti del disegno di legge⁶⁷, infine, il contingentamento dei tempi di approvazione lasciano supporre l'esistenza di una *convenzione costituzionale* allargata per le riforme, non limitata alle sole due parti governative contraenti, quantomeno nella fase effettuale.

Dopo l'adozione parlamentare del testo, l'accelerazione della procedura di revisione puntuale ha trovato un'ulteriore conferma nella scelta di evitare le dilazioni temporali che hanno in passato contraddistinto le consultazioni referendarie del 2001 e del 2006, in forza di un'interpretazione eccessivamente estensiva dell'art. 15 della l. n. 352.

Il comma 1 della disposizione prevede infatti che l'indizione referendaria debba avvenire entro il termine di sessanta giorni dalla notifica dell'ordinanza con la quale l'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione ammette la richiesta referendaria. Di questa norma procedurale, il Governo Amato nel 2001 ha fornito con un comunicato⁶⁸ un'interpretazione *eccentrica*, in base alla quale il termine previsto dall'art. 15, c. 1 sarebbe stato inteso come decorrente non dalla data effettiva di comunicazione dell'ordinanza, ma da quella di consumazione del potere di presentazione di una nuova richiesta referendaria, coincidente con la fine del trimestre previsto dall'art. 138, c. 2 Cost. Detta lettura ha poi trovato una conferma nella fissazione del successivo referendum costituzionale nel giugno 2006 (indetto con d.P.R. del 28 aprile), a distanza di oltre sessanta giorni dalla scadenza del trimestre di cui all'art. 138, c. 2 Cost., occorsa il 18 febbraio.

⁶⁷ In senso critico, v. ancora G. Piccirilli, *È possibile delimitare l'ambito*, cit., 684, che evidenzia come la perimetrazione degli emendamenti determini l'estraneazione delle opposizioni dall'adozione del testo e il conseguente rischio di una revisione di sola maggioranza.

⁶⁸ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2001 e in seguito inserito tra i presupposti del d.P.R. del 3 agosto 2001 di indizione referendaria (in *G.U.*, n. 181 del 6 agosto 2001). Su questo precedente, cfr. T. Groppi, *Commento art. 138*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2714.

In linea con la diversa tempistica osservata già in occasione della consultazione popolare del 2016⁶⁹, la (prima) indizione del referendum sulla modifica degli artt. 56, 57 e 59⁷⁰ evidenzia un ritorno ad un approccio interpretativo di tipo formale della l. n. 352.

3.2 La puntualità della revisione *come scelta politica*

Si è detto che, tra i fattori esterni che hanno portato all'approvazione di una proposta di revisione costituzionale puntuale, vi sarebbe anche il fallimento del referendum costituzionale del 2016, di cui l'attuale riforma, circoscritta a pochi punti, rappresenterebbe in qualche modo il riflesso condizionato, come se l'eterogeneità del precedente disegno di modifica e il personalismo della relativa campagna referendaria avessero conferito un lascito (negativo) anche alle forze politiche che avevano contestato da principio la riforma, prima fra tutte il Movimento cinque stelle.

Letta in questi termini, l'iniziativa puntuale in esame non può che riflettere una scelta politica oppositiva rispetto al passato, come confermano le parole dell'attuale Capo Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Prof. Lorenzo Spadacini, in sede di illustrazione della modifica, che, riguardo al metodo, parla di un ritorno al “rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost.”⁷¹. Tuttavia, la circostanza che già all'indomani del “no” al disegno costituzionale *Renzi-Boschi* fosse stata avanzata dagli studiosi l'idea di avviare un percorso di riforme di tipo graduale⁷², rende evidente che la ragione più profonda dell'adozione di un approccio puntuale alla Carta risieda piuttosto nella crisi del modello dell'art. 138 Cost. – e qui torna la puntualità come requisito di struttura -, dovuta alla difficoltà delle forze politiche di coagulare quell'ampio consenso anche sociale che una riforma costituzionale richiederebbe⁷³. Lo rivelano, del resto, le numerose esperienze derogatorie dell'archetipo costituzionale

⁶⁹ Nel caso del referendum sul *dll cost* Renzi-Boschi, l'indizione (d.P.R. 27 settembre 2016, in *G.U.* n. 227 del 28 settembre 2016) segue di poco più di un mese le due ordinanze di ammissibilità dei quesiti comunicate dall'Ufficio Centrale presso la Cassazione (del 6 maggio e dell'8 agosto 2016), mentre la consultazione si tiene il 4 dicembre 2016, ovvero a distanza di 68 gg dall'indizione e, dunque, in conformità con il comma 2 dell'art. 15, l. n. 352. Sull'abbandono, nel 2016, della prassi precedente interpretativa (ai limiti della manipolatività) del *dies a quo* previsto dall'art. 15, v. P Carnevale, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente inedite) e deviazioni dalla prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 38.

⁷⁰ Facendo due conti, l'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione è comunicata il 23 gennaio 2020; è seguita dopo soli 5 gg dal d.P.R. di indizione referendaria, con il quale il Capo dello Stato indica la data del 29 marzo per la consultazione popolare; il referendum si colloca, quindi, nel 60° giorno successivo alla data di indizione e, dunque, nel pieno rispetto della finestra temporale di cui al comma 2 dell'art. 15 (domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione).

⁷¹ Così in *Appunto sulle riforme costituzionali nella XVII legislatura*, 1, diffuso da *Astrid*.

⁷² In questo senso le riflessioni di S. Fabbrini, *Un patto per le riforme*, *Il Sole 24 ore*, 22 luglio 2017.

⁷³ Non a caso, in Assemblea Costituente, l'on. E. Tosato, a proposito della tempistica delle revisioni, indicava l'opportunità di modificare la Costituzione “solo quando la questione sia già entrata nella sensibilità di larghi strati della popolazione”, ravvedendo “i maggiori esponenti di tale sensibilità” nel Governo e le Camere. Così nell'*Intervento*, in seno alla Seconda Sottocommissione-Prima sezione, 15 gennaio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 136.

già richiamate (ll. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997, istitutive delle Commissioni bicamerali per le riforme De Mita-Iotti e D'Alema, rispettivamente; *ddl* A.S. 813 sull'attivazione di un Comitato parlamentare per le modifiche costituzionali ed elettorali).

In detto contesto, la diversa preferenza per una revisione “in scala ridotta” ha incrementato le probabilità del raggiungimento di una convergenza politica, tanto più dal momento che la proposta è stata limitata ad un unico punto come la riduzione del numero dei parlamentari, secondo per condivisibilità forse solo all'abolizione del CNEL. L'alto livello di accettabilità di un disegno innovatore parziale come quello prospettato si è così tramutato in un ulteriore ricatto per i gruppi parlamentari: quello di rendere proporzionalmente più difficile sul piano politico la giustificazione di un'eventuale contrarietà alla proposta⁷⁴, specie in tempi di contrazione economica come quello attuale.

Fuori dalle aule parlamentari, il disegno di revisione puntuale lascia però sul terreno la mole dei *contenuti mancanti* nella riforma e, al contempo, eleva la *scarsa legittimazione assiologica di quelli (pochi) presenti*. Non pare opportuno indugiare sull'occasione mancata di introdurre il bicameralismo asimmetrico o il maggiore coinvolgimento delle Regioni, non foss'altro perché su tali aspetti la dottrina si è ampiamente soffermata⁷⁵. Preme invece soffermarsi sulla circostanza che la riduzione degli scranni parlamentari risulti giustificata da una sola prevalente ragione, quella della contrazione della spesa pubblica⁷⁶.

Invero, il binomio tra proposta di revisione e istanza di riduzione dei costi non è nuovo: nella riforma del 2016 il profilo del contenimento della spesa era emerso addirittura con maggiore nitidezza, costituendo parte del titolo del relativo disegno di legge costituzionale⁷⁷. Nell'attuale disegno di modifica, invece, il tema dei tagli economici è, se si vuole, normativamente meno visibile, ma radicato nella base ideologico-identitaria del provvedimento e costante nel dibattito parlamentare, in cui è peraltro stato utilizzato anche

⁷⁴ Sulla consapevolezza di questa difficoltà di comunicazione e di credibilità politiche, v. l'intervento alla Camera dell'on. Stefano Ceccanti del 7 settembre 2019 nelle more della discussione sulle linee generali della proposta di legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari, in cui spiega le motivazioni che hanno spinto il suo gruppo parlamentare (Partito democratico) a sostenere la riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari in quarta votazione, dopo la posizione di contrarietà dimostrata nelle tre precedenti deliberazioni. L'intervento è integralmente disponibile all'indirizzo www.ilfoglio.it/politica/2019/10/07/news/ecco-perche-il-pd-ha-cambiato-idea-sul-taglio-dei-parlamentari-279014/.

⁷⁵ B. Caravita di Toritto, *Audizione*, cit., 9 s.; C. Fusaro, *Audizioni informali*, cit., 2 s.; e F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione*, cit., 30 s.

⁷⁶ Sugli effetti economici della riduzione del numero dei parlamentari, cfr. G. di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale*, cit., 14 s., il quale, richiamando lo studio di T. Persson e G. Tabellini (*The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003), sostiene che "... in tempi di equilibrio di bilancio (costituzionalizzato) la riduzione del numero dei parlamentari segue una logica pienamente coerente con la conseguente esigenza di massima razionalizzazione delle risorse disponibili e di efficace selezione degli obiettivi di spesa."

⁷⁷ "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, *il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni*, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione". Sul carattere atipico del titolo della revisione del 2016 derivante dall'essere finalisticamente orientato al risparmio di spesa, e non esclusivamente teso, come invece i precedenti, a individuare il perimetro delle modifiche costituzionali apportate, cfr. P. Carnevale, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale*, cit., spec. 8-11.

ex adverso, quale argomentazione di contrasto al disegno costituzionale, fondata su una presunta troppo ottimistica stima dei risparmi alla spesa pubblica.

A fondamento della ragione economica, certamente condivisibile, manca però una visione d'insieme della modifica, che consenta all'elettore di inquadrare finalisticamente la riforma entro un determinato modo di intendere le istituzioni e di rispondere alle evoluzioni dell'ordinamento sollecitate anche dal piano europeo. Per intendersi: la revisione organica del 2001, per quanto caratterizzata da un più alto livello di complessità rispetto a quella in esame vista la sua latitudine, si ergeva su principi chiari (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) che erano stati veicolati all'interno dell'ordinamento dalle leggi cc.dd. Bassanini (ll. nn. 59 e 127 del 1997)⁷⁸, prima della riscrittura del Titolo V della Costituzione. Diversamente, la diminuzione del numero dei parlamentari si pone come un'operazione essenzialmente quantitativa, priva di principi ispiratori e dunque carente di una reale *capacità conformativa* dell'ordinamento.

Quanto ora detto alimenta la presunzione, in definitiva, che si sia di fronte ad una puntualità di struttura, strumentale alla scelta politica di modificare con agilità la Costituzione⁷⁹, che può essere vinta solo a condizione che la riforma prospettata abbia, successivamente alla consultazione referendaria, una *natura induttiva*, di attivazione di ulteriori modifiche istituzionali.

4. Postilla

La pandemia da COVID19 indurrà il Consiglio dei ministri, come anticipato in apertura, a proporre al Presidente della Repubblica una nuova data per la consultazione referendaria, in deroga alla tempistica fissata dall'art. 15 della l. n. 352 e sulla scia dei segnalati precedenti del 2001 e del 2006⁸⁰. E' però oggetto

⁷⁸ E che per questo hanno forse condizionato l'esito positivo del referendum costituzionale. Sul rapporto tra le leggi Bassanini e la riforma del Titolo V, cfr., in senso critico, G. Azzariti, *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2006, 6, che individua nella l. n. 59 una deroga indiretta alla revisione in quanto preventiva costituzionalizzazione per via ordinaria dei principi della riforma del 2001, e ancora G. Scaccia, *Revisione di maggioranza e "qualità della Costituzione"*, 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁷⁹ In senso critico cfr. le riflessioni di R. Bin, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid online*, 1, secondo cui il carattere puntuale della modifica costituzionale prospettata dal Governo nasconderebbe in realtà la rinuncia a trattare e affrontare questioni istituzionali più complesse. In questa prospettiva, per l'A. il metodo "*piecemeal*" servirebbe solo ad introdurre nell'ordinamento una riforma di scarsa utilità. Dello stesso tenore le notazioni di C. Fusaro, *Audizioni informali*, cit., 2, secondo cui all'indomani dell'eventuale esito positivo della consultazione referendaria si potrebbe generare l'errata percezione di un Parlamento riformato, con l'implicito rinvio della trattazione di quelli che restano, invece, i nodi strutturali del funzionamento delle Camere e del maggiore coinvolgimento dei livelli territoriali.

⁸⁰ *Supra*, § 3.1.

di confronto con le opposizioni⁸¹ l'ipotesi di un abbinamento della data del referendum costituzionale a quella delle elezioni regionali e comunali⁸², che pure dovrebbero subire un rinvio⁸³.

Con riserva di essere smentiti dai fatti, ci si limita ad indicare come detta ultima eventualità appaia inopportuna per ragioni sistemiche prima che storiche, visto che si tratterebbe del primo caso nella storia repubblicana di consultazione popolare ex art. 138 Cost. “non autonoma”. Nello specifico, un accorpamento tra referendum costituzionale e elezioni amministrative andrebbe evitato per tre motivi principali: la preservazione del principio di rigidità costituzionale, di cui l'intera procedura dell'art. 138 Cost. è garanzia⁸⁴; la conseguente specificità del referendum costituzionale rispetto alle altre partecipazioni popolari, in quanto ultimo segmento della procedura di modifica della Costituzione, dalla natura costitutiva o integrativa della delibera parlamentare a seconda della tesi che si ritenga preferibile⁸⁵; infine, il concreto rischio di una distorsione del voto dovuta alla prevedibile alta affluenza per il rinnovo degli organi elettivi di livello *substatale*, che il legislatore della l. n. 352 mostra di tenere in considerazione all'art. 34 (comma 2)⁸⁶, laddove prevede la sospensione automatica del referendum abrogativo per intervenuto scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere.

⁸¹ Cfr. *Coronavirus, governo valuta rinvio regionali e referendum*, in *Adnkronos*, 1 aprile 2020.

⁸² *In senso conforme*, vv. A. Celotto, *Giusto rinvia il referendum costituzionale, sbagliato accorparlo ad elezioni regionali*, in *La Stampa*, 5 marzo 2020, e M. Plutino, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos* (anticipazioni), 1, 2020, 9. In tema, merita altresì un richiamo lo studio del dicembre 2006 redatto dal gruppo *Astrid*, *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, sulle ipotesi di razionalizzazione per accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie, in cui sembrerebbe emergere uno sfavore verso l'abbinamento dei referendum ex art. 75 Cost. alle tornate elettorali. (*in part.* p. 11).

⁸³ Stando alle prime notizie circolate in via informale già intorno alla bozza del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 e riportate dalla stampa: *Coronavirus, ipotesi rinvio delle elezioni regionali e comunali. Verso lo slittamento anche il referendum sul taglio parlamentari*, ne *Il fatto quotidiano*, 13 marzo 2020.

⁸⁴ Sul rapporto di strumentalità tra principio di rigidità e procedura di revisione, v. per tutti, S.M. Cicconetti, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 3.

⁸⁵ Al riguardo, sia consentito un richiamo alla ricostruzione delle principali tesi in ordine al “peso” procedurale o sostanziale del referendum confermativo nel modello delineato dall'art.138 Cost. esposta dall'A. nello studio *Sulla inammissibilità di plurimi quesiti referendari ex art. 138 cost.*, in *Federalismi, Focus fonti*, 14 settembre 2016, 12 s.

⁸⁶ Per la lettura inversa dell'art. 34, v. ancora M. Plutino, *Esiste un divieto di accorpamento*, *cit.*, 8, secondo cui dal silenzio della disposizione sul referendum costituzionale si dedurrebbe l'assenza di un divieto di accorpamento tra consultazione referendaria e tornate elettorali.