

Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania



Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario. 1. Premessa – 2. Il nodo della legge elettorale – 3. La proposta di “razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell’indirizzo politico nazionale, l’introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato” – 4. Segue: a) Sul rafforzamento del Parlamento in seduta comune – 5. Segue: b) Sulla riforma del Senato della Repubblica – 6. Segue: c) Sulla razionalizzazione della forma di governo – 7. Sprazzi di luce tra molte ombre. E qualche auspicio per le riforme future

1. Premessa

La partita tra i fautori e i contrari alla riduzione del numero dei parlamentari si è chiusa – come noto – con una vittoria netta dei primi, giacché i “SI” alla revisione costituzionale degli art. 56, 57 e 59 Cost. si sono assestati, in esito al referendum costituzionale del 20 e 21 settembre scorso, su quasi il 70% dei voti validamente espressi. Tra le ragioni che spingevano verso tale risultato, vi era la constatazione che, nelle precedenti consultazioni di analogo tipo, il corpo elettorale si era dimostrato sostanzialmente restio a revisioni organiche della seconda parte della Costituzione¹, sicché anche ad autorevoli costituzionalisti è parso che un intervento minimale, per così dire, “chirurgico” come quello operato con il referendum

* 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 Lo rileva anche B. CARAVITA, *Audizione presso la Camera dei Deputati*, XVIII legislatura, Prima Commissione, seduta del 3 aprile 2019, consultabile nel resoconto stenografico al link https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c01_riduzione&anno=2019&mese=04&giorno=03&idCommissione=01&numero=0006&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00030.int00020, per quanto avverta delle inevitabili ricadute “di sistema” delle riforme puntuali. Per una sintesi dei vari tentativi di revisioni ampie della Costituzione, cfr. V. MARCENO, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro del “Gruppo di Pisa”, a cura di U. Adamo – R. Caridà – A. Lollo – A. Morelli – V. Pupo, Napoli, 2019, 282 ss. Sui problemi di metodo, oltre che nel merito, suscitati dai tentativi di revisione organica della Costituzione finora esperiti nell’esperienza repubblicana, anche M.C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell’ordinamento italiano*, Bari, 2019.



costituzionale del 2020, per quanto certamente inadeguato a risolvere da solo tutte le disfunzioni del sistema costituzionale italiano, potesse tuttavia rappresentare un'utile spinta verso ulteriori, conseguenti e, a questo punto, non più procrastinabili, riforme².

D'altra parte, pur essendo condivisibili parte delle perplessità espresse in campagna elettorale dai sostenitori del "NO"³, non sembra persuasiva l'affermazione che la riduzione dei membri del Parlamento determinerebbe una *deminutio* della rappresentanza politica, risolvendosi, in ultima analisi, nel suo scadimento e in un *vulnus* alla democrazia⁴, giacché la "qualità", per così dire, della rappresentanza non dipende dalla quantità dei rappresentanti, ma semmai dal modo in cui essi vengono selezionati⁵.

2. Il nodo della legge elettorale

Pertanto torna – *rectius* "deve tornare" – prepotente al centro del dibattito, scientifico e politico, il tema della legge elettorale⁶, al fine di poter superare il sistema inaugurato con la legge Rosato (al di là dei modesti ritocchi affidati alla delega espressa dalla legge n. 51 del 2019 per riconfigurare i collegi alla luce della riduzione dei parlamentari⁷), che appare tanto più inadeguato in rapporto alla minore consistenza numerica dei seggi ormai da attribuire⁸.

In questa sede, tuttavia, non ci si soffermerà sulle possibili alternative⁹, per quanto preme segnalare che l'opzione privilegiata da chi scrive è pur sempre per un maggioritario a turno unico, soluzione forse in passato poco confacente al sistema politico italiano finché connotato da un elevato multipartitismo, ma certamente negli anni più recenti meno "eccentrica" rispetto ad un sistema che ormai pare persino aver

² Così, per tutti, B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *federalismi.it*, 2020, n. 26.

³ Ne offre una panoramica M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *federalismi.it*, 2020, n. 25.

⁴ Così, *ex multis*, A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 2019; S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari*, in *Consultaonline*, 2020, III, 473 ss.; e, sostanzialmente concorde nelle conclusioni, A. MORELLI, *Referendum e visioni della democrazia*, in *laCostituzione.info* del 19 settembre 2020.

⁵ Nel medesimo senso, nel dibattito tra i favorevoli e i contrari alla riduzione del numero dei parlamentari, è sufficiente richiamare V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*, in *federalismi.it*, 2020, n.25.

⁶ In tale direzione anche la sollecitazione di L. CARLASSARE, *Voto sì per arrivare a una nuova legge elettorale*, in *La Repubblica* del 30 agosto 2020.

⁷ Fortemente critico circa gli effetti distorsivi sulla rappresentanza che deriverebbero da tale ridefinizione del perimetro territoriale dei collegi, F. CLEMENTI, *Sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, n.2, 15 ss. Insiste, peraltro, sull'obbligatorietà costituzionale, oltre che politica, della delega al Governo per la ridefinizione dei collegi, N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 2020, n. 3, 587 ss.

⁸ Per approfondimenti tecnici sul punto cfr., ancora, B. CARAVITA, *Audizione*, cit., 11 del resoconto stenografico.

⁹ Ipotizza praticabilità e limiti dei differenti sistemi, anche alla luce dei principi enunciati in materia dalla Corte costituzionale, F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n.3, 10 ss.

superato la “tentazione” per il tripolarismo, mostrando da ultimo di volersi assestare su uno schema sostanzialmente bipolare.

Tuttavia, se si dovesse ancora optare per un metodo proporzionale per quanto corretto, al fine di conseguire quell’obiettivo di selezione di una “buona qualità” dei rappresentanti, cui prima si accennava, al di là del problema contingente dell’individuazione della soglia di sbarramento, su cui pure attualmente paiono maggiormente concentrarsi le forze politiche¹⁰, passaggio cruciale si ritiene la reintroduzione del voto unico di preferenza. Ciò affinché - pur evitando un ritorno al deprecato fenomeno delle “cordate”, superato con il referendum del 1991 – i membri del Parlamento tornino ad assumere effettiva responsabilità politica dinanzi agli elettori, quale necessario risvolto della loro posizione rappresentativa, da tempo ormai sostanzialmente smarrita in favore di una diversa e pressoché esclusiva forma di responsabilità-fedeltà nei confronti del partito di appartenenza¹¹.

E’ infatti tale passaggio, più che il numero complessivo degli eletti, che appare in grado di incidere sull’effettività delle democrazie, ridando sostanza al primo articolo della Costituzione, in particolare nell’enunciazione del secondo comma in connessione all’art. 48, per quanto certamente quel combinato disposto si nutra dell’intermediazione dei partiti, nei limiti, però – va anche ricordato – desumibili dall’art. 49.

Ma qui si aprirebbe un lungo discorso, che rinvia alla regolamentazione dei partiti politici e alla necessità di una disciplina che ne imponga la sostanziale democraticità interna¹², ma che non è questa la sede per approfondire¹³, per quanto sia opportuno segnalare che è tempo di pensare a momenti e occasioni di partecipazione realmente democratica alle decisioni che maturano nei partiti¹⁴. Tale disciplina è da considerare particolarmente urgente, tanto se (assecondando gli auspici qui formulati) con una futura legge elettorale si volesse reintrodurre un metodo (anche formalmente) maggioritario, al limite temperato

¹⁰ Cfr. il progetto a firma dell’On. Brescia AC 2329, presentato il 9 gennaio 2020, contenente “*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali*”.

¹¹ Tra le numerose riflessioni sull’argomento, cfr., da ultimo, A. MORELLI – L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in *Dir. reg.*, 2020, n.3, 3 ss.

¹² In generale sul tema, sempre utile il richiamo a C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984. Più di recente, tra i numerosi scritti in argomento, cfr. almeno G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in *Astrid on-line*, 2012; e, nella dottrina civilistica, C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e “metodo democratico”*, in *Rass. Dir. civ.*, 2018, 843 ss.

¹³ Dettagliatamente sul tema, recentemente, A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Riv. AIC*, 2017, n.1; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 163 ss.; e ID., *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte le sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2020, 121 ss., cui si rinvia per gli ulteriori richiami bibliografici.

¹⁴ Suggestisce la predisposizione di occasioni di democrazia deliberativa quali momenti di discussione democratica intrapartitica, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. Dir.*, 2010, n.3-4, 167.

da una quota proporzionale sul modello delle leggi del '93, quanto se prevalesses la diversa opzione per un sistema integralmente proporzionale, a maggior ragione se con liste bloccate come l'attuale. In entrambi i casi, appare imprescindibile la predisposizione di meccanismi di selezione "dal basso" dei candidati¹⁵, anziché continuare a permettere che l'individuazione sostanziale degli eletti resti comunque appannaggio esclusivo delle segreterie dei partiti attraverso l'imposizione "dall'alto" delle candidature¹⁶, da collocare, rispettivamente, nei collegi uninominali più o meno "sicuri", nel primo caso, ovvero in un ordine di lista determinato sulla base alle probabilità di successo nelle circoscrizioni, nel secondo.

In tal senso, del resto, depone pure l'esperienza comparata, se solo si guarda all'ordinamento tedesco, tanto più quando si pensa di trarne modello per aggiustamenti di non poco momento della forma di governo, come si dirà meglio in prosieguo. Invero, da tempo è stato messo in luce come nella Repubblica federale di Germania la tendenziale stabilità governativa ben si combina con la sostanziale tenuta e il buon funzionamento della democrazia rappresentativa grazie alla stretta correlazione tra sistema elettorale e disciplina pubblicistica dei partiti¹⁷.

3. La proposta di "razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato".

Il (breve) riferimento alla legge elettorale, per altri versi, induce ad esporre talune perplessità che emergono dalla lettura del progetto di revisione organica della Costituzione per dar seguito alla riduzione del numero dei parlamentari, presentato lo scorso 2 ottobre da membri del PD al Senato (AS 1960). Invero, nella relazione di accompagnamento a quel progetto si sostiene, fra l'altro, che la (modifica della) legge elettorale sarebbe in sé e per sé scarsamente utile a garantire stabilità all'Esecutivo, occorrendo, piuttosto, incidere sul meccanismo di concessione e revoca della fiducia da parte delle due Camere come attualmente regolato dall'art. 94 Cost.

¹⁵ Sull'esperienza italiana delle "primarie" per la selezione delle candidature, cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quad. cost.*, 2005, 142 ss.; E. ROSSI – L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, *ivi*, 2009, n. 3, 623 ss.; P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Riv. AIC*, 2011, n.2; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018. Criticamente sull'utilizzo e gli effetti delle primarie sull'organizzazione dei partiti, cfr. G. PASQUINO, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Com. pol.*, 2009, n.1, 17 ss.; R. CALVANO, *Le primarie e gli altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n.2; P. IGNAZI, *Per finirli con le primarie*, in *Il Mulino*, 2018, n. 3, 459 ss. Per uno sguardo in prospettiva comparata, cfr., poi, G. CERRINA FERONI, *La selezione dei candidati alle elezioni: il "giardino (sempre meno) segreto della politica"*, in *Rass. Parl.*, 2014, n. 4, 843 ss.

¹⁶ Sottolinea la "notevole sofferenza democratica" determinata dall'impossibilità per gli elettori di intervenire nella scelta dei candidati, A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quad. cost.*, 2008, 8.

¹⁷ Per approfondimenti cfr., per tutti, G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari, II ed., Bari, 2010, 201 ss.



A parte la constatazione che tale affermazione sembra perdere di vista le sollecitazioni del Giudice costituzionale affinché le esigenze di stabilità governativa non facciano velo alla rappresentatività delle Assemblee¹⁸, ad una preliminare considerazione generale di quel testo la prima osservazione che sovviene riguarda l'evidente sovrapposizione tra due direzioni diverse che potrebbero venir imboccate per soddisfare l'intento di modificare il bicameralismo che informa la trama dell'organizzazione fondamentale dello Stato delineata nella Costituzione della Repubblica italiana. A tal proposito, infatti, appare evidente che la riforma della composizione e delle funzioni del Senato, da un lato, e l'aspirazione al rafforzamento del Parlamento in seduta comune, al fine di farne "la sede unitaria di definizione dell'indirizzo politico nazionale", dall'altro, entrambe presenti nel progetto ora brevemente in commento, germinano da un'alternativa irrisolta tra la riforma del bicameralismo italiano da paritario in differenziato, sotteso a vari tentativi di revisione della parte seconda della Costituzione, fino ad approdare alla fallita riforma cd. "Renzi-Boschi", e la diversa propensione, pure manifestata da talune forze politiche, verso il monocameralismo, che però poco si attaglia alle democrazie di medie e grandi dimensioni¹⁹ e connotate da forte disomogeneità politica, economica e sociale, come in Italia.

In tale ottica, di sostanziale "confusione", infatti, si possono leggere, per quanto non si condividano dal punto di vista strettamente tecnico-costituzionale, talune proposte contenute nel citato progetto di revisione, a cominciare da quelle che riguardano l'estensione dei casi di sedute riunite di Camera e Senato.

4. Segue: a) Sul rafforzamento del Parlamento in seduta comune

Invero, occorre, forse, in questa sede richiamare il senso della previsione del secondo comma dell'art. 55 della Carta fondamentale, laddove, al di là di posizioni poi rimaste minoritarie in seno all'Assemblea costituente (pure succintamente citate nella menzionata relazione di accompagnamento), con l'introduzione del Parlamento in seduta comune non si è inteso dar vita a una terza Camera, ulteriore a Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ossia a un terzo organo costituzionale tra quelli che compongono l'organo complesso Parlamento²⁰. In tal senso, oltre al rigetto della denominazione quale "Assemblea nazionale", deporrebbe, fra l'altro, l'eteropresidenza del collegio affidata al Presidente della Camera dei deputati²¹, considerato, al riguardo, che uno dei maggiori indici dell'autonomia di un organo risiede nella possibilità attribuita allo stesso di scegliere da sé il proprio Presidente e ancora più a monte

¹⁸ Il riferimento è ovviamente e anzitutto a Corte cost., sent. n. 1 del 2014 e sent. n.35 del 2017.

¹⁹ Nel medesimo senso già B. CARAVITA, *I possibili interventi*, cit., V.

²⁰ Cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana (Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti)*, a cura di V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, Milano, 1976, 179 ss.

²¹ Così L. ARCIDIACONO, *Il Parlamento in seduta comune*, in L. Arcidiacono – A. Carullo – G. Rizza, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1993, 289.



di stabilire le regole per giungere alla sua individuazione; circostanze escluse nel caso in esame dall'art. 63, II co. Cost., che, peraltro, dal progetto di riforma ora in esame non verrebbe modificato. Piuttosto, in Assemblea costituente si sarebbe stabilita soltanto una modalità particolare di riunione dei parlamentari dell'uno e dell'altro ramo, in deroga ad una delle regole di funzionamento del bicameralismo, al fine di soddisfare in modo semplice e immediato l'esigenza di giungere a decisioni univoche da parte di Camera e Senato, il cui ottenimento, se non si fosse percorsa quella via, avrebbe imposto al Costituente la predisposizione di meccanismi alternativi, e certamente più complessi, per ottenere l'omogeneizzazione di deliberazioni delle due Assemblee in ipotesi inizialmente difformi²².

Nel progetto qui in esame il senso di quella previsione pare andare in direzione differente in vista di una sostanziale trasformazione del Parlamento in seduta comune – come anticipato – da semplice modalità di riunione di senatori e deputati, in un vero e proprio terzo organo parlamentare, che andrebbe ad aggiungersi ai due rami già esistenti²³. Sembrerebbe, cioè, che si voglia dar vita – se si consente l'espressione – a una sorta di “superCamera”, come segnala anche la precisa indicazione contenuta in quel progetto circa la necessaria adozione di un proprio regolamento (oltretutto singolarmente inserita nel novellando art. 72 Cost., laddove ragioni sistematiche ne consiglierebbero migliore collocazione pur sempre nel primo comma dell'art. 64), che attrarrebbe a sé in esclusiva le questioni maggiormente significative in relazione all'indirizzo politico: non solo le votazioni sulla fiducia, ma anche l'approvazione delle leggi di bilancio e collegate, quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati, oltre che di conversione dei decreti legge, nonché le audizioni del Presidente del Consiglio tanto nell'imminenza quanto in esito alle riunioni del Consiglio europeo.

Da qui, una sorta di paradosso, allorché l'organizzazione parlamentare, tosto che semplificata, ne risulterebbe, alla fine, complicata, così come, in ultima analisi, lo stesso procedimento legislativo, a sua volta e necessariamente influenzato dalla prima. E, infatti, da quel progetto, emergono diversi iter di formazione delle leggi: il bicamerale attuale, mantenuto però soltanto per le leggi di cui all'art. 138 Cost. e per le leggi elettorali; un procedimento pur sempre bicamerale ma “temperato”, ossia a prevalenza della Camera dei deputati con una residua generale possibilità di richiesta di emendamenti da parte del Senato, che diventa però occasionalmente più incisiva per le materie di competenza concorrente e per quelle di cui all'art. 119 Cost.; e, infine, un iter affidato in esclusiva al Parlamento in seduta comune per limitate categorie di leggi, secondo quanto poc'anzi anticipato.

²² Cfr. L. ARCIDIACONO, *op. cit.*, 288, cui *adde*, volendo, A. CIANCIO, *Il Parlamento: l'organizzazione*, in L. Arcidiacono – A. Cariola – E. Castorina – A. Ciancio – G. Chiara, *Diritto costituzionale*, Milano, 2018, 322.

²³ Lo anticipa già S. CURRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in *laCostituzione.info* del 9 ottobre 2020.

5. Segue: b) Sulla riforma del Senato della Repubblica

Le perplessità su quel progetto aumentano con riferimento alla proposta di modifica del Senato, tanto in relazione alla composizione quanto in rapporto alle funzioni. L'organo, invero, dovrebbe venir integrato, nelle intenzioni dei redattori, da 21 componenti, rappresentanti rispettivamente delle Regioni e delle Province autonome, eletti a maggioranza assoluta dai rispettivi Consigli tra i propri membri. L'intenzione nemmeno nascosta di tale modifica è di rendere il Senato una Camera di raccordo tra lo Stato e gli altri enti territoriali maggiori (e infatti, parallelamente è prevista la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali). Ma, per il modo in cui sono individuati tali componenti aggiuntivi, che parteciperebbero paritariamente ai senatori eletti a suffragio diretto a tutte le funzioni esercitate dal Senato (a seconda delle circostanze, individualmente, in "tandem" con la Camera dei deputati, nonché riuniti in seduta comune con i componenti di quest'ultima) la previsione mal si concilia con l'art. 67 Cost., secondo cui "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione" e non l'una o l'altra Regione (o Provincia autonoma), e che dal progetto di riforma in questione al momento non risulta toccato.

E forse questo è un bene per evitare che, una volta posta mano alla revisione della prima parte dell'art. 67, al fine di limitarne la riferibilità solo ai membri della Camera dei deputati, sull'onda lunga dell'afflato riformistico si finisca per intaccare anche la seconda parte della disposizione e con essa il cd. divieto di mandato imperativo²⁴, assecondando così l'aspirazione di quelle forze politiche che, non condividendo la centralità di tale principio nel funzionamento della democrazia rappresentativa, ne auspicano il sovvertimento e l'introduzione della diversa regola del mandato vincolato²⁵.

Non è questa la sede per richiamare i fondamenti della rappresentanza politica come rappresentanza di interessi generali nell'esercizio di un mandato parlamentare che è e deve restare libero²⁶, nonostante alcune recenti torsioni e deprecabili abusi nel suo esercizio concreto²⁷.

²⁴ Sull'istituto, in chiave comparatistica, R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005.

²⁵ V., da ultimo, la proposta di legge costituzionale AC 2366, contenente "Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati".

²⁶ In proposito resta imprescindibile la lettura di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

²⁷ Nell'impossibilità di dar conto della vastissima letteratura in argomento, sia sufficiente richiamare N. ZANON - F. BIONDI, (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze, 2004; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; e, più di recente, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018; e S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019.



E' sufficiente qui evidenziare che sembra assistersi, nel quadro dell'introduzione di ragioni di differenziazione tra le due Camere, ad un tentativo, peraltro non sempre coerente, di rendere il Senato una Camera rappresentativa delle Regioni, senza, tuttavia, sotto il profilo delle funzioni, che sia chiaro perché anche quella peculiare categoria di senatori, legittimati attraverso un'elezione soltanto indiretta per il tramite dei Consigli regionali, debba entrare nel circuito fiduciario e partecipare alle deliberazioni parlamentari quando esse riguardano l'indirizzo politico statale senza incidenza alcuna sul rapporto tra Stato e autonomie territoriali.

Né da questo punto di vista torna utile richiamare ancora la Germania federale, pure tenuta presente dai redattori del progetto per i correttivi proposti alla forma di governo. Invero, titolare del rapporto fiduciario in quel sistema resta in esclusiva il *Bundestag*, mentre l'intervento dell'Assemblea federale (comprensiva quest'ultima – come noto – del primo e dei rappresentanti dei *Länder*) non riguarda né la scelta del Cancelliere federale, né la votazione della sfiducia nei suoi confronti, che rimangono appannaggio della Dieta federale, ma concerne solo l'elezione del Presidente federale, che, pertanto, al di là delle attuali differenze sul tipo di Stato, si svolge in modo in fondo analogo alla vigente disciplina per l'elezione del Capo dello Stato italiano, che vede il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali. Questi ultimi, tuttavia, se mai il progetto del PD venisse approvato nell'attuale formulazione, verrebbero esclusi dal collegio elettorale per il Quirinale a fronte di una diversa e più ridotta presenza stabile dei rappresentanti delle Regioni (e delle Province autonome) in Senato, e da lì nel Parlamento in seduta comune, come poc'anzi descritta. Circostanza, che non pare del tutto in armonia con la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica il quale è, fra l'altro, il rappresentante dell'unità nazionale, al di là delle suddivisioni (è appena il caso allora di ricordare) anche politico-territoriali, sicché – pure dopo la riduzione del numero dei parlamentari e la conseguente alterazione della proporzione numerica tra senatori e attuali delegati delle Regioni – sarebbe semmai opportuno un rafforzamento, anziché un indebolimento, della partecipazione dei territori alla sua elezione, come peraltro acutamente già rilevato in dottrina²⁸.

Per altri versi, non è del tutto chiaro perché il progetto qui in considerazione proponga l'assorbimento del potere di inchiesta nelle attribuzioni del solo Senato, a parte forse l'intento di mantenere una malintesa posizione di complessiva parità con la Camera dei deputati, il cui ruolo risulterebbe alla fine preminente rispetto al primo a seguito della modifica del procedimento legislativo. Parità, che avrebbe minore

²⁸ Cfr. ancora B. CARAVITA, *I possibili interventi*, cit., VII. Sostanzialmente sulla stessa linea di pensiero pare collocarsi anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*, in *federalismi.it*, 2020, n. 25, 8.



giustificazione nel momento in cui il bicameralismo cessasse di essere, appunto, paritario, se non nei più circoscritti termini che anche il Senato manterrebbe, ovviamente, la natura di organo costituzionale.

Invero, la concentrazione di tale attribuzione parlamentare esclusivamente nelle mani dei senatori sembra perdere di vista che la natura delle inchieste parlamentari è sostanzialmente strumentale. Pertanto, quando esse si connotassero per finalità legislative, sembra poco conducente che vengano svolte dalla Camera che ormai risulterebbe recessiva nel procedimento, considerato che il Senato potrebbe anche decidere di non avanzare proposte di emendamenti della legge, tanto più che la richiesta di esame è esercitabile a istanza di una minoranza particolarmente qualificata²⁹. Quando invece si trattasse di inchieste di natura politica, avrebbe probabilmente più senso affidarle senz'altro allo stesso organo, il Parlamento in seduta comune, che, assorbendo la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, meglio potrebbe esercitare il controllo politico su di esso anche quando svolto in forma ispettiva, attraverso la costituzione di apposite commissioni miste.

6. Segue: c) Sulla razionalizzazione della forma di governo

Il richiamo al rapporto fiduciario invita a spendere qualche parola in ordine alle proposte di correttivi alla forma di governo, che, in vista di una maggiore garanzia della stabilità governativa, mirano anzitutto ad introdurre l'istituto della sfiducia costruttiva. Al di là delle valutazioni, in parte già anticipate, circa l'attribuzione della titolarità del legame fiduciario al Parlamento in seduta comune, l'idea in sé per sé si lascerebbe apprezzare, con il limite però che l'articolato ora in commento non prevede espressamente conseguenze per l'ipotesi che il nominativo proposto dal Parlamento a sostituire il Presidente del Consiglio sfiduciato, successivamente alla nomina da parte del Capo dello Stato e alla formazione dell'intera compagine governativa, non riscuota poi la fiducia iniziale. Circostanza in fondo non così peregrina considerando la notoria fluidità delle forze politiche italiane in relazione all'asprezza del percorso politico che usualmente accompagna la scelta dei ministri e, in connessione, la definizione del programma di governo.

Invero, nel progetto non vi è alcuna menzione di un eventuale scioglimento anticipato del Parlamento, mentre la possibilità per il Presidente federale di disporre il rinnovo del *Bundestag*, se questo non elegge a maggioranza assoluta il Cancelliere, costituisce, unitamente alla contestuale individuazione del successore del Cancelliere sfiduciato, nervatura essenziale della forte razionalizzazione sottesa al sistema del Cancellierato tedesco, ponendosi a deterrente della formazione di Governi sorretti da maggioranze (e, se del caso, coalizioni) deboli (artt. 63, IV co. e 67 del *Grundgesetz*).

²⁹ Almeno un quarto dei senatori, ai sensi dell'art. 2 del Progetto in commento.

Da qui si evidenzia il limite dell'aver voluto imitare “a metà” un modello elaborato in tutt'altro contesto politico-istituzionale, dal quale, pertanto, si vorrebbero trarre spunti solo sul modo di porre fine alla relazione fiduciaria senza incidere sulla sua instaurazione, nel momento in cui si fa persistere l'obbligo del Governo di presentarsi al Parlamento entro dieci giorni dalla sua formazione, per ottenerne ancora a maggioranza semplice la fiducia, evitando, al contempo, di porre pesanti ipoteche sulla durata residua della legislatura³⁰.

L'ipotesi, pertanto, (nel caso - per il vero improbabile - di un'eventuale, futura approvazione senza modifiche del testo ora in commento) riporterebbe la risoluzione di una crisi apertasi con un “tentativo ricostruttivo” non andato a buon fine nell'alveo dell'intero panorama delle possibilità che già attualmente si aprono al Capo dello Stato per la risoluzione delle crisi di governo, a cominciare dall'avvio delle consultazioni con l'eventuale individuazione di altra personalità, diversa da quella segnalata al momento della sfiducia, in grado tuttavia di coagulare successivamente la necessaria maggioranza parlamentare. In tale contesto, non può non inserirsi anche l'ipotesi dello scioglimento anticipato, come soluzione estrema, liberamente valutabile dal Capo dello Stato (e non obbligo costituzionale, che non emerge allo stato dalla lettura del testo) per risolvere una crisi apertasi attraverso una mozione di sfiducia in linea di principio costruttiva, di cui, tuttavia, in concreto avrebbe funzionato solo la parte *destruens*.

Da tale ultima considerazione, peraltro, ne scaturiscono altre.

La prima, legata alla soppressione della possibilità di sciogliere una sola Camera in base alla motivazione che un intervento dissolutivo limitato a una sola Assemblea perderebbe ragion d'essere con la riconduzione del rapporto fiduciario al Parlamento in seduta comune. Tale motivazione, tuttavia, trascura che, per quanto assai meno frequenti nell'esperienza politico-istituzionale repubblicana, non possono escludersi esigenze di scioglimento non connesse a crisi di governo³¹, ma dovute a motivi “tecnici” e/o legate a sintomi di malfunzionamento della forma di stato³², ossia a vere e proprie crisi del rapporto rappresentativo, rispetto alle quali allora tale “snellimento” di una delle attribuzioni più incisive che il Testo costituzionale affida al Capo dello Stato (con la conseguente necessità di incidere eventualmente sulla durata residua di entrambe le Camere), potrebbe in ipotesi risultare controproducente rispetto alle esigenze di migliore funzionalità del sistema in considerazione della imprevedibilità delle circostanze che intercettano la vita delle istituzioni. Detto altrimenti, e più semplicemente, tosto che un mero

³⁰ Dubitano dell'utilità di introdurre la sfiducia costruttiva in Italia senza toccare gli altri meccanismi del sistema, R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XXI ed., Torino, 2020, 152.

³¹ Per un'accurata ricognizione di tali casi di scioglimento anticipato e delle vicende politiche che ne hanno accompagnato l'adozione, cfr., di recente, S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016.

³² Cfr. P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, II, 1717 ss.



adeguamento formale dovuto alle più evidenti modifiche al bicameralismo e alla forma di governo, quello sullo scioglimento anticipato pare un correttivo forte, idoneo a lasciare scoperti casi in cui le circostanze potrebbero rendere opportuno l'intervento presidenziale³³ su uno solo dei due rami del Parlamento, ma a cui il Capo dello Stato non potrebbe più dar corso, se mai intervenisse la sollecitata revisione dell'art. 88 Cost.

La seconda riflessione attiene all'aspettativa di porre fine all'esperienza delle crisi di governo extraparlamentari attraverso l'introduzione dell'obbligo per il Presidente del Consiglio di presentarsi dinanzi al Parlamento in seduta comune per aprire il dibattito sulle ragioni della crisi prima di poter presentare le dimissioni. A parte la circostanza che al termine della discussione non è stato previsto espressamente un voto fiduciario, per altri versi è appena il caso di segnalare che l'invocata, necessaria parlamentarizzazione in realtà non muterebbe la natura sostanziale della crisi nata al di fuori delle aule, anche quando le dimissioni del Presidente del Consiglio fossero necessariamente precedute dal dibattito parlamentare. Quest'ultimo sarebbe certamente utile a fornire al Capo dello Stato indicazioni sul modo di risolvere una crisi apertasi per iniziativa del Governo, il quale tuttavia non potrebbe essere costretto a restare in carica anche in assenza di espressa sfiducia ovvero se al termine del dibattito vi fosse comunque un voto sulla fiducia e questa venisse confermata. Dal che deriva che la crisi nata come extraparlamentare, tale sostanzialmente rimarrebbe, al di là delle dichiarazioni che accompagnano il progetto di revisione.

Da ultimo, ma non per importanza, appare inoltre discutibile il proposito di modificare l'art. 92 Cost., conferendo al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato, oltre alla nomina, anche la revoca dei Ministri, risultando l'attribuzione sostanzialmente distonica con riferimento all'inalterato meccanismo di concessione della fiducia, che permanerebbe come fiducia unitariamente concessa all'intera compagine ministeriale, così come d'altra parte nel progetto non viene fatto accenno a meccanismi di sfiducia individuale, laddove un intervento sull'art. 94 costituirebbe occasione propizia per disciplinare espressamente in Costituzione anche tale istituto e renderlo in tal modo coerente con la citata proposta di revisione del secondo comma dell'art. 92 Cost.

Per concludere sul punto, come risulta palese da questi brevi cenni alle modifiche suggerite alla forma di governo, dal complesso dei correttivi proposti al regime parlamentare deriverebbe un evidente rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, il quale pertanto cesserebbe di essere un "*primus inter pares*". La circostanza, unitamente alle diverse maggioranze previste, rispettivamente, per la concessione iniziale della fiducia, che resterebbe a maggioranza semplice, a fronte della votazione sulla

³³ Se non vero e proprio atto dovuto del Presidente della Repubblica per le ipotesi di accertata distanza tra corpo elettorale e rappresentanza parlamentare esistente, secondo la lettura di G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, Quad. n. 7, Torino, 1996, 61ss.

sfiducia, che invece esigerebbe quella assoluta, nell'equilibrio complessivo dei rapporti tra Governo e Parlamento depone per un deciso spostamento del baricentro sul versante del primo, oltre quanto già non emerge dalla prassi delle ultime legislature³⁴, a dispetto dell'intento dichiarato di voler valorizzare il Parlamento, nella sua composizione a Camere riunite, al fine di restituirgli "il suo ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale".

7. Sprazzi di luce tra molte ombre. E qualche auspicio per le riforme future

Peraltro, tra le numerose ombre finora richiamate, e altre che potrebbero ulteriormente oscurare la linearità di quel progetto a più approfondita lettura, emerge pure qualche debole luce.

Per continuare con i riferimenti puntuali, sembra da apprezzare la proposta di inserire in Costituzione la disciplina della questione di fiducia al fine di limitarne il ricorso massiccio ed abusivo. E analoga valutazione positiva, del resto, va riservata all'intento di introdurre ulteriore limitazione alla decretazione d'urgenza, oltre quanto a suo tempo esplicitato nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, attraverso l'inserimento nell'art. 77 Cost. del riferimento al contenuto necessariamente omogeneo dei decreti legge³⁵, recependo in tal modo le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale³⁶.

Ma a monte, e più in generale, il merito maggiore dell'iniziativa di revisione qui sinteticamente commentata consiste nell'aver voluto rilanciare il dibattito parlamentare sull'esigenza di una riforma pervasiva del sistema istituzionale, muovendo anzitutto dal bicameralismo paritario, anche se – come sostenuto in precedenza – tale intenzione non pare aver imboccato una direzione chiara e univoca.

Molto più lineare sembrerebbe una modifica che, raccogliendo gli spunti positivi che pure era possibile individuare nell'abortito tentativo di revisione cd. "Renzi-Boschi", concentrasse le attribuzioni maggiormente qualificanti l'indirizzo politico nella Camera dei deputati, rendendola titolare esclusiva della relazione fiduciaria. Il Senato, invece, nella composizione ormai ridotta a 200 membri, meglio potrebbe venir convertito in autentica "Camera delle autonomie", al fine di individuare un luogo di effettiva composizione delle istanze dei territori, fra di loro e con le esigenze unitarie della Repubblica, tanto più necessario quanto più si andasse verso l'effettiva implementazione dell'autonomia differenziata.

³⁴ In particolare per effetto della partecipazione dell'Italia alla UE, come già segnalato nella nostra *Presentazione* al volume *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2017, 1, cui sia consentito rinviare. Sul tema, più diffusamente, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 205 ss.

³⁵ Sulla difficoltosa ricostruzione della nozione di "omogeneità", v. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di A. Concaro*, a cura di G. D'Elia – G. Tiberi – M.P. Viviani Schlein, Milano, 2012, 419 ss.

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 22 del 2012, commentata, tra gli altri, V. MARCENO', *L'eterogeneità delle disposizioni come "male" da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012. Criticamente sulla decisione, cfr. almeno S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Consultaonline*, 2012.



Ne dovrebbe conseguire, in connessione, una revisione (anche) dell'iter di formazione delle leggi, con un procedimento legislativo ordinario, reso più snello affidandone la “trazione” alla Camera dei deputati, in coerenza con l'attribuzione esclusiva ad essa della funzione di indirizzo politico. Il Senato manterrebbe un residuo potere di “richiamo”, fungendo quindi come una sorta di “stanza di compensazione” per la generalità dei provvedimenti legislativi, salvo un rafforzamento del suo intervento per le leggi ex art. 138 Cost. e altre limitate categorie di leggi, tassativamente individuate, tra le quali, naturalmente, quelle che toccano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali e/o le materie di competenza concorrente.

In connessione, si potrebbe ipotizzare una diversa posizione rappresentativa di deputati e senatori in rapporto ad eventuali differenti canali della rispettiva legittimazione. In tale ottica, peraltro, diventerebbe recessiva l'esigenza di omogeneità del corpo elettorale per entrambi i rami del Parlamento, attualmente in discussione a seguito della presentazione di più progetti di revisione con il fine di ricondurre l'elettorato (ora solo attivo, ora anche passivo) per il Senato ai requisiti di età anagrafica richiesti per la Camera dei deputati. Tale istanza, invero, resterebbe subordinata alle (e condizionata dalle) modalità prescelte per l'individuazione dei senatori, e, anzi, ove queste restassero affidate ancora al suffragio diretto, si imporrebbero, forse, altre ragioni di differenziazione rispetto ai deputati, una volta che i primi fossero chiamati a rappresentare i territori.

D'altra parte, solo successivamente a tale definizione avrebbe senso che venisse condotta in porto l'auspicata riforma della legge elettorale, nonché, per quanto finora non menzionata, una revisione organica dei regolamenti camerale che desse seguito coerente alle ipotizzate riforme costituzionali, ben oltre i più limitati interventi oggi necessari ad adeguare il numero, la composizione ed, eventualmente, le votazioni delle Commissioni all'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari, così come la composizione dei gruppi parlamentari³⁷.

In tal modo, imboccata la direzione per le molteplici riforme istituzionali necessarie a dar seguito coerente all'ultimo referendum costituzionale, ne resterebbe determinata anche la più opportuna scansione temporale.

Invero, non ci si nasconde che si tratta di interventi riformatori che, già isolatamente considerati, è improbabile che possano venir portati a compimento nel corso dell'attuale legislatura. Si auspica, tuttavia, che entro la sua durata residua vengano quantomeno avviati.

³⁷ Più diffusamente, sottolineano le ricadute del taglio dei parlamentari sulla disciplina camerale, tra gli altri, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, 2020, n.10; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2020, n.1; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, *ivi*, 2020, n. 2; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 2020, n.3; L. GIANNITI – N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quad. cost.*, 2020, n.3, 559 ss.