



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti:
logiche politiche e
questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

I

L'Italia – Parlamento nazionale

di

Alessandra Mazzola

Micol Pignataro

Elena Rolfini Scamorza

Rosario Strabone

2. Il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari nei numerosi progetti di riforma costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione ai giorni nostri

di *Alessandra Mazzola*

Volendo fare una ricognizione dello stato di salute in cui versa la Repubblica italiana non possiamo prescindere dal considerare che la sua storia è caratterizzata da una lunga stagione «di proposte da parte – ma non solo – delle forze politiche di progetti di ingegneria costituzionale». Com'è noto, infatti, «è già a partire dalla metà degli anni Settanta che inizia a manifestarsi l'idea, con uno sviluppo impetuoso dall'inizio degli anni Novanta» della revisione della Costituzione, specialmente nella sua Parte Seconda, «al fine di risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro ordinamento democratico»¹⁹. Ciò posto, non si può tacere che sin dagli albori della vigenza del nostro Testo fondamentale, esso è stato sottoposto a manomissioni, tentate o fallite.

La ragione del continuo “ritocco” alla Carta del '48 deve essere imputata al fatto che spesso si è ritenuto che la crisi politica trovasse terreno fertile nella crisi del funzionamento della Costituzione. Tale percezione ha ingenerato «un fraintendimento gravido di conseguenze»²⁰, il quale a sua volta ha dato vita a numerosi progetti di ingegneria costituzionale²¹ che ultimamente paiono vivere un'inversione di tendenza. La riforma costituzionale che andremo ad analizzare, infatti, si propone come un progetto sintetico e puntuale. Tuttavia, per cogliere il significato profondo della proposta di riforma del “Governo del cambiamento” sembra opportuno individuare quante e quali sono le proposte di modifica volte ad incidere sul funzionamento della forma di governo che, in poco più di settant'anni, ha dovuto sopportare la nostra Costituzione.

La I Legislatura si compose di 237 senatori eletti²² e 107 senatori di diritto perché la III disposizione transitoria della Costituzione riconosceva come senatori di diritto coloro che avevano ricoperto cariche nelle assemblee precedenti o che si erano contraddistinti per meriti particolari nella nascita della Repubblica²³. Questa previsione comportò la drastica riduzione del Senato della Repubblica con l'avvento della II Legislatura, pertanto tra i parlamentari si

¹⁹ A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016, pp. 1-2.

²⁰ A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2018, p. 2.

²¹ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2018.

²² Avrebbero dovuto essere 238, tuttavia non si svolsero le elezioni nel collegio uninominale di Trieste.

²³ «Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore». Per riflessioni accurate sul punto si rimanda a E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 17 ss. e, nello stesso volume, C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, p. 155 ss.

levò l'esigenza di mettere in pratica un sistema di riequilibrio del numero dei senatori rispetto a quello dei deputati²⁴. Com'è noto, «di riforme istituzionali (e dalla II Legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque, senza soluzione di continuità»²⁵. A tal proposito, nel 1957, il Governo Segni presentò una proposta di modifica della Costituzione al fine di aumentare la composizione del Senato sia per la parte elettiva, sia per quella di nomina, ma la proposta non venne approvata.

Durante la III Legislatura il Governo Fanfani presentò un'altra proposta di modifica²⁶ per ottenere – come si legge nella Relazione – «un migliore equilibrio» nella composizione delle Camere, affinché «il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento». Si giunse così all'approvazione della L. cost. n. 2/1963 che fissò in Costituzione il numero di deputati (630)²⁷ e senatori (315)²⁸, stabilì che ogni Regione avrebbe avuto un numero minimo di senatori pari a 7 (non più a 6), tranne la Valle d'Aosta (1) e prevedendo che il Molise avrebbe eletto due senatori²⁹. Non può essere sottaciuto che le differenze tra la riforma del 1963 e quella sulla quale saremo chiamati a votare nel 2020 sono profonde. La riforma degli anni Sessanta, infatti, era mossa dall'obiettivo di limitare il costante incremento del numero dei parlamentari a causa dell'aumento della popolazione, tanto che oggi – con il sistema previsto in Assemblea costituente – ci troveremmo ad avere più di 1300 parlamentari³⁰. La *ratio* dunque era quella di evitare un'eccessiva rappresentanza

²⁴ Dopo lo scioglimento delle Camere del 1953 il Governo Segni presentò un progetto di revisione costituzionale (A.S. 1931 del 29 marzo 1957) volto a modificare la durata e la composizione del Senato della Repubblica. Nella Relazione si legge che era considerato necessario un aumento dei senatori «per attenuare la sproporzione numerica ora esistente nella composizione delle due Camere e [...] assicurare [...] un migliore equilibrio fra di esse». Secondo questo disegno sarebbero diventati senatori a vita *anche* gli ex Presidenti della Camera e del Senato e i senatori di nomina sarebbero aumentati da cinque a dieci. Tuttavia, a causa del mancato accordo fra la Democrazia Cristiana e altri gruppi parlamentari, il progetto si arenò. Per ulteriori considerazioni sul punto v. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1143 ss.

²⁵ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, p. 435. Per un profilo storico-ricostruttivo v. P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Mulino, Bologna, 2016.

²⁶ Si propose, prima, l'aumento di 100 senatori e, poi, si optò per un senatore ogni 180.000 abitanti (invece che ogni 200.000) arrivando a un massimo di 300 senatori. Il testo finale indicò in 600 il numero massimo dei componenti della Camera. La proposta fu ulteriormente modificata stabilendo che i deputati sarebbero stati 630 e 315 i senatori; i senatori sarebbero stati minimo 7 per ogni Regione e, infine, venne approvata l'elezione di due senatori per il Molise, Regione istituita con L. cost. n. 3/1963.

²⁷ Cfr. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1129 ss.

²⁸ C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit.

²⁹ Alla legge costituzionale in commento è stata mossa una critica molto severa da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967, p. 347, nota 1, là dove egli sostiene che in Assemblea costituente coloro che chiedevano la riduzione dell'elevato numero dei deputati previsti dall'allora art. 56 Cost. si sentivano rispondere che quel numero era necessario per favorire la creazione della nascente classe politica. «L'assurdo di tale giustificazione», sostiene l'A., sarebbe chiara se solo si pensasse che «la classe politica deve trovare i mezzi della sua formazione con l'apposita preparazione dei più dotati», circostanza che si realizza mediante «la predisposizione di istituti adatti» – il riferimento è al sistema partitico inglese – nonché «attraverso l'esperienza acquisita dagli stessi nelle cariche politiche minori». Ebbene, questa spiegazione non sembrerebbe lontana, ancorché nel suo nucleo essenziale, a quanto affermato dai revisori odierni: meno parlamentari per un Parlamento più autorevole. Nondimeno, come già sosteneva Mortati, l'obiettivo può principalmente essere raggiunto grazie alla capacità politica dei rappresentanti della Nazione, nonché mediante la collaborazione della classe politica tutta.

³⁰ V. su questo aspetto le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 214-215.

degli elettori, nonché la difficile gestione di un Parlamento tanto ampio. All'opposto, la riforma costituzionale 2020 mira – come meglio si specificherà nel prosieguo – a ridurre il numero dei parlamentari per ottenere maggiore efficienza del Parlamento.

La IX Legislatura vide l'istituzione della c.d. Commissione Bozzi che si proponeva – come affermato nella Relazione di maggioranza – di «ridurre il carico di lavoro» delle Camere differenziandone le funzioni e per tale ragione si reputava necessario ridurre il numero dei parlamentari, senza tuttavia «determinare problemi per la funzionalità delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori». La relazione di maggioranza proponeva, in particolare, la riduzione del numero dei parlamentari fissata in circa 480/500 deputati e 240/250 senatori. Com'è noto, le proposte presentate³¹ non giunsero in sede parlamentare e pertanto non vennero approvate.

È a partire dalla Commissione bicamerale Bozzi che viene superata «la questione dell'attuazione costituzionale per introdurre quella di una nuova – e necessariamente *diversa* - Costituzione»³², tanto è vero che in questo periodo inizia ad affermarsi l'idea di adottare un procedimento di revisione costituzionale *ad hoc* e, in particolare, che deroghi le regole espressamente sancite nella Carta costituzionale. L'obiettivo dei grandi progetti di riforma che seguiranno nel corso delle Legislature è quello della “governabilità”³³, ritenendo, in particolare, che i mali della Repubblica risiedano nelle Assemblee parlamentari, nei rapporti tra queste e l'Esecutivo e nell'articolazione decentrata dello Stato italiano.

Un breve accenno, sintomatico in questa lunga carrellata di riforme (tentate o riuscite), deve essere riservato al messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga³⁴ con il quale sollecitava il Parlamento a intervenire con un ampio progetto riforma costituzionale in virtù dell'inadeguatezza dell'apparato istituzionale ad affrontare i problemi del Paese. Tale messaggio segna il punto di svolta dei progetti di riforma costituzionale, giacché le difficoltà di natura *politica* del Paese iniziano a essere ricondotte in maniera sempre più esplicita alle (presunte) inadeguatezze della Carta costituzionale³⁵. Inoltre, si radica nella società l'idea «che sia avvenuta (o stia avvenendo) la transazione verso un nuovo assetto costituzionale»³⁶, quantunque la Costituzione non sia stata formalmente modificata.

La XI Legislatura diede alla luce la nascita della seconda Commissione bicamerale per le riforme costituzionali c.d. De Mita – Iotti che presentò diverse proposte di revisione costituzionale. A causa di un mancato accordo complessivo sulla riforma parlamentare si

³¹ Le alterative oscillavano fra l'individuazione di un rapporto fisso fra parlamentare e numero di abitanti, oppure la definizione di un numero fisso individuato in base alle Camere basse delle quattro grandi democrazie europee, ovvero un numero compreso fra 480-500 deputati e 240-250 senatori.

³² P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 11.

³³ Vengono dunque presentate proposte di riforma costituzionale che tendono all'adozione della forma di governo (semi)presidenziale e che insistono circa la necessità di adottare un sistema elettorale di tipo maggioritario per snellire l'assetto molto articolato dei partiti. Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

³⁴ Messaggio inviato, ai sensi dell'art. 87, secondo comma Cost., il 26 giugno 1991. Il Capo dello Stato pose l'accento, in particolare, sulla forma di governo e il sistema elettorale, sul ruolo delle autonomie, sulla disciplina dell'ordine giudiziario, sui nuovi diritti di cittadinanza e, infine, sugli strumenti relativi alla finanza pubblica. Disponibile in <https://archivio.quirinale.it/aspr/discorsi/presidente/francesco-cossiga/parlamento>.

³⁵ V. per tutti A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., spec. p. 2.

³⁶ P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 13.

decise di non modificare gli articoli 56 e 57 della Costituzione³⁷ perché, si legge nella Relazione finale della Presidente Iotti³⁸, in assenza di una riforma compiuta si reputa opportuno «non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie». In questo caso dunque il bicameralismo e le funzioni del Parlamento restano inalterate e la differenza più profonda che si può leggere consiste nella riduzione della Legislatura a quattro anni.

Con la Commissione bicamerale De Mita – Iotti si radica l’idea della necessaria, oltre che fattibile, istituzione di Commissioni *ad hoc* che, tra l’altro, si caratterizzano per l’adozione di una procedura di revisione costituzionale derogatoria rispetto all’art. 138 Cost.³⁹. Tali procedimenti sono stati fortemente criticati dalla dottrina⁴⁰ per la fondamentale ragione che una procedura di revisione in deroga rispetto all’articolo 138 della Costituzione è illegittima a causa dell’alterazione delle norme costituzionali⁴¹. È stato ritenuto, in proposito, che la modifica del procedimento di revisione costituzionale è «un elemento di vera e propria rottura costituzionale»⁴².

Nel 1994 il Governo Berlusconi I nominò il c.d. comitato di studio Speroni «con il compito di studiare e di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali, nonché di revisione costituzionale»⁴³ fra le quali spiccava l’obiettivo – poi seguito in altre proposte di revisione costituzionale – comporre il Senato della Repubblica con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. La bozza venne trasmessa al Presidente del Consiglio nel dicembre 1994, ma non seguì l’esame parlamentare. Caratteristica di questo gruppo di studi è l’apertura di una nuova fase delle riforme costituzionali, ovvero la proposta di riforma ha inizio e si sviluppa in seno al Governo.

Il 1996 iniziò con la c.d. Bozza Fisichella che, oltre a voler rendere il Senato una Camera di espressione delle autonomie composta in maniera mista da rappresentanza diretta e

³⁷ Benché fosse stato espresso parere favorevole alla riduzione del numero dei deputati, pari a 400 e dei senatori, pari a 200, nell’ottica di una distinzione delle funzioni fra le due Camere.

³⁸ Cfr. su questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 378.

³⁹ Si prevedeva infatti che il ricorso al *referendum* sarebbe stato necessario indipendentemente dalla maggioranza ottenuta nella seconda deliberazione. Cfr. L. Cost. n. 1/1993 articolo 2, comma 2.

⁴⁰ Si rimanda, tra i tanti, a E. BETTINELLI, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 273 ss.; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 91 ss.; A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Ist. Enc. It., Roma, 1997, p. 133 ss.; M. VOLPI, *Referendum (dir. cost.)* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, UTET, Torino, 1997, p. 516 ss.

⁴¹ In questo senso A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

⁴² S. PANIZZA, *La previsione costituzionale nell’esperienza della XVIII Legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 12. Cfr. *ex multis*, P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull’art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2017; F.R. DE MARTINO, *L’“uso” della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, il quale afferma a p. 69 che «sin dall’origine l’idea di revisionare la Costituzione mediante procedimenti in deroga, o anche ordinari ma con approvazioni della maggioranza di governo, [ha] sempre nascosto il proposito di introdurre soluzioni forzate, se non inammissibili, del dettato costituzionale».

⁴³ In particolare, l’obiettivo era trasformare il Senato in una Camera delle Regioni composta, per la metà, dai rappresentanti delle Regioni e, per la restante metà, dai rappresentanti dei Comuni e delle Province. Il numero dei membri non era definito, mentre era specificato che i rappresentanti delle Regioni sarebbero stati individuati sulla base del numero degli abitanti della Regione.

rappresentanza di secondo grado, voleva ridurre il numero complessivo dei parlamentari fino ad un massimo di seicento, benché non fosse specificato in quale ramo del Parlamento si sarebbe dovuto procedere in tal senso, né la relativa proporzione.

La XIII Legislatura è quella della c.d. Commissione bicamerale D'Alema istituita mediante L. cost. n. 1/1997⁴⁴. Anche in questo caso si propose il procedimento derogatorio dell'art. 138 Cost. con il quale si prevedeva la necessità del pronunciamento popolare mediante *referendum*. Il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione venne presentato in due versioni differenti⁴⁵; quella finale individuava un numero compreso fra 400 e 500 deputati da individuare definitivamente mediante una legge successiva, e 200 senatori⁴⁶. Anche questa proposta non ebbe seguito parlamentare.

Nel 2001 la L. cost. n. 1 ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione in ossequio alla L. cost. n. 1/2000 che, inserendo un nuovo terzo comma all'art. 48 Cost., ha istituito la Circoscrizione estero, "scorporando" l'elezione in Italia di 12 deputati e di 6 senatori⁴⁷. Nell'anno medesimo, inoltre, è entrata in vigore la L. cost. n. 3/2001⁴⁸ che ha completato l'opera iniziata con la L. cost. n. 1/1999 di riscrittura del Titolo V, Parte II della Costituzione. Con questa riforma è stata inaugurata la stagione delle riforme "a colpi di maggioranza"⁴⁹.

La riforma costituzionale oggetto della XIV Legislatura, respinta con il *referendum* del 25-26 giugno del 2006⁵⁰, prevedeva – tra l'altro – la riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, alla Camera dei deputati sarebbero stati ridotti a 518 membri, mentre al Senato della Repubblica a 252. Con tale progetto inizia a instillarsi l'idea che il Parlamento sia, «se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua attuale configurazione costituzionale»; lo si ritiene «incapace di condizionare

⁴⁴ Si rimanda sul punto a G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998, p. 93 ss.; A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2, 2000, p. 396 ss.; P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. Dir.*, 3, 2004, p. 53 ss.

⁴⁵ La prima del 30 giugno 1997 e la seconda del 4 novembre.

⁴⁶ Inoltre, era prevista per il Senato una "sessione speciale"; l'organo sarebbe stato integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali «eletti – si legge nella Relazione – in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori».

⁴⁷ Si rese quindi necessario approvare la L. n. 459/2001 (meglio nota come Legge Tremaglia) e il relativo regolamento applicativo, il d.P.R. n. 104/2003. Si veda su questo aspetto E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 199 ss.; L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000, p. 65 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, 2007, p. 121 ss. e, da ultimo, M. FEDI – G. GAMBARELLA, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 2018, p. 265 ss.

⁴⁸ È stato il primo *referendum* della storia della Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. La riforma venne approvata con il 64.21% dei Sì e il 35.79% dei No. (www.elezionistorico.interno.gov.it).

⁴⁹ R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2, 2001, p. 341 ss.

Com'è stato sostenuto, la riforma in commento dovrebbe ricordare ai nostri "riformatori" «che una riforma sbagliata giustifica l'invocazione di nuove riforme, alimentando il circuito dell'ossessione» riformatrice che, a lungo andare, rischierà di rendere il testo sostanzialmente inutilizzabile (P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 26).

⁵⁰ 61.29% No e 38.71% Sì. (www.elezionistorico.interno.gov.it).

autonomamente il valore del Governo e del suo leader»⁵¹, i quali iniziano ad essere considerati diretta espressione della volontà del corpo elettorale.

Di poco successiva è la c.d. bozza Violante, i cui lavori si arrestarono in Commissione Affari Costituzionali presso la Camera. In questo caso il numero dei parlamentari sarebbe stato ridotto intervenendo, alla Camera, con 512 deputati. Per il Senato era prevista un'elezione "di secondo livello", ove i senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali in proporzione alla popolazione.

Nel corso della XVI Legislatura⁵² la Commissione Affari Costituzionali del Senato presentò un testo che l'Aula approvò e che vedeva ridurre la composizione del Parlamento a 508 deputati e 250 senatori; la Camera non riuscì ad esaminare il progetto a causa della fine anticipata della legislatura.

La XVII Legislatura si aprì con l'istituzione di un Gruppo di quattro "saggi" da parte del Presidente della Repubblica, con il compito di redigere un progetto di riforma della Parte II della Costituzione, nel quale era ricompresa la riduzione dei deputati e dei senatori pari, rispettivamente, a 480 e 120. Anche in questo caso il Senato si sarebbe contraddistinto per un'elezione di secondo grado, confermando l'idea, ormai imperante, del superamento del bicameralismo perfetto. In particolare, il nuovo Senato sarebbe stato composto dai Presidenti delle Regioni e dai rappresentanti delle Regioni eletti dai Consigli regionali in proporzione al numero di abitanti della Regione.

Durante la stessa Legislatura il Governo Letta nominò un gruppo di lavoro, c.d. Commissione per le riforme costituzionali, la cui Relazione finale dell'ottobre 2013 recava che tra gli obiettivi c'era «il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari» in un numero pari a 480. Per il Senato si sarebbe seguita invece la proposta della c.d. Bozza Violante, la quale individuava un numero di senatori fra 150 e 200. Tale progetto non ebbe seguito a causa della caduta del Governo.

Infine, il Governo Renzi, nell'ambito di un progetto di riforma molto ampio, proponeva di mantenere ferma la Camera dei deputati e di trasformare il Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie con un'elezione di secondo grado per 95 senatori. Una legge successiva avrebbe individuato il modo in cui i Consigli regionali avrebbero espresso i propri rappresentanti in considerazione della consistenza numerica dei gruppi, nonché degli "orientamenti politici" delle Regioni⁵³. Questa riforma venne respinta dal voto popolare del 4 dicembre 2016⁵⁴.

⁵¹ A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 1137.

⁵² Per completezza espositiva, si ricordi che in questa legislatura è stata approvata la L. cost. n. 1/2012 di modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione in virtù di una interpretazione non troppo corretta del c.d. *Fiscal compact*. Basti qui ricordare che l'ultima votazione alla Camera ha registrato solo undici astenuti, al Senato invece undici voti contrari e trentaquattro astenuti. «Un vero plebiscito». (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, nota 6, p. 94).

⁵³ Nel quadro di una bibliografia piuttosto ampia, si rimanda per l'interpretazione del nuovo senato a A. D'ANDREA, *Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 151 ss.; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F. S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, p. 35 ss., infine, A. D'ANDREA, *L'azzardo costituzionale*, Edizioni conoscenza, Roma, 2016, pp. 9-12.

⁵⁴ Respinta con il 59,12% dei No (www.elezionistorico.interno.gov.it).

Dalla ricostruzione qui presentata si evince che il tema della riduzione del numero dei parlamentari coinvolge l'organo rappresentativo sin dagli esordi della sua attività, benché non sia mai stata realizzata un'indagine specifica per individuare «quale sarebbe il numero ideale per garantire, come a parole intendono ottenere i proponenti della riforma attuale, una migliore efficienza e funzionalità dei lavori parlamentari»⁵⁵. Siamo approdati, a poco più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a ritenere che i parlamentari siano troppi e che pertanto irrigidiscano e rallentino il processo legislativo delle Camere, impedendo altresì un processo decisionale snello, che possa permettere di rispondere in maniera più precisa alle esigenze dei cittadini. Al contrario, nella Relazione della c.d. Commissione Bozzi si affermava che uno dei limiti alla riduzione del numero dei parlamentari era proprio la funzionalità dell'organo, che sarebbe stato fortemente minato qualora si fosse ridotta, *sic et simpliciter*, la sua composizione.

La riforma che nel 2020 andremo a votare si pone, almeno formalmente, in linea di discontinuità rispetto a quelle precedenti perché si presenta come una riforma puntuale e non di riscrittura dell'intera Parte II della Costituzione. Questo non significa che non sia stata seguita la strada delle riforme puntuali⁵⁶, significa piuttosto che per la revisione della forma di governo e, talvolta anche della forma di Stato, è stata seguita la strada delle riforme organiche, il cui apice è stato raggiunto con la c.d. riforma Renzi-Boschi.

Quel che resta del lungo e travagliato cammino costituzionale che qui si è cercato di ricostruire⁵⁷ è che, nel dibattito politico e intellettuale, prima, e nell'opinione pubblica, poi, si sono insinuate «posizioni teoriche e politiche che mettono esplicitamente in dubbio gli elementi essenziali del patrimonio del costituzionalismo occidentale» e che nuocciono gravemente la Costituzione, sino ad arrivare «ad appannar[n]e l'idea stessa»⁵⁸.

3. *Iter*, contenuti e proposte collegate al testo di legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»

di *Alessandra Mazzola*

Il tratto distintivo della XVIII Legislatura si rinviene, in particolare, nell'aver proposto modifiche della Costituzione puntuali, ancorché fra loro collegate. È una scelta che si pone

⁵⁵ E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p. 31.

⁵⁶ Si pensi, per esempio, alla L. cost. n. 2/1967 che ha ridotto la durata in carica dei giudici della Corte costituzionale o alla L. cost. n. 1/1992 relativa all'art. 79 Cost. sull'amnistia e sull'indulto. Cfr. diffusamente su questo aspetto E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 5-6.

⁵⁷ Benché muti il ceto politico, permane «l'ostilità nei confronti di ogni idea di Costituzione, vista sempre come un ostacolo alla capacità di governare, mai come una fonte preziosa di legittimazione» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 244).

⁵⁸ A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 4.

in netta discontinuità rispetto alle scelte politiche che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni della stagione di revisione della Carta. In passato, infatti, si era soliti assistere a interi "stravolgimenti" del Testo costituzionale, i quali avevano riguardo alla sola Parte Seconda della Costituzione. Si riteneva, infatti, «che l[*e*] riform[*e*] non riguardava[no] assolutamente la prima parte, quasi che si trattasse di normative autonome, a compartimenti stagni, e non di parti separate sì, però di un unico contesto complessivo»⁵⁹.

Il progetto relativo alla riduzione del numero dei parlamentari sembrerebbe *prima facie* sconnesso rispetto a un disegno più ampio finalizzato a rivedere il funzionamento dell'intera forma di governo. Tuttavia, a seguito di un'analisi più approfondita, non sembra possibile sostenere che la revisione costituzionale promossa dal Governo Conte (bis) sia puntuale⁶⁰, né tantomeno organica⁶¹, atteso che attualmente al vaglio delle Camere ci sono diversi progetti di legge di modifica della Carta fondamentale⁶². Quantunque sia buona cosa l'abbandono

⁵⁹ V. D'AMBROSIO, *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2008. Nello stesso senso anche A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21. L'A. afferma che «una suddivisione tra prima e seconda parte della Carta del '48 si basa sull'erroneo presupposto per il quale i caratteri essenziali della nostra Costituzione sarebbero contenuti tutti nella parte dedicata ai diritti, mentre l'intera parte dedicata all'organizzazione dei poteri rivestirebbe una natura solo strumentale, così da legittimare l'idea che la seconda parte del testo costituzionale possa essere nella piena e sostanziale disponibilità del revisore costituzionale».

⁶⁰ Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018, p. 1 afferma che il metodo riformatore della XVIII Legislatura «abbandon[a] le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti»; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *DPE Rassegna online*, 2, 2019, a pp. 8-9 sostiene che dal punto di vista metodologico, «siamo di fronte ad interventi di modifica circoscritti che, da un certo punto di vista, possono destare meno preoccupazioni rispetto a quelli a più ampio spettro», come le riforme costituzionali del 2006 e del 2016. Poi però afferma che la tenuta dell'assetto costituzionale «non è, in assoluto, garantita da interventi puntuali che ben possono incidere su elementi fondativi del sistema istituzionale», perciò sostiene che sia necessario che i "revisori" abbiano ben chiaro l'obiettivo della riforma. Nello stesso senso M. LUCIANI, *Un "taglio" non mediato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 245 il quale afferma che indubbiamente questa riforma costituzionale si lascia alle spalle il metodo della c.d. grande riforma, tuttavia «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura» a tal punto che la lettura congiunta della (nuova) iniziativa legislativa popolare, dell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione e della riduzione del numero dei parlamentari «finirebbe per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate». *Ivi*, nello stesso senso, G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, pp. 232-233, la quale ritiene che l'abbandono delle riforme "palingenetiche" rappresenta sicuramente un passo positivo, cionondimeno, le riforme puntuali, possono compromettere l'intero impianto costituzionale incidendo sul funzionamento di altri istituti. Anche M. AINIS, *L'insano e contagioso desiderio di cambiare la Costituzione*, in *L'Espresso*, 3 novembre 2019 sostiene che la XVIII Legislatura è caduta nello stesso errore delle "grandi riforme" del passato ma «senza dirlo, anzi facendo mostra del contrario», giacché i promotori della riforma non hanno espresso la volontà di intervenire con modifiche ad ampio raggio, bensì «con una pioggia di piccoli interventi, di microriforme che parrebbero slegate l'una dall'altra». Tuttavia, come insegna il principio commutativo, cambiando l'ordine degli addendi il risultato non cambia; in altri termini, «è la somma che fa il totale» ed è sul complesso delle proposte al vaglio del Parlamento che deve porsi l'attenzione.

⁶¹ Cfr. V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 3-4. Nello stesso senso S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.

⁶² Per un'analisi più approfondita si rimanda a G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, cit.; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018; R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2018; P. ADDIS, *Le riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 53-54.

della strada delle c.d. grandi riforme, perseguire la modifica mediante «interventi puntiformi appare a sua volta problematic[o]» perché essi danno vita a «una pluralità di interventi che ben avrebbe[ro] potuto essere ricondott[i] ad unità, senza nulla perdere in punto di omogeneità»⁶³.

Nel caso di specie, strettamente connesso alla modifica della composizione del Parlamento è il progetto di legge «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» (A.C. 1511)⁶⁴; analogamente, l'A.S. 1569 propone la modifica dell'art. 58 Cost. per abbassare a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato. Laddove i due progetti fossero approvati, l'elettorato attivo e passivo delle due Camere sarebbe equiparato, esasperando le uguaglianze fra i due rami del Parlamento e determinando un bicameralismo «più che perfetto»⁶⁵.

Sempre nell'ottica della modifica delle due Camere, è stata proposta la revisione dell'art. 57 Cost. affinché l'elezione del Senato avvenga su base circoscrizionale e non più regionale; la motivazione trarrebbe origine sia dall'ampiezza dei collegi uninominali, sia dal forte divario fra Regioni con riguardo al rapporto tra i seggi e la popolazione media. La dottrina si è a lungo interrogata sul significato da attribuire all'elezione su «base regionale» ed è stato affermato che non deve «trarre in inganno» la formulazione letterale della norma perché «la «base» in questione corrisponde ad una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere – *de jure condito* – alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali»⁶⁶. Ciò nonostante, mettere mano alle modalità elettive del Senato, unitamente alla riduzione del numero dei parlamentari, – come si cercherà di spiegare diffusamente nel prosieguo – potrebbe aumentare il divario tra le Regioni molto popolate e quelle poco popolate, avvantaggiando ulteriormente le prime. Queste, da un lato, godranno della maggior rappresentatività loro attribuita e, dall'altro lato, beneficeranno della sotto-rappresentatività delle Regioni meno popolate. Un combinato disposto che vedrebbe comunque aggravare la situazione delle Regioni più piccole.

Il funzionamento della forma di governo sarà alterato anche dalla proposta di inserire il vincolo di mandato, in netta discontinuità rispetto a quanto deciso dai Costituenti⁶⁷. La *ratio* del divieto del vincolo di mandato consiste nel fatto che essere parlamentari equivale ad essere liberi di interpretare l'interesse della Nazione, ovvero liberi «di aderire nel corso della

⁶³ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 221.

⁶⁴ Approvato alla Camera il 31 luglio 2019, attualmente all'esame del Senato della Repubblica (A.S. 1440).

⁶⁵ Per maggiori osservazioni si rinvia a F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2019, p. 6 ss.; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su «Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 14; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 279 ss.

⁶⁶ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, 1984, p. 236. Per un'analisi approfondita sul punto v. *ex multis* G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Nocchioli, Firenze, 1949, p. 255 ss.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 14 ss. e, da ultimo, C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., p. 1145.

⁶⁷ Cfr. par. 20 del «Contratto per il governo del cambiamento» sottoscritto da Movimento 5 Stelle e Lega «Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo». Nello stesso senso p. 4 del «Programma di governo» sottoscritto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali del 4 settembre 2019. Per un approfondimento sul punto si rimanda a L. PEDULLÀ, «Contratto per il governo del cambiamento» e modifica all'art. 67 Cost., in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 maggio 2019.

legislatura a un certo gruppo anziché a un altro e finanche di non aderire ad alcun gruppo»⁶⁸. Questa libertà, consustanziale alle democrazie moderne-democratiche nate a seguito del Secondo conflitto mondiale, sarà totalmente annientata nel caso in cui tale proposta di riforma dovesse essere approvata, determinando conseguenze rilevanti sul funzionamento della forma di governo e sui rapporti tra elettori ed eletti. Per i primi, infatti, sarà sempre più difficile individuare un soggetto idoneo a rappresentare i propri interessi e le proprie esigenze in seno all'organo naturalmente preposto alla rappresentanza⁶⁹.

Accanto a ciò si pone la proposta di introdurre l'iniziativa legislativa popolare rinforzata modificando il secondo comma dell'art. 71 Cost.⁷⁰; tale modifica può essere letta «come una

⁶⁸ A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 3.

⁶⁹ La Corte costituzionale con sentenza del 24 febbraio 1964, n. 14, § 2 *Considerato in diritto* ha specificato che «il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito». Si dovrà aspettare il 2014 con la nota sentenza del 13 gennaio 2014, n. 1, § 3. 1 *Considerato in diritto* per aversi una nuova pronuncia sul punto. In quest'occasione la Consulta ha affermato che è illegittimo il premio di maggioranza assegnato alla coalizione o alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi senza che la stessa coalizione o lista abbia raggiunto una soglia minima di voti. Siffatto premio, pertanto, «non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.».

⁷⁰ In tempi non troppo distanti dal presente, sottolineando il mutamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, è stata avanzata l'idea di rinvigorire l'iniziativa legislativa popolare, senza tuttavia porre nella libera discrezione della minoranza il potere legislativo. In quell'occasione la proposta mirava a inserire in Costituzione l'obbligo di discutere i disegni di legge di iniziativa popolare e istituire una "corsia privilegiata" per gli stessi. Cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, Intervento al seminario "Le regole del voto. Rappresentanza e sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta", Roma, Centro per la Riforma dello Stato (6 febbraio 2017), in *Centro per la Riforma dello Stato*, 13 febbraio 2017, p. 6. Tale rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare deve essere bilanciato, atteso che «in nessun caso gli strumenti di democrazia diretta, il cui utilizzo è stato fortemente incrementato negli Stati democratici» possono rappresentare «grimaldelli per rafforzare scelte operate dagli esecutivi e dalla loro maggioranza ovvero mutare da mezzi di appelli al popolo – "oppositivi" – da parte dei gruppi che non hanno avuto la possibilità di interloquire in Parlamento ovvero che non ne condividono le proposte, in "appropriativi" di scelte di indirizzo politico operate dalle maggioranze» (A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., pp. 6-7). Sul punto si vedano inoltre le interessanti considerazioni di S. CASSESE – C. FUSARO, *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, p. 729 ss., spec. pp. 731-732 ove gli A. si interrogano sull'opportunità di "far parlare" direttamente il popolo, giacché è bene dubitare della sincerità dello stesso quando è chiamato a rispondere al quesito referendario. In diverse occasioni, infatti, il popolo ha dimostrato di non rispondere direttamente alla questione ad esso posta, ma a questioni ad essa collegate; è proprio sulla «potenziale insincerità dei referendum» che prende corpo «lo sfruttamento» che talvolta «ne fanno i proponenti, trasformando così uno strumento di democrazia dal basso in uno strumento di governo dall'alto o di manipolazione della volontà popolare».

Con specifico riferimento alla modifica "in combinato disposto" degli articoli 71 e 75 della Costituzione cfr. E. CHELI, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019 e, *ivi*, gli interventi di P. CARNEVALE; M. LUCIANI; E. PALICI DI SUNI; G.M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum"*, in *federalismi*, 10, 2019 e, *ivi*, I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*; S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019; V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

forma di implementazione della democrazia partecipata, oppure, come un forte svilimento e ridimensionamento della democrazia rappresentativa»⁷¹. Consustanziale a tale attività è la speculare riduzione del *quorum* di validità per il *referendum* abrogativo, che impatterà sul quarto comma dell'art. 75 Cost. Per completare il quadro, sarà rivisto il ruolo della Corte costituzionale nel vaglio referendario⁷².

Infine, il progetto di revisione costituzionale muove nel senso di sopprimere – ancora una volta, verrebbe da dire – il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro⁷³ (A.S. 1124).

Ad oggi, quel che è certo è che saremo chiamati a votare con *referendum* ai sensi dell'art. 138, comma secondo Cost.⁷⁴ la proposta di legge costituzionale che prevede la riduzione del numero di deputati da 630 a 400 (di cui 8 eletti nella Circoscrizione estero) e dei senatori da 315 a 200 (di cui 4 eletti nella Circoscrizione estero). La proposta è stata approvata in prima deliberazione al Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019⁷⁵ e, senza modificazioni, alla Camera dei deputati il 9 maggio 2019⁷⁶. L'11 luglio è stato approvato in seconda deliberazione al Senato e definitivamente alla Camera nella seduta dell'8 ottobre 2019, quindi pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

Se la riforma venisse accolta dal corpo elettorale, i due rami del Parlamento sarebbero ridotti del 36.5% e la dottrina maggioritaria ritiene che tale diminuzione possa comportare ripercussioni non secondarie sul funzionamento della forma di governo parlamentare⁷⁷.

⁷¹ M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, p. 1.

⁷² Per riflessioni più specifiche sul punto si rimanda a S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 10 ss.

⁷³ Per un'analisi approfondita sulla natura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e sui diversi progetti di riforma in senso abrogativo – con ultimo aggiornamento alla riforma c.d. Renzi-Boschi – si rimanda a A. APOSTOLI, *La soppressione del CNEL*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 223 ss.

⁷⁴ Giova ricordare che la richiesta di *referendum* è stata presentata da 71 senatori, solo 8 in più rispetto ai 63 necessari per raggiungere il quinto dei membri della Camera che richiede l'art. 138 Cost. (42 del Gruppo Forza Italia, 10 Gruppo Misto, 9 Lega, 5 Partito Democratico, 2 Italia Viva e 2 MoVimento 5 Stelle). Quella in discussione è stata la prima volta nella storia della Repubblica italiana in cui il *referendum* è stato attivato dalla minoranza parlamentare. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rimanda a P. ADDIS, *Questo referendum costituzionale chi lo ha chiesto?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 249-250.

⁷⁵ Il progetto origina da tre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (A.S. 214 e abbinate) sulle quali l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato ha deciso di svolgere alcune audizioni nelle date del 21 e del 25 novembre 2018. La Commissione Affari costituzionali, in sede referente, ha adottato il testo unificato delle proposte nella seduta del 19 dicembre 2018 e ha conferito mandato al Relatore affinché riferisse favorevolmente in Assemblea.

⁷⁶ La I Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato la prima lettura della proposta di legge C. 1585 trasmessa dal Senato, abbinata alla proposta di legge costituzionale C. 1172. D'intesa con il Presidente della Camera, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva che si è tenuta nelle giornate del 20, 21, 26, 27 e 28 marzo e 3 aprile. È stato adottato come testo base il progetto C. 1585 e successivamente la Commissione ha conferito mandato ai relatori affinché riferissero all'Assemblea in senso positivo il testo approvato dal Senato.

⁷⁷ V. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit.; F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit.; P. CARROZZA,

A riforma approvata, presso la Camera dei deputati il rapporto fra deputato ed eletto passerà da 96.006 a 151.210, mentre al Senato della Repubblica il rapporto si alzerà da 188.424 a 302.420⁷⁸. Diversamente rispetto a quanto affermato dai promotori della riforma, il dato comparato dimostra che il rapporto fra il numero dei parlamentari e la popolazione nel nostro Paese è in linea – con un andamento decrescente – rispetto a quello degli altri Paesi europei. In particolare, il rapporto percentuale fra numero di deputati dell’Italia ogni 100.000 abitanti è pari a 1, così come nel Regno Unito, similmente a Polonia (1.2), Belgio (1.3), Francia, Germania e Paesi Bassi (0.9). Qualora la riforma venisse approvata, l’Italia avrebbe il primato circa la percentuale più bassa rispetto agli Stati europei pari a 0.7⁷⁹.

Saremo chiamati a votare anche sulla riforma dell’articolo 59, secondo comma della Costituzione che fisserà il numero dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica nel numero massimo di cinque⁸⁰. Così risolvendo l’annosa disputa circa la differenza fra

È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019; G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit.

⁷⁸ Non sostiene il progressivo allontanamento fra elettori ed eletti G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 231, la quale piuttosto ritiene che il divario potrà essere colmato dai potenti canali di comunicazione che il XXI Secolo offre, i quali garantiscono «la possibilità di raggiungere capillarmente tutta la popolazione, permettendo così agli elettori di conoscere le posizioni politiche e ideologiche dei candidati anche all’interno di un più ampio bacino elettorale».

⁷⁹ Su queste riflessioni si veda tra i tanti, G. DELLEDONNE, *Un’anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 55 ss.; *ivi*, P. ADDIS, *Come funziona all’estero?*, pp. 69-70; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 22-25; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell’indagine comparata*, in *federalismi – paper*, 17 aprile 2020. Infine, evidenziando che l’allargamento della distanza fra elettori ed eletti avvicinerrebbe il nostro Paese ai grandi Stati federali come Stati Uniti, Brasile ecc. si segnala P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 92; S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 236. Meno recente ma nello stesso senso A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012. *Contra*, C. FUSARO, *Riduzione parlamentari? Riforma marginale, ma il “sì” apre a nuove riforme*, in *LibertàEgualità*, 24 febbraio 2020; *ID.*, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 241 ss.; G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 232, l’A. sottolinea che l’errore di comparazione consiste nel mettere a confronto la sola Camera dei deputati con le Camere elettive degli altri Paesi europei e non la somma di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, posto che l’Italia, nel contesto europeo, è il solo Paese ad avere due Camere elettive. Parzialmente conforme anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 259, il quale afferma che «il numero dei nostri parlamentari (deputati e senatori) risulta nel complesso tra i più elevati nei Paesi europei, potendo quindi giustificare un intervento riduttivo, che, tuttavia, proprio alla luce dei medesimi dati sembra essere stato realizzato con qualche eccesso»; sarebbe stata piuttosto congrua una riduzione che si aggirasse fra i 400 e i 500 deputati, ovvero che a fronte di una drastica riduzione della Camera dei deputati riducesse di soli due terzi il Senato della Repubblica.

⁸⁰ Sull’interpretazione del secondo comma dell’articolo 59 della Costituzione si rimanda, tra i tanti, a G. FERRARI, *Nomina di senatori vitalizi e “numerus clausus”*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 785 ss.; M. LUCIANI, *Notarelle (anacronistiche?) sull’interpretazione dell’art. 59, 2° comma della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1984, p. 671 ss.; A. CHIMENTI, *Art. 59*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1167 ss.; A. MACCANICO, *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, p.

nomina “soggettiva” da parte del Capo dello Stato e “oggettiva” e cioè, nel primo caso, cinque senatori nominati da ogni Presidente in carica mentre, nel secondo caso, i senatori a vita potrebbero essere nominati in numero massimo di cinque avendo riguardo alla loro permanenza in carica⁸¹. A tal proposito è stato rilevato che la riduzione dei senatori elettivi in assenza di una successiva riduzione dei senatori di nomina presidenziale determinerà l’incremento del “peso” della componente non elettiva in seno al Senato perché la riduzione di centoquindici senatori a fronte dei cinque che rimarranno fissi determinerà il peso crescente dei primi⁸².

I promotori della riforma hanno posto l’accento su due questioni per cercare di convincere l’elettore della bontà della revisione. Da un lato, hanno insistito sul fatto che la riduzione del numero dei parlamentari è necessaria per rendere più efficienti le Camere, rendendole così maggiormente capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini, senza tuttavia dare spiegazioni circa le ragioni che potrebbero comportare detto beneficio.

Dall’altro lato, ritengono possibile ottenere concreti risultati in termini di spesa pubblica⁸³. In particolare, i promotori della riforma sostengono che la riduzione dei parlamentari comporti un risparmio complessivo pari a 500 milioni di euro a legislatura. Tuttavia, considerando che la modifica degli articoli 56 e 57 Cost. si limita a ridurre i parlamentari senza incidere sul personale o sulle spese correnti⁸⁴, il risparmio si ridurrebbe alla mancata corresponsione delle indennità parlamentari e delle spese di esercizio del mandato⁸⁵. Uno

166 ss. Cfr. anche P. ADDIS, *Senatori a vita*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 69-70.

Si ricorda, a tal proposito, che l’interpretazione è sempre stata in senso restrittivo e cioè che in Senato dovesse sedere un numero massimo di cinque senatori di nomina presidenziale e non che ogni Presidente della Repubblica potesse nominarne cinque. Le uniche eccezioni sono state rappresentate dai Presidenti Pertini e Cossiga.

⁸¹ Anche questa modifica non resta scevra da criticità, infatti sarebbe stato opportuno accompagnare la disposizione specificando che fino a quando non si verificherà il normale ripristino dei cinque senatori di nomina presidenziale resta fermo il numero di quelli attualmente in carica (cfr. D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi*, 14, 2019, p. 4). Ciò posto, la criticità rilevata comunque non si verificherebbe perché gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale sono cinque: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia, Liliana Segre.

⁸² Cfr. sul punto V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 82 che evidenzia come cinque senatori vitalizi equivalgono all’1.6% di centoquindici e al 2.5% di duecento.

⁸³ Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 37 ss.

⁸⁴ Studi molto puntuali sono stati svolti da A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 143 ss., il quale a p. 147 evidenzia che l’incidenza del risparmio derivante dal taglio dei parlamentari sul totale della spesa pubblica è pari a circa lo 0.15%.

⁸⁵ In altri termini, «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere» (B. CARAVITA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D’Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, p. 10). Inoltre, se si considera che il risparmio annunciato è di 500 milioni a legislatura, e che comunque risulta essere più contenuto (v. *infra*), «non sembra giustificare un intervento così massiccio sulla rappresentanza» (S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 19). Nello stesso senso chi sostiene che la riduzione dei parlamentari non solo ha riguardo al «quantum delle spese inerenti ai costi della politica», ma soprattutto alla compressione del «principio di rappresentanza che disciplina il rapporto tra elettori ed eletti nell’ambito

studio accurato ha dimostrato che il risparmio sarà effettivamente pari a 57 milioni annui, ovvero 285 milioni a legislatura che, tradotti in termine di spesa pubblica, corrisponderebbero allo 0,007% della stessa⁸⁶.

Se è vero, com'è vero, che la riforma non tocca le spese di funzionamento delle Camere, le quali risultano essere perlopiù indipendenti rispetto al numero dei parlamentari, e se è altrettanto vero che il trattamento economico di un parlamentare è pari a quello di un magistrato con funzione di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, per onestà intellettuale si dovrebbe ammettere «che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato»⁸⁷. Del resto, il tema del risparmio di spesa è stato definito «debole e facilone» già dall'On. Terracini in Assemblea costituente, quando sosteneva che se anche «i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di milioni in più», a fronte di un bilancio statale di centinaia di miliardi, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»⁸⁸.

La Carta costituzionale prevede che «i membri del Parlamento ricevono un'indennità» ed è sempre la Costituzione a precisare che questa deve essere «stabilita dalla legge» (art. 69), pertanto «il problema dell'eccesso degli emolumenti e dei rimborsi percepiti dai parlamentari» non impone la «modifica della Costituzione, ma della legge, cosa che [...] sarebbe stata, tra l'altro, molto più semplice e rapida»⁸⁹. Viepiù, se l'obiettivo fosse realmente quello di ridurre i costi della politica, prima di incidere sulla rappresentanza del corpo elettorale, bisognerebbe chiedersi, in primo luogo, «se il valore che gli elettori attribuiscono alla loro rappresentanza sia così infimo» e, in secondo luogo, se «si sarebbe potuto intervenire

della politica nazionale» (A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, cit., p. 145). Peraltro, se l'obiettivo è il risparmio di spesa, si sarebbe potuto ottenere lo stesso effetto «riducendo di un terzo le indennità e i rimborsi oggi riconosciuti ai parlamentari, senza ridurre il pluralismo e la rappresentatività degli organi parlamentari» (F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Nello stesso senso anche chi sostiene che il «"taglio delle poltrone" non può costituire di per sé un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, posto che il dato numerico, singolarmente considerato, non può essere certamente individuato quale fattore responsabile della perdita di centralità dell'istituzione parlamentare maturata nell'arco degli ultimi anni» (L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Peraltro, più che del costo del Parlamento sarebbe opportuno preoccuparsi del suo rendimento, il quale «dipende dalla capacità di una istituzione di svolgere in modo adeguato, se non soddisfacente, le funzioni che l'ordinamento gli commette» (M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 3). In ultimo, con un giudizio molto severo, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 208, afferma che il problema del costo della rappresentanza politica «non è il numero dei parlamentari ma prima di ogni altra cosa il numero delle Camere e la loro funzione, intervenire sul primo aspetto senza chiedersi che cosa ne debba essere del secondo appare opportunisticamente velleitario».

⁸⁶ E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019. Com'è stato sostenuto, si tratterebbe essenzialmente di «due tazzine di caffè all'anno per elettore» (S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 235).

⁸⁷ C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, p. 4.

⁸⁸ Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947, p. 194.

⁸⁹ A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016, p. 64. In questo senso anche L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 273.

diversamente, ad esempio mantenendo inalterato il numero dei parlamentari ma riducendone le indennità»⁹⁰. Del resto, la legge di revisione costituzionale è una fonte del diritto chiamata a intervenire, con l'*iter* aggravato che la contraddistingue, per modificare la Costituzione nel senso di modificare l'assetto istituzionale della democrazia, ovvero per incidere sull'aumento delle garanzie che il Testo fondamentale dedica ai principi fondamentali, non già «per conseguire risparmi di spesa e il contenimento delle uscite pubbliche»⁹¹.

Alla luce di queste considerazioni sembra coerente ritenere che la riduzione del numero dei parlamentari non solo determinerebbe un risparmio irrisorio per le casse dello Stato, ma non darebbe nemmeno una «garanzia di qualità di coloro i quali saranno chiamati ad assolvere la funzione rappresentativa»⁹². L'individuazione del numero dei rappresentanti di una Nazione non dovrebbe essere frutto di una scelta «“punitiva” nei confronti della classe politica» né, tantomeno, dovrebbe avvenire in nome del risparmio di spesa. Sarebbe viceversa necessario individuare un numero di rappresentanti quanto più possibile idoneo «a minimizzare il potenziale iato» fra il principio di maggioranza puro (la metà più uno dei votanti) e la «credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”»⁹³, la quale ha un peso specifico particolarmente elevato nell'ambito di una democrazia pluralista come la nostra.

La riduzione del numero dei parlamentari pone riflessi importanti sull'organizzazione interna delle Camere, circostanza che chiede il riadattamento dei Regolamenti parlamentari; sulla dinamica dei procedimenti interni, tra i quali l'elezione del Presidente della Repubblica; sulla legge elettorale che, com'è noto, ha già visto l'approvazione della L. n. 51/2019 idonea a «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». In questa sede si cercherà di formulare qualche ipotesi risolutiva dei dubbi che una riforma (comunque non) puntuale potrebbe determinare.

4. Quale impatto potrebbe avere il “taglio” del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana.

di *Alessandra Mazzola*

⁹⁰ S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 236. Nel medesimo senso anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, cit., il quale a p. 258 afferma che «se l'obiettivo è quello di realizzare risparmi di spesa si deve procedere a una riduzione di indennità e rimborsi spese dei parlamentari. Del resto, anche di questo si parla da molti anni, ma nulla di significativo è stato fatto (salvo che per i trattamenti pensionistici)». Ugualmente M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265, l'A. afferma che la riduzione del costo della politica «potrebbe essere tra l'altro perseguita anche attraverso altre misure, come una ragionevole e contenuta riduzione delle indennità e dei rimborsi per i singoli parlamentari».

⁹¹ A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, cit., p. 153.

⁹² A. D'ANDREA, *È ancora possibile ragionare seriamente del significato della rappresentanza parlamentare?*, in *Iacostituzione.info*, 20 febbraio 2020.

⁹³ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 88.

Ridurre il rapporto fra i cittadini e i parlamentari importa il riverbero sulla rappresentanza tanto dal punto di vista quantitativo, quanto da quello qualitativo⁹⁴. Aumentare la distanza fra rappresentante e rappresentato determina ripercussioni sulla qualità della rappresentanza perché sarà più difficile per il cittadino identificare le proprie ideologie e il proprio credo politico in un partito e dunque in un rappresentante. Sono anni, ormai, in cui il dibattito sulla crisi della rappresentanza⁹⁵ e sulla necessità di cambiare la Costituzione⁹⁶ non passa di moda e, anzi, si persevera nel proseguire il cammino «che, lungi dal creare le basi per un'inversione di rotta, approfondisce il solco che separa società ed istituzioni»⁹⁷. Aumentando la distanza fra elettori ed eletti, si svuota progressivamente il valore del mandato parlamentare rappresentativo⁹⁸.

In un percorso così tracciato, ciò che viene sottoposto a un'inedita tensione è il principio di sovranità popolare. Essa infatti non si esaurisce con il momento elettorale, ma permane nel corpo elettorale in virtù di quella mobilitazione dal basso tipica delle democrazie moderne. In altri termini, il corpo elettorale è sempre assistito dalla possibilità di far valere le proprie

⁹⁴ Tanto è vero che il referendum in esame è stato definito «una trappola» da G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 1. Altri invece ritengono che «non [sia] possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari», v. C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 241 ss.

⁹⁵ Le riflessioni sul punto sarebbero infinite, si reputano significative le parole di un noto filosofo del diritto, il quale afferma che «il nostro sistema politico fa acqua da tutte le parti» e non perché è un sistema rappresentativo, ma perché «non lo è abbastanza». Tale criticità è dettata, da un lato, dall'assenza di alternanza e, dall'altro lato, dal fatto che «l'area di controllo dell'organismo rappresentativo per eccellenza, il parlamento, si restringe ogni giorno» anche in considerazione del fatto che spesso le decisioni politiche ed economiche «sono prese da un potere in parte privato e oggi in parte anche non nazionale» (N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio. Rivista mensile fondata da Pietro Nenni*, 12, 2018, p. 66). Esiste infatti un «nesso biunivoco» fra la democrazia costituzionale e la forma democratico-rappresentativa e dunque «tra la crisi dell'una e la crisi dell'altra, tanto che possiamo oggi parlare di una crisi della democrazia tout court» (L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. IX).

La bibliografia sul punto è sterminata, si veda almeno M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Mulino, Bologna, 2003; G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 221 ss.; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, BiblioFabbrica, Gussago, 2015, pp. 25-65; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 222 ss. E, con specifico riguardo alla riforma costituzionale qui in esame G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 213 il quale sostiene che «vi è da chiedersi se nell'attuale momento storico un taglio del numero dei parlamentari costituisca una scelta in linea con l'esigenza di riavvicinare gli eletti agli elettori, in una fase in cui una evidente crisi politica si accompagna a diffusi atteggiamenti di sfiducia nei confronti delle istituzioni».

⁹⁶ Com'è noto, «la riduzione del numero dei parlamentari è questione sulla quale il dibattito sembra non essersi mai arrestato: al contrario, specie nel corso delle ultime legislature, la questione è stata riproposta più volte, sia nel corso del dibattito pubblico che nell'ambito del confronto parlamentare» (D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., p. 3).

⁹⁷ A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 3.

⁹⁸ V. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1, 2018, p. 95 ss.; M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019, p. 561 ss. Nell'ambito della riforma costituzionale qui in esame la rappresentanza, ovvero le difficoltà che incontra ad esprimersi si «present[a] in una logica nuova, del tutto contraria ed opposta [...] alla tradizione repubblicana» F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, pp. 20-21.

istanze nei confronti dei partiti politici che, facendo da raccordo con le istituzioni, incaricano i membri del partito del fondamentale compito di portare “a Roma” questioni specifiche.

La riforma costituzionale sulla quale saremo chiamati a votare è foriera di alcune criticità circa il principio dell’uguaglianza del voto⁹⁹, atteso che non è possibile – a maggior ragione dopo le chiare parole della Corte costituzionale – creare «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»¹⁰⁰. Principio ribadito qualche anno dalla stessa Corte quando ha affermato che non è possibile «giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto»¹⁰¹. Quantunque la nostra Costituzione non indichi il sistema elettorale da adottare, la giurisprudenza costituzionale richiamata ha evidenziato che il (corretto) funzionamento della forma di governo parlamentare non è indifferente al meccanismo elettorale prescelto. Con le sentenze che hanno toccato il cuore del funzionamento della forma di governo, la Consulta ha posto l’accento sul fatto che la legislazione elettorale deve assicurare primariamente il pluralismo e la rappresentatività delle Camere.

Le ripercussioni della riforma costituzionale avranno conseguenze anche sulla democrazia rappresentativa e sulla forma di governo, in particolare sul principio pluralista che la caratterizza¹⁰². Com’è noto, è uno dei principi cardine del “nucleo duro” della Costituzione, il quale raffigura «quell’insieme di beni giuridici che non possono essere intaccati neppure da una legge costituzionale, perché concorrono significativamente a caratterizzare in senso democratico il nostro ordinamento giuridico»¹⁰³.

Caratteristica della nostra forma di governo è invero la presenza di un organo che rappresenti realmente le diversità del corpo sociale (il Parlamento), attività impossibile per l’organo esecutivo, giacché al suo interno non c’è – né ci può essere – spazio per le minoranze. La nostra democrazia è altresì *confliittuale*, essa infatti abbisogna di «un luogo istituzionale

⁹⁹ Su questo aspetto si rimanda a A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 219; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit.

¹⁰⁰ C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, § 3.1 *Considerato in diritto*. Peraltro, come afferma M. LUCIANI, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Annali III, 2010, p. 591 «sono da ritenere illegittime», perché in contrasto con il supremo principio di sovranità popolare, «tutte le innovazioni costituzionali o elettorali che vanificano quel principio, o nel senso di una distorsione eccessiva del rapporto tra volontà degli elettori e risultato dell’elezione, o nel senso della sostanziale cancellazione della responsabilità o della responsività degli organi».

¹⁰¹ C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35, § 3.2 *Considerato in diritto*.

¹⁰² Cfr. per ulteriori considerazioni A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., pp. 3-6; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 5-11; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione di un sistema monocamerale*, cit., pp. 8-12; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., pp. 87-89.

¹⁰³ F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, cit., p. 1.

di composizione che riesca a garantire il compromesso tra le diverse forze politiche»¹⁰⁴, la cui riduzione ai minimi termini per garantirne la (migliore) efficienza è un paradosso¹⁰⁵.

È noto che la democrazia rappresentativa è frutto di grandi e importanti conquiste che hanno permesso di approdare a un rapporto costituzionalizzato e stabile tra cittadini ed elettori; la essa presuppone, per la sua esistenza, «l'istituzione di un'assemblea di rappresentanti, la loro libertà dai mandati imperativi, la possibilità di determinare liberamente l'ordine del giorno, la possibilità di votare in forma binaria (sì/no) su una proposta determinando l'interesse generale»¹⁰⁶. Ebbene, pare che con la riforma in esame buona parte di questi elementi vengano meno o vengano stravolti al precipuo scopo di rafforzare il ruolo del Parlamento.

Gli effetti più evidenti sulla rappresentanza politica e quindi sul funzionamento della forma di governo parlamentare possono essere distinti nei macrosettori che *infra* si cercheranno di affrontare.

In primo luogo, si produrrà una grave distorsione della rappresentanza politica a causa del “combinato disposto” tra riforma costituzionale e L. n. 51/2019 applicata all'attuale legge elettorale (L. n. 165/2017)¹⁰⁷. La diminuzione del numero dei parlamentari produrrà effetti sulla rappresentatività del Parlamento, incrementando le difficoltà a rappresentare le posizioni politiche minori. Tale circostanza porterà con sé «non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle Assemblee rappresentative»¹⁰⁸. Non solo, essendo il nostro, storicamente, un Paese “multipartitico”, che dunque si contraddistingue per un pluralismo accentuato, si ritiene che un'assemblea rappresentativa ampia sia il contenitore che meglio rappresenti le istanze sociali e le esigenze rappresentative degli elettori¹⁰⁹. Già in passato è stato sostenuto che la riduzione dei seggi in Parlamento senza intervenire altrimenti sul funzionamento della forma di governo parlamentare, ovvero sulla struttura del Parlamento, non è un percorso idoneo a «cambiare i connotati di un quadro politico, senza dubbio in crisi, ma certo non consenziente a staccarsi la spina»¹¹⁰.

La proposta di riduzione del numero dei parlamentari incide l'art. 56 Cost., riducendo a 400 deputati gli attuali 630 e l'art. 57 Cost., individuando il numero minimo di tre (in luogo dei sette attualmente previsti) senatori per Regione. La novità della riforma costituzionale del 2020 risiede nell'indicare esplicitamente in Costituzione il numero minimo di seggi

¹⁰⁴ G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 7.

¹⁰⁵ *Ex multis* v. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3 22.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265 ss. *Contra*, G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019, p. 5 ss.

¹⁰⁶ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 87. Cfr. su questo aspetto anche M. CALAMO SPECCHIA, *Il “taglio” dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”: tanto rumore per nulla?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 26 ss.

¹⁰⁷ Com'è noto, già con l'adozione della legge elettorale del 2017 è stato intrapreso il cammino dell'omologazione tra i due rami del Parlamento; essa sembra essere la «risposta sul piano legislativo al timore nutrito in ambito politico di avere rappresentanze disomogenee tra le due assemblee parlamentari» atteso che «il sistema dei partiti non mostra di avere più la forza unificante di un tempo». Per osservazioni più puntuali si rimanda a A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 4.

¹⁰⁸ M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019, pp. 4-5.

¹⁰⁹ V. sul punto S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20.

¹¹⁰ A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 5.

senatoriali (tre) per le Province autonome di Trento e di Bolzano¹¹¹. Tuttavia, in questo modo la Regione Trentino-Alto Adige sarà rappresentata da sei senatori e godrà di una rappresentatività di gran lunga superiore rispetto a Regioni che vantano un numero più cospicuo di abitanti come la Liguria, le Marche o la Sardegna che, invece, si vedranno attribuite cinque senatori¹¹².

Al tempo stesso, inoltre, aumenterà la rappresentanza della Valle d'Aosta¹¹³, determinando lo squilibrio rispetto alle altre Regioni dal momento che quelle più piccole saranno più rappresentative rispetto a quelle maggiormente popolate¹¹⁴. Si registrerà dunque un significativo aumento del numero medio di abitante per seggio senatoriale, passando dall'attuale rapporto 1: 188.679 a 1:297.169. Un rapporto tanto elevato, pari quasi al doppio rispetto a quello attuale, finirà «per incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori», aggravando ulteriormente la «sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati»¹¹⁵.

Le difficoltà rappresentative presso i due rami del Parlamento si verificheranno maggiormente in seno al Senato perché le circoscrizioni saranno molto ampie e determineranno lo “scollamento” tra la rappresentanza politica espressa al momento del voto

¹¹¹ La motivazione di tale scelta è alquanto discutibile dal momento che i promotori della riforma hanno spiegato tale opzione partendo dall'assunto che le due Province autonome sono legislativamente simili alle Regioni e pertanto si è ritenuto opportuno equiparare la rappresentatività delle singole Province autonome a quella delle Regioni. V. per ulteriori osservazioni A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 264.

¹¹² Il dato più eclatante è il rapporto fra il Trentino-Alto Adige e la Calabria, atteso che entrambe saranno rappresentate da sei senatori pur a fronte di una popolazione che varia da circa la metà (Trentino-Alto Adige) al doppio (Calabria).

¹¹³ Si ritiene che il voto di un cittadino valdostano peserà il 234% in più rispetto al voto di cittadini di altre Regioni. Lo stesso si verifica, ma con effetti meno pesanti, anche in Basilicata, Molise e Trentino-Alto Adige. Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. 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)* presentata il 21 novembre 2018; L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, cit., p. 272.

¹¹⁴ Per un'attenta analisi sul punto si rimanda a C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 161 ss.; A.M. POGGI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019; ma anche a S. TROILO, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. sostiene che le Regioni più popolate saranno più rappresentate e dunque “avvantaggiate” rispetto alle aree meno popolate, aggravando così le difficoltà di quei territori che già faticano ad essere validamente rappresentati. *Contra* A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, cit., a p. 4 afferma che «un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto ai principi di pluralismo politico e sociale presenti in Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari».

¹¹⁵ C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 164.

e il legame territoriale¹¹⁶. Le realtà territoriali minori pagheranno lo scotto del minor peso politico a loro attribuito anche a causa della «profonda “eterogeneità” che caratterizza il nostro Paese»¹¹⁷. Invero, il divario di ordine demografico, sociale, economico e produttivo è molto forte da Regione a Regione e la riduzione del numero dei parlamentari accentuerà le difficoltà che caratterizzano l’“Italia a due velocità”.

Peraltro, più si alza il rapporto tra il numero dei cittadini e quello dei rappresentanti, più diventa arduo mantenere il rapporto tra eletti ed elettori perché la riduzione del numero dei parlamentari comporta la speculare riduzione degli spazi della rappresentanza, «esclud[endo] potenzialmente dalla sfera pubblica, voci – facilmente quelle fuori dal coro – di cittadini: una regressione, dunque, nel cammino della democrazia»¹¹⁸. A pagare il prezzo più alto saranno le formazioni politiche minori¹¹⁹ dal momento che si realizzeranno soglie di sbarramento implicite¹²⁰, le quali ridurranno pesantemente la capacità rappresentativa dei gruppi più piccoli. Benché sia noto che «un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta»¹²¹, non si può negare che, in combinato disposto con la severa riduzione dei parlamentari, gli effetti finali saranno fortemente preclusivi per le formazioni politiche minori. Il problema rimbalzerà poi sull’elettore, giacché non sarà in grado di cogliere l’effetto “a-rappresentativo” della riforma. Egli infatti, «chiamato nella quota proporzionale a scegliere un partito, si illuderà di vedere rappresentato in Parlamento anche il partito di piccole dimensioni»¹²². Da tale criticità deriverà il probabile aumento dell’astensionismo elettorale e dunque l’ulteriore «disaffezione alla vita politica»¹²³ perché, come già richiamato, gli elettori delle aree territoriali meno popolate, consci della loro difficoltà nel far sentire la propria voce, si disaffezioneranno alla politica.

¹¹⁶ Su questo aspetto v. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, cit., p. 380 ss. Ma anche O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *Iacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

¹¹⁷ V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2.

¹¹⁸ A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 7. Nello stesso senso anche V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., p. 5, il quale sostiene che la riforma in commento «allontanerà poi i cittadini e gli elettori dalle istituzioni democratiche e dai loro diritti».

¹¹⁹ Per maggiori dettagli si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all’audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

¹²⁰ È stato a tal proposito autorevolmente affermato che «da un punto di vista puramente matematico, le soglie implicite sono intrinseche a ogni sistema elettorale, poiché anche il più proporzionale di quelli ipotizzabili, in ragione del numero non illimitato dei seggi da assegnare, non riesce a soddisfare l’accesso alla rappresentanza a prescindere dal numero dei voti ottenuti» (G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, p. 25). Cfr. su questo aspetto anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Mulino, Bologna, 1981, p. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 127 ss. e, con riguardo alla riforma costituzionale relativa alla modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 216 ss.

¹²¹ C. cost. 25 ottobre 2018, n. 239, § 6.2 *Considerato in diritto*.

¹²² F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 6.

¹²³ F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 22.

Particolare attenzione dovrà dunque porsi sulla scelta del meccanismo elettorale perché la rappresentanza del pluralismo politico dipende, in primo luogo, dal sistema elettorale¹²⁴. Per ora, gli esponenti politici dei partiti di maggioranza hanno affermato che a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale sarà necessario adeguare la legge elettorale per renderla applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari, senza tuttavia fare alcun riferimento all'impatto che avrà la riduzione dei parlamentari sui partiti che concorreranno nei collegi (uninominali e plurinominali). È stata dunque approvata la L. n. 51/2019¹²⁵ che risolve in maniera aritmetica il problema della rappresentanza, posto che si limita a prevedere che per superare l'“*impasse*” della riduzione del numero dei parlamentari sia sufficiente ridurre proporzionalmente il numero dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, rideterminate dal Governo (su tali aspetti v. *infra* par. 5).

Il fatto che le circoscrizioni territoriali si amplino comporterà altresì il maggior costo delle campagne elettorali¹²⁶, da un lato, e l'instaurazione di un vincolo ancora più solido tra i partiti e il candidato perché, più si ridurrà il numero dei parlamentari, «più rigida sarà la disciplina di gruppo e di partito cui saranno sottoposti»¹²⁷, dall'altro lato. Quest'ultimo aspetto, probabilmente, determinerà l'allontanamento fra il candidato e il proprio collegio territoriale con la conseguenza che, nelle dinamiche elettorali, aumenterà il peso delle segreterie del partito¹²⁸.

¹²⁴ Sarebbe infatti necessario individuare un meccanismo elettorale che permetta di eleggere Parlamenti solidi che garantiscano una stabile e fisiologica alternanza tra maggioranza e opposizione e che, infine, siano in grado di partorire Governi stabili. In questo senso v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 95 ss., ma anche *infra* par. 5.

¹²⁵ Per le soluzioni che si sarebbero potute adottare si rimanda a M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2019, pp. 4-7. Il quale peraltro, a p. 15 ss., valutando gli impatti sulla rappresentanza, sottolinea che l'adozione della legge in commento non è stata una scelta neutra.

¹²⁶ Su questo aspetto si rimanda a D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit.; C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. 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)* presentata il 21 novembre 2018 ad avviso del quale «accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità *effettiva* di presenza sul territorio (cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa), nonché gli effetti sulle campagne elettorali (a partire dai costi)».

¹²⁷ S. CURRERI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, p. 9.

¹²⁸ In questo senso P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori* depositata il 22 novembre 2018, p. 13; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 215 ss.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., p. 10; F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 4; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., che a p. 1 afferma che quella in esame è «una riduzione che ha la falsa presunzione di porre i rimedi alla crisi della democrazia rappresentativa in Italia».

Si consenta anche il rimando alle osservazioni – più che mai attuali – sul ruolo della rappresentanza di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI – L. LOTT – G. SOMOTGY – A. PREDIERI, *Il parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1993, p. 281 ss.

Per bilanciare il peso crescente delle organizzazioni interne dei partiti sarebbe quantomeno essenziale la presenza di un sistema di autonomie regionali e locali solide. Queste infatti rappresenterebbero, in una forma di Stato regionale come la nostra, «un efficiente “contropotere” all’obiettivo tendenza centralizzatrice»¹²⁹ che sarà definita in virtù del potenziamento degli organi di governo. Tuttavia, come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001, il sistema delle autonomie e il raccordo fra Stato e Regioni versa in uno stato di grave difficoltà applicativa.

La riduzione del numero dei parlamentari, unitamente alla proposta di equiparare l’elettorato attivo e passivo di Camera e Senato, potrebbe determinare alcune ripercussioni sul funzionamento del Parlamento e, in generale, sulla forma di governo parlamentare. Parte della dottrina a tal proposito ha evidenziato che la progressiva parificazione fra le due Aule, senza un corrispondente intervento sul bicameralismo, potrebbe tacere un disegno più ampio circa la (futura) soppressione del Senato della Repubblica¹³⁰.

La forma di governo parlamentare sino ad ora conosciuta sarà alterata anche con riguardo all’elezione del Capo dello Stato. Il peso dei delegati regionali, infatti, aumenterà¹³¹ perché il loro numero resterà inalterato, mentre diminuirà sensibilmente quello dei parlamentari¹³². In questo modo i delegati avranno un potere maggiore rispetto agli altri aventi diritto al voto, soprattutto a partire dal quarto scrutinio che richiede la maggioranza assoluta (art. 83 c. 3 Cost.)¹³³. Tali considerazioni muovono dal dato, ormai costante, in forza del quale i delegati regionali, sino ad ora chiamati a comporre il Parlamento “speciale” per eleggere il Capo dello

Come già affermato, il dibattito relativo al numero dei parlamentari è risalente, invero in Assemblea costituente l’on. Togliatti criticava aspramente le proposte dei colleghi che volevano un numero di parlamentari troppo basso «per due motivi. In primo luogo, perché una cifra troppo alta distacca troppo l’eletto dall’elettore; in secondo luogo perché l’eletto, distaccandosi dall’elettore, acquista la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti» (Atti dell’Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 23 settembre 1947, p. 347).

La pretesa di ottenere, mediante interventi modificativi della Costituzione, ciò che si potrebbe ottenere mediante l’attività *politica*, oltre ad essere «contrario al buon senso», è «pericoloso». Il pericolo più grande risiede nel fatto che «per perseguire per via istituzionale l’obiettivo della stabilità e della continuità, si adottino regole il cui effetto finale è di ridurre non tanto le cause di instabilità, quanto il *tasso di democraticità* reale del sistema, compromettendone gli equilibri di fondo» (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, Il Mulino, 1, 2014, p. 24. Corsivo mio).

¹²⁹ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 98.

¹³⁰ V. *ex multis* M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione di un sistema monocamerale*, cit., p. 3, secondo cui con l’equiparazione dell’elettorato sarà inferto «un colpo fatale allo stesso bicameralismo, eliminando così i principali elementi di differenziazione tra le due camere e dunque, progressivamente, ma inevitabilmente, qualsiasi ragione di conservazione di un Parlamento bicamerale, riducendo ulteriormente gli spazi della rappresentanza parlamentare».

¹³¹ Le maggioranze richieste ai sensi dell’art. 83 Cost., considerando un collegio pari a 663 elettori, sarebbero rideterminate nei seguenti modi: 442 voti richiesti per i primi tre scrutini (due terzi dell’Assemblea) e 332 voti dal quarto scrutinio (maggioranza assoluta). Il peso dei delegati regionali si alza dunque dall’8.6% al 13.1% per i primi tre scrutini, mentre dall’11.5% al 17.5% dal quarto scrutinio.

¹³² Se attualmente il collegio si compone di 1.003 elettori, di cui 58 delegati regionali; a seguito della riforma sarà ridotto a 658, di cui 58 delegati regionali.

A tal proposito giova ricordare che, ad eccezione dei Presidenti Pertini (1985) e Ciampi (1999), tutti gli altri Presidenti della Repubblica sono stati eletti a partire dal quarto scrutinio.

¹³³ In questo senso anche S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 23.

Stato, hanno dimostrato di esprimere il proprio voto seguendo le direttive del partito politico di appartenenza, indipendentemente dall'area territoriale della quale sono rappresentanti.

Per ovviare a tali criticità è già in cantiere la proposta di modifica dell'art. 83, comma 2 Cost. (A.C. 2238) dimodoché sia ridotto da tre a due il numero dei delegati per ogni Regione, lasciando inalterato il solo delegato per la Valle d'Aosta. Tuttavia, procedendo in tale maniera, la maggioranza e la minoranza in rappresentanza delle Regioni avranno lo stesso peso nel rapporto 1:1 e, in estrema sintesi, si renderà ininfluente la partecipazione dei delegati regionali giacché dal quarto scrutinio sarà altamente probabile che la maggioranza parlamentare, insieme ai delegati regionali dello stesso segno politico, eleggerà il Presidente della Repubblica¹³⁴.

Parte della dottrina ritiene che la riforma in esame potrebbe determinare riscontri positivi sul funzionamento della nostra forma di governo, giacché la riduzione dei parlamentari determinerà più autorevolezza e prestigio dell'istituzione parlamentare¹³⁵. Del resto, com'è noto, è possibile discutere del funzionamento di un organo – e dell'intero apparato costituzionale – solo nel momento in cui questo effettivamente è in funzione.

In conclusione, sembra potersi affermare che la mera riduzione del numero dei parlamentari non produrrà gli effetti auspicati circa la “stabilizzazione” della forma di governo, ma anzi sposterà «il baricentro del sistema a favore dell'Esecutivo»¹³⁶ perché il Parlamento si troverà ad essere un centro poco rappresentativo che inoltre faticcherà a trovare punti di accordo tra le varie forze politiche. In un primo momento si registrerà la riduzione del numero dei partiti che concorreranno alle elezioni, ma non è detto che questo determini conseguenze certe e precise sulla c.d. governabilità che, com'è noto, è «prevalentemente condizionata da altre scelte e da altri meccanismi tecnico-istituzionali, sui quali la riforma non opererebbe»¹³⁷.

L'impressione è che il problema della nostra forma di governo non derivi dalla circostanza che «un parlamento di due Camere ridotte di circa un terzo può essere più efficiente di un Parlamento sempre di due Camere ma con un terzo di membri in più»¹³⁸, bensì dalla perdita di centralità del Parlamento¹³⁹.

¹³⁴ È stato a tal proposito sostenuto che se non si modificasse la regola dell'articolo 83, secondo comma della Costituzione relativa alla rappresentanza delle minoranze, queste ultime saranno sovra rappresentate qualora i delegati regionali dovessero ridursi a due. V. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni “di garanzia” esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 96.

¹³⁵ Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente del ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, cit.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit. Sottolineando l'importanza del raccordo tra riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale, invece, G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, cit.

¹³⁶ P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2020, p. 77.

¹³⁷ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 99.

¹³⁸ G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 204.

¹³⁹ In questo senso è stato sostenuto che con questa riforma la classe politica non si pone «il reale problema della crisi del Parlamento ridotto ad ente privo di un suo ruolo autonomo» e dunque non riesce a risolvere «i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare» (G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 3). *Contra* invece chi sostiene che è un dato di fatto che «assemblee

A partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso politica e Costituzione si sono via via allontanate, ponendo quest'ultima in una condizione di «orfanzza»¹⁴⁰; inoltre, la centralità del Parlamento ha smesso di essere percepita come necessaria¹⁴¹, integrando così una serie molto ampia (v. *supra* par. 2) di riforme costituzionali volte ad assicurare la stabilità dei Governi «e la loro emancipazione dai condizionamenti parlamentari»¹⁴². Piuttosto, sarebbe fondamentale insistere affinché al Parlamento sia garantito e riservato un ruolo istituzionale centrale e decisivo come è proprio delle consolidate democrazie occidentali e come esige la forma di governo parlamentare. Non solo, ragionare sul Parlamento e su una sua revisione impone comunque di tenere in considerazione la sua reale ed imprescindibile capacità rappresentativa, altrimenti verrebbe meno la *ratio* dell'organo rappresentativo quale centro di interessi dell'unità nazionale. In altri termini, «al Parlamento deve sempre essere riconosciuta la competenza necessaria per determinare una parte, non delegabile, dell'indirizzo politico»¹⁴³ che verrà inevitabilmente compromesso a seguito della riduzione del numero dei parlamentari perché le voci “fuori dal coro” non potranno esprimere la propria opinione non trovando spazio in Parlamento.

Le difficoltà circa il funzionamento dell'istituzione parlamentare da più parti evidenziate trovano fondamento anche nella progressiva delegittimazione dei partiti politici, non più in grado di rappresentare la grande maggioranza degli elettori¹⁴⁴ (v. *infra* par. 6). A ciò si deve aggiungere la costante opera di mutamento della legge elettorale, consustanziale al funzionamento della forma di governo¹⁴⁵. Una decina d'anni fa è stato affermato che «la crisi

rappresentative meno numerose possono, se vogliono, funzionare con più efficienza» (C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 243).

¹⁴⁰ M. PEDRAZZA GORLERO, *L'attualità della costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI – G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013, p. 401.

¹⁴¹ Cfr. A. CARMINATI, *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Gussago, 2009, p. 120.

¹⁴² A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, cit., p. 28.

¹⁴³ A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, cit., p. 3.

¹⁴⁴ Con riguardo alla relazione fra partiti politici e leggi elettorali dal 1948 ad oggi, sia consentito ricordare la ricostruzione proposta da M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, pp. 114-115 «durante la Prima Repubblica (1948-1993) la nostra delega finiva nelle tasche del partito: votavamo la DC, non Andreotti o Moro. C'era una sorta di fiducia collettiva nei partiti politici, e i partiti avevano la propria casa comune in Parlamento, che di conseguenza incarnava il baricentro delle istituzioni». A questo punto assistiamo al cambio di rotta più decisivo, ovvero alla «liquefazione dei partiti» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, p. 117), tanto che a partire dal 1993 «la fiducia è diventata un afflato individuale verso il leader: votavamo Prodi o Berlusconi, non la sigla». Oggi invece viviamo uno scenario completamente nuovo ove i partiti sono «in gran dispetto, ma non ci innamoriamo più di nessun leader»; stiamo vivendo «il tempo del disincanto, del ritiro della delega». Ciò è dimostrato dalla «volubilità del corpo elettorale» ma anche – e forse soprattutto – dall'astensionismo (M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, cit., p. 115). Peraltro, nel periodo ricompreso fra il 1993 e il 2018 «i partiti diventano mere organizzazioni del seguito elettorale» e l'elemento più problematico risiede nel fatto che «da organismi della società» sono diventati «organi dello Stato» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 118).

¹⁴⁵ Su questo aspetto, che verrà argomentato diffusamente nel prosieguo della trattazione, sia consentito un rimando alla proposta di modifica del sistema elettorale per effetto del c.d. voto singolo trasferibile che, è stato sostenuto, restituirebbe importanza all'elettore giacché questi sarebbe chiamato non solo a votare la lista (o il candidato) per la quale esprime effettivamente la preferenza. Sarebbe altresì chiamato a esprimere il proprio voto mediante un ordine di preferenza fra liste (o candidati), così da permettere all'elettore di individuarsi nel sistema politico complessivamente

è dei partiti e degli uomini (e si riflette poi sulle istituzioni)»¹⁴⁶. Nel 2020 la situazione pare non essere mutata, pertanto sarebbe auspicabile intervenire rinnovando il sistema dei partiti e la cultura politica del Paese.

L'intervento riformatore dovrebbe tendere a restituire centralità ai partiti¹⁴⁷, così che tornino a fare da raccordo fra la periferia e il centro, ovvero che ritornino ad essere il tramite con cui i cittadini concorrono a esercitare, «con metodo democratico», la politica nazionale¹⁴⁸. Viceversa, la mera riduzione dei seggi, in combinato con la crisi profonda che stanno vivendo le associazioni tutelate dall'articolo 49 della Carta, «potrebbe solo contribuire ad accentuare la marginalizzazione dell'istituzione» parlamentare, con un progressivo scollamento fra la stessa e i bisogni della comunità, «tanto più alla luce del mutato rapporto aritmetico tra elettori ed eletti»¹⁴⁹.

Ma vi è di più, sarebbe stato auspicabile un intervento che non riducesse *sic et simpliciter* il numero dei parlamentari, ma che si inserisse in una logica di più ampio intervento circa il bicameralismo paritario, atteso che su questo tema c'è ormai uniformità di giudizio¹⁵⁰. Invero,

inteso e non solo nel *leader* del partito o della coalizione che più rispecchia le proprie idee politiche. Su questi aspetti v. G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 205 ss.

¹⁴⁶ L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, p. 1.

¹⁴⁷ Cfr. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, cit., p. 3. Nello stesso senso, meno recente, anche U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 5, il quale sostiene che «ormai da molti anni si cerca il recupero della capacità di incidere con efficacia sulla gestione istituzionale ricercandolo quasi esclusivamente nei (troppi) tentativi di trasformazione costituzionale, piuttosto che in un severo riesame dei sistemi politici egemoni»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1 ove afferma che «la politica dovrebbe dunque concentrarsi sulla riforma della legge elettorale, del finanziamento ai partiti, delle norme anticorruzione. Riforme urgenti davvero».

¹⁴⁸ In considerazione dell'ormai ben noto e denunciato «degrado della legalità costituzionale» sarebbe preferibile optare per la «manutenzione» delle «norme a tutela della qualità del servizio a cui sono chiamati i rappresentanti popolari nelle istituzioni democratiche» (U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 4) piuttosto che interventi invasivi nel Testo costituzionale. Non sembra, infatti, che la revisione costituzionale sia l'opzione migliore quando l'obiettivo è offrire una soluzione ai problemi di gestione delle istituzioni e, dunque, alla classe politica che queste istituzioni ha il compito di governare (nell'accezione generale di dirigere, amministrare). Viceversa, le opere di manutenzione del Testo sono ben accette, purché si presentino «come una difesa, contro l'avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso» (A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016, p. 6).

¹⁴⁹ L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, cit., p. 2.

¹⁵⁰ Cfr. B. PEZZINI, *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 128 ss.; M. DOGLIANI, *Le controverse vicende del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano, 2016, spec. pp. 117-119; G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 14-17; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 24; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 19, la quale sostiene che per avere «un miglioramento del funzionamento delle Camere» sarebbe necessario intervenire, in primo luogo, sul «superamento del bicameralismo paritario più che attraverso la diminuzione del numero degli eletti». È stato, inoltre, affermato che, «paradossalmente, quanto più il bicameralismo tende alla perfezione tanto più si mostra improcrastinabile il suo superamento» (A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, cit., pp. 4-5). M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema*

il taglio dei rappresentanti senza una “contro-riforma” che valorizzi il ruolo costituzionale del Parlamento e quindi il funzionamento interno delle Camere è espressione di una riforma che presenta più difetti che pregi. Essa infatti riduce al minimo il dialogo, l’alternanza e il rispetto delle minoranze, pilastri di uno Stato moderno-democratico quale è la Repubblica italiana¹⁵¹.

Per rinvigorire il funzionamento del nostro Parlamento sarebbe stato necessario intervenire sulla composizione e sulle funzioni da attribuire alle due Camere¹⁵²; all’opposto, invece, un processo di crescente uniformazione mina in radice la ragion d’essere del bicameralismo e acuisce i problemi – ben noti – relativi alla sostanziale identità delle due Camere. Tale idea, peraltro, era già sostenuta in Assemblea costituente, ove l’On. Perassi sosteneva che fosse necessario un bicameralismo differenziato in cui la seconda Camera fosse «espressione delle forze vive della Nazione» e cioè rappresentative delle Regioni, oltre che degli interessi comuni di ordine economico e culturale¹⁵³. L’essenza del bicameralismo è infatti quella di «conferire efficienza autonoma a gruppi sociali eterogenei» e dunque esso trova la propria *ratio* «nelle strutture statali in cui i ceti politicamente attivi s[o]no divisi da differenziazioni marcate di interessi». Per il caso italiano, l’esigenza che può trovare soddisfazione nel bicameralismo è proprio quella ricondotta «all’esistenza di enti territoriali, se non sovrani, forniti di un’autonomia garantita» dalla Carta costituzionale¹⁵⁴. Ciò che si verifica nel rapporto fra Stato e Regioni, a maggior ragione a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Un processo riformatore del bicameralismo perfetto che contraddistingue la forma di governo parlamentare italiana è sostenuto dalla grande maggioranza della dottrina e dei politici affinché si adegui la nostra forma di Stato al regionalismo accentuato che caratterizza la nostra Costituzione. L’adeguamento del funzionamento della Costituzione alla stessa

monocamerale, cit., p. 7 propone addirittura di riformare il Senato della Repubblica in modo tale che si avvicini sempre più al *Bundesrat*; in questo modo il Senato potrà uscire dal circuito fiduciario e diventare una Camera di rappresentanza territoriale. In questo senso anche M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, cit., p. 11 il quale sostiene che «la camera degli interessi territoriali sarebbe la chiusura più coerente di un sistema regionale» che è stato più volte modificato e che si vuole ancora rafforzare, tuttavia «ciò è impraticabile, realisticamente, senza intervenire sul bicameralismo». Peraltro, oggi, proprio a fronte delle Leggi costituzionali del 1999 e del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, sarebbe necessario «consentire la rappresentanza e la ricomposizione al centro delle istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio» (P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di un senato federale e sul bicameralismo “asimmetrico”*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004, p. 441).

¹⁵¹ Nello stesso senso E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, p. 593 ss.; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., pp. 5-6.

¹⁵² In questo senso v. A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l’unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, cit., p. 264.

¹⁵³ Cfr. T. PERASSI, *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, in *La Voce repubblicana*, 1 giugno 1946. In questo senso anche gli interventi dell’On. Mortati in Assemblea costituente.

Per il Costituente italiano il Parlamento bicamerale rientrava nella logica dei *check and balances* tale per cui il Senato doveva essere una camera “di raffreddamento” delle decisioni prese presso la Camera dei deputati e, per garantire il funzionamento di questo sistema si optò per la differenziazione e della composizione e, soprattutto, della durata della legislatura. In realtà la durata diversa delle Camere importava problemi non secondari per la stabilità degli esecutivi e perciò, a seguito di due scioglimenti anticipati del Senato, intervenne la L. cost. n. 2/1963 che equiparò la durata delle due legislature.

¹⁵⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 377-378.

Costituzione (artt. 114 ss.), soprattutto a seguito della riforma “incompiuta” del Titolo V, Parte II Cost., si impone con ulteriore veemenza anche in considerazione della drammatica situazione emergenziale causata dalla pandemia da Covid-19. Con essa sono state infatti accentuate le difficoltà – tra l’altro – nel raccordo fra lo Stato e le Regioni, nella dialettica fra questi due centri di potere, nell’adozione di una disciplina comune per guidare la Repubblica, «una e indivisibile» (art. 5 Cost.), nella stessa direzione. Cionondimeno, riformare il bicameralismo rendendo il Senato la camera di rappresentanza delle entità territoriali, che tutti sbandierano ma che nessuno si prende la briga di realizzare¹⁵⁵, è lecita, finanche doverosa, purché non «indeboli[sca], in nome dell’efficienza, l’unità, cioè il quadro delle garanzie che stanno alla base del nostro modello di “Stato costituzionale”»¹⁵⁶. In altri termini, «l’alternativa alla impossibilità di fare bene non è quella di far peggio pur di non restar fermi»¹⁵⁷.

Un’altra occasione mancata con la riforma costituzionale in commento concerne la rimozione della circoscrizione estero, in luogo della riduzione dei rappresentanti pari al 33.3%. La votazione dei cittadini italiani residenti all’estero, in tempi di forte immigrazione, è espressione di una cittadinanza esclusivamente *iure sanguinis*¹⁵⁸. Detta circostanza si pone in netto contrasto con l’affermazione dell’imprescindibile «comunità di diritti e di doveri» che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione»¹⁵⁹.

Il voto degli “italiani all’estero” è stata definita una «mostruosità»¹⁶⁰ perché consente a persone che non hanno alcun legame con il territorio di decidere per chi invece sul territorio

¹⁵⁵ L’affermazione è parzialmente inesatta perché, se è ascrivibile un merito alla c.d. riforma Renzi-Boschi, questo deve essere il tentativo di realizzazione di un Senato delle autonomie, pur con tutti i limiti e le profonde criticità che la riforma del “Senato dei 95” presentava. Non si può infatti negare che il tentativo di mettere la parola “fine” alla tanto travagliata ed ancora incompiuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avrebbe forse potuto trovare stesura in quella sede. Cfr. sul Senato delle autonomie allora previsto ...

¹⁵⁶ E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, in *Rassegna Astrid*, 13, 2009, p. 10.

¹⁵⁷ G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 4. Invero, non può affermarsi «l’idea funesta per cui una riforma imperfetta o una mezza riforma sarebbe comunque meglio di nessuna riforma» per la fondamentale ragione che se una Costituzione è vitale non “invecchia”, piuttosto «accompagna il Paese nella sua evoluzione, garantendo la conservazione dei valori essenziali» ma anche «consentendo sviluppi normativi e di prassi anche diversi». Insomma, intervenire le revisioni della Costituzione «dovrebbero essere, sempre un’evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l’esistenza di problemi o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente», non già quale esigenza della maggioranza che, di volta in volta, si afferma nel Paese (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004, p. 17 e p. 19).

¹⁵⁸ V. tra i tanti G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit., p. 4 che afferma – a proposito di un altro progetto di riforma costituzionale che pare tuttavia presentare le medesime criticità di quello qui in esame – «rimane poco chiaro perché la riduzione del numero dei parlamentari non abbia portato anche a sanare l’errore commesso da una precedente improvvida misura di revisione: i collegi esteri che hanno dato pessima prova»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 3 che, in tono provocatorio, chiede se non era proprio la circoscrizione estero «uno degli inconvenienti, da tutti riscontrato, a cui si doveva porre rimedio?». Per questa riforma cfr. almeno A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 23, il quale evidenzia come, tali rappresentanti vedranno aumentare il bacino dei loro collegi, finanche arrivando a comprendere più continenti (un senatore, infatti, rappresenterà Asia, Africa e Oceania), facendo così venir meno la *ratio* alla base della previsione costituzionale della Circoscrizione estero. Conformemente a tale indirizzo anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 233.

¹⁵⁹ C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, § 2.3 *Considerato in diritto*.

¹⁶⁰ R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, p. 317.

vive, estromettendo dal circuito rappresentativo coloro che, pur provenendo “dall'estero”, vivono in Italia e partecipano attivamente alla vita «economica e sociale del Paese».

La crisi che vive la nostra democrazia non trae origine da «disfunzioni del modello costituzionale (che, anzi, ha manifestato una forte elasticità e capacità di adattamento alle diverse stagioni della nostra vita politica)», quanto piuttosto da una serie di «disfunzioni attinenti alle caratteristiche ed agli equilibri del nostro sistema politico»¹⁶¹. Per queste ragioni non è sempre possibile rispondere alla crisi dei soggetti della politica additando la Costituzione e la sua (presunta) crisi¹⁶². Al contrario, come già evidenziato, si dovrebbe incidere non sul modello costituzionale, bensì sulle regole formali e di prassi della nostra democrazia. Il riferimento è, in particolare, alla legge elettorale, al funzionamento dei partiti e al funzionamento interno delle Camere, «rivoltando i regolamenti parlamentari»¹⁶³. Questioni che si cercheranno di affrontare in questa sede.

5. Il rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale.

di *Elena Rolfini Scamorza*

Il tema della riduzione dei parlamentari¹⁶⁴, che ormai da qualche decennio caratterizza il dibattito parlamentare, torna nella XVIII Legislatura benché, diversamente da quanto

¹⁶¹ E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *Astrid rassegna*, 13, 2010.

¹⁶² Cfr. A. D'ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista “ansioso” il dibattito sulla “freschezza” di John Dewey*, in M. FIORUCCI – G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017, pp. 109-116, spec. p. 114.

¹⁶³ G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 8.

¹⁶⁴ Varie sono le ragioni che hanno portato a questo ulteriore tentativo di riforma della Carta costituzionale. Come si legge nella Relazione di accompagnamento ai disegni di legge nn. 214, 515 e 805-A, i punti cardine sono: l'aumento dell'efficienza e della produttività delle Camere, la razionalizzazione della spesa pubblica e la possibilità per l'Italia di «allinearsi agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato». Da tali effetti ricercati sono però emerse varie criticità nel corso delle audizioni che si sono tenute alla Camera e al Senato. Brevemente, viene fatto notare che, per quanto attiene all'allineamento agli standard europei, la maggioranza dei Paesi dell'Unione ha un numero di parlamentari ben superiore a quello dell'attuale composizione delle Camere e quindi che sarebbe stato sufficiente una riduzione molto più contenuta rispetto a quella progettata (più diffusamente v. *supra* par. 3). In merito alla riduzione della spesa pubblica, viene rilevato come il risparmio effettivo sia solo di alcuni milioni di euro e quindi non così incisivo come si tende a far credere (per ulteriori approfondimenti v. *supra* par. 3). Per quanto attiene poi alla maggiore efficienza, sono state sollevate notevoli opinioni contrastanti inerenti all'impossibilità di dimostrare come la riduzione del numero totale sia funzionale alla migliore gestione dei tempi di lavoro delle due Camere. Il parametro dell'efficienza, infatti, non è determinabile a priori e ottenibile con assoluta certezza semplicemente attraverso una riduzione dei componenti degli organi, anzi necessiterebbe di una serie di interventi inerenti anche ad altre previsioni come, ad esempio, il sistema delle incompatibilità. Sul punto, possono vedersi M. LUCIANI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, p. 1 e ss., nonché Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, A.S. n. 214, n. 515, n. 805, Dossier n. 71, 16 ottobre 2018.

attualmente; si pensi, a titolo di esempio, alla previsione che un parlamentare faccia parte di più Commissioni oppure qualora si dovesse prevedere un accorpamento di più Commissioni aumenterà il carico di lavoro.

In linea del tutto generale e non dimostrabile, è presumibile che mantenendo inalterata la disciplina del contingentamento dei tempi quale regola generale circa l'andamento dei lavori parlamentari, si potrebbero ridurre i tempi. Il *quantum* di tempo complessivo a disposizione dell'esame in Assemblea, infatti, risentirà del minor numero di deputati e senatori²⁸⁴.

8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del *referendum* a causa della pandemia*

di *Alessandra Mazzola, Micol Pignataro, Elena Rolfini Scamorza, Rosario Strabone*

8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari

Lo svilimento del ruolo del Parlamento nel funzionamento della forma di governo, nell'ottica dell'ampio ventaglio di riforme costituzionali presentate dall'attuale maggioranza, potrebbe determinare il superamento della democrazia rappresentativa in favore di quella maggioritaria, seguendo la scia della c.d. governabilità. In questo senso, infatti, è stato sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari rappresenta «un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario»²⁸⁵.

A tal fine, si ritiene che il mutamento del sistema elettorale rappresenti «il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari»²⁸⁶ affinché vengano meno «gli effetti abnormi» circa la rappresentanza politica e territoriale che, viceversa, con l'attuale meccanismo elettorale si determinerebbero. In particolare, la riduzione del numero dei rappresentanti, se non accompagnata da un sistema più ampio di modifiche e accorgimenti quanto a legislazione elettorale, difficilmente sarà in grado di garantire quella maggiore efficienza e quei benefici che i promotori sostengono. Questa è in sostanza una ridefinizione del solo dato quantitativo delle Assemblee, che quindi si presenta come una «riforma “estetica”, con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico»²⁸⁷.

²⁸⁴ L. GORI, *op.cit.* p.132

□* In particolare, il par. 8.1 è da attribuirsi a Alessandra Mazzola, Elena Rolfini Scamorza e Rosario Strabone, mentre il par. 8.2 a Micol Pignataro.

²⁸⁵ A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

²⁸⁶ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 275.

²⁸⁷ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.

Nel tentativo di attenuare gli effetti negativi sulla rappresentanza, si è giunti ad una proposta per una riforma elettorale interamente proporzionale, la quale indubbiamente potrebbe determinare una più equa ripartizione dei seggi tra le forze politiche maggiori, ma che comunque non sarebbe in grado di cancellare quell'effetto maggioritario rispetto all'accesso delle formazioni politiche più piccole che si verrebbe a creare con un taglio così netto dei rappresentanti²⁸⁸. Inoltre, il rischio derivante dalla possibile creazione di maggioranze differenti fra le due Camere porterà ad una sostanziale omologazione delle stesse, attuata sia attraverso l'approvazione, in sede referente da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del disegno di legge di riforma costituzionale di equiparazione degli elettorati attivi e passivi tra Camera e Senato²⁸⁹, sia attraverso il disegno di legge di revisione costituzionale volto ad eliminare dalla Costituzione il riferimento alla «base regionale» per l'elezione del Senato della Repubblica, stabilendo l'elezione «su base circoscrizionale»²⁹⁰.

Si tratta però di una serie di riforme che, oltre ad essere state messe in secondo piano a causa dell'attuale situazione in cui versa il panorama italiano (v. *infra*. par. 8.2), comunque non saranno in grado di far fronte al crescente astensionismo dei cittadini e che quindi non si dimostreranno in grado di «trasformare l'improvvido taglio dei parlamentari in una riforma virtuosa ed utile al miglior funzionamento delle Camere»²⁹¹, ma che al contrario contribuiranno all'aggravarsi della crisi democratica.

Al tempo stesso, per garantire il buon funzionamento della forma di governo *parlamentare*, si reputa necessaria la modifica dei regolamenti parlamentari, onde evitare pesanti ripercussioni nel funzionamento delle Camere e nell'organizzazione degli stessi lavori parlamentari.

Come si è cercato di dimostrare, benché possa sembrare puntuale e circoscritta, la riduzione del numero dei Parlamentari rischia di avere effetti sistemici non solo sull'intera forma di Governo, ma anche – e soprattutto – sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento col rischio, non secondario, di svilirne il ruolo, quantomai centrale, all'interno del nostro sistema politico-istituzionale.

Per evitare di incorrere in conseguenze nefaste per il funzionamento della nostra forma di governo, non a caso *parlamentare*, è più che mai auspicabile che il Parlamento proceda in tempi brevi, all'indomani dell'esito referendario, a adottare le modifiche dei Regolamenti. Queste, per le ragioni che si è cercato di esporre (v. *supra* par. 7), non dovrebbero costituire un mero riadattamento dei numeri ora previsti nei Regolamenti di Camera e Senato ai nuovi numeri che le Assemblee rappresenteranno. Non è infatti sufficiente intervenire con una revisione esclusivamente formale, atteso che il taglio, così profondo, del numero dei parlamentari impone modifiche di sostanza. Basti qui solo pensare alla composizione delle Commissioni, dei Gruppi e dei *quorum* che dovranno necessariamente essere diversi per avere ancora una democrazia che si definisce rappresentativa e pluralista.

²⁸⁸ A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, p. 13 e ss.

²⁸⁹ Si tratta del d.d.l. costituzionale A.S. 1440.

²⁹⁰ Si tratta del d.d.l. costituzionale AC 2238.

²⁹¹ A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, cit., p. 14.

Per le ragioni cui si è cercato brevemente di accennare, risulta pertanto indispensabile una riflessione di più ampio respiro, ovvero sistematica, a proposito del funzionamento e dell'organizzazione delle Camere. A fronte di una modifica che mina in radice il ruolo e il valore della rappresentanza è infatti fondamentale cercare, con strumenti "indiretti", di valorizzarne il ruolo del Parlamento, da un lato, e garantire i diritti delle minoranze, dall'altro lato.

Ciò posto, è necessario tenere alta l'attenzione su due aspetti coesenziali al funzionamento interno delle Camere, il quale riverbera poi sull'intero apparato costituzionale. Il riferimento è all'omogeneizzazione dei Regolamenti di entrambi i consessi al fine di evitare momenti di frizione nel solco tracciato, seppur in parte, dalle ultime modifiche del Senato, che hanno segnato un timido avvicinamento ai Regolamenti della Camera; evitare la perdita, tanto temuta, della centralità della fonte regolamentare e quindi procedere ad interventi protesi a garantirne la stabilità. Per queste ragioni si reputa indispensabile l'adozione di modifiche espresse dei Regolamenti, ovvero integrazioni che non siano né minimali, né sperimentali.

Com'è noto, negli ultimi decenni il nostro Paese ha assistito al costante ridimensionamento del ruolo del Parlamento, diventato luogo di mera ratifica della volontà del Governo. Accanto alla "corsa alla governabilità" e alla progressiva verticalizzazione del sistema dei partiti, abbiamo assistito al radicamento dell'idea – nelle Aule parlamentari, prima, e nell'opinione pubblica, poi – che il Parlamento è «un organo inutile»²⁹² del quale dunque, un domani, non si avvertirà più la necessità.

La riforma costituzionale in discussione si muove indubbiamente nell'ottica di un progressivo superamento della forma di governo parlamentare e dunque della graduale estromissione del Parlamento dal funzionamento del sistema *costituzionale* italiano. Predire il futuro non è certo il compito di giovani studiosi, tuttavia quel che è certo è che, per ora, il Parlamento è – e resta – un organo imprescindibile nel funzionamento della nostra forma di governo.

8.2. Il rinvio del referendum a causa della pandemia da SARS-CoV-2

Se la richiesta referendaria è nata in maniera anomala, sarà ancora più interessante capire quale sarà il futuro del *referendum* costituzionale alla luce della pandemia da COVID-19 che ha investito il mondo intero.

«La riforma ha seguito un *iter* indipendente dalla sorte delle forze politiche che ne hanno sostenuto le ragioni ispiratrici, raccogliendo trasversalmente consensi ma anche critiche»²⁹³. Nato, infatti, all'interno del contratto di Governo "Conte I", il disegno di legge è stato approvato in seconda deliberazione anche dalla nuova maggioranza parlamentare. Tra i dati più saliente vi è sicuramente la larghissima maggioranza che ha sostenuto il provvedimento in occasione della seconda deliberazione della Camera dei deputati, l'8 ottobre del 2019. Infatti, su 569 presenti (di cui 567 votanti), si registrarono 553 voti

²⁹² M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 284.

²⁹³ Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 40

svolgimento delle consultazioni, nonché il voto anche ai cittadini in quarantena. In particolar modo, l'interrogazione ha voluto esplorare la possibilità di estendere l'applicabilità della legge 7 maggio 2009, n. 46 (che consente il voto domiciliare per i c.d. malati intrasportabili) anche ai cittadini in quarantena, anche se, come è stato rilevato, il numero di interessati in questo caso potrebbe essere molto maggiore e la finestra temporale attualmente prevista per la richiesta di voto domiciliare non sarebbe utile per assicurare a tutti il diritto di voto. Sebbene la via del "seggio volante" sembra essere stata esclusa, il Ministro dell'interno ha assicurato che si valuteranno tutte le misure necessarie a bilanciare l'esercizio di due diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, e cioè il diritto di voto (anche per gli elettori posti in quarantena) e il diritto alla salute della collettività.

Il problema, però, non riguarda la sola salute degli elettori e quindi le misure di sicurezza da implementare in vista del giorno delle consultazioni, ma (e soprattutto) la capacità di creare la volontà elettorale. Poiché non si possono creare assembramenti è difficile immaginare come si possa fare campagna elettorale, come si possano instaurare dibattiti costruttivi tra posizioni divergenti, e quindi come informare la volontà degli elettori. Sarebbe opportuno, dunque, lasciare il tempo necessario agli elettori di pervenire ad una propria posizione in maniera informata, e l'eccezionalità della situazione e la preoccupazione per un ritorno del contagio in autunno non possono tradursi in uno stravolgimento del momento consultivo, né possono limitare la possibilità di dialettica e l'accesso all'informazione.

9. La perdurante attualità della Costituzione.

Alcune considerazioni a margine dell'ennesimo progetto di riforma costituzionale.

di *Alessandra Mazzola*

La Costituzione non priva della possibilità della sua revisione (art. 138) «a chi, nel futuro, l'accoglierà senza averla scritta (o fatta scrivere)», assorbendo «il principio dell'autocorrezione che ogni patto fondativo, che non asserva ma liberi e agevoli il coordinamento delle menti e delle volontà in vista di nuove sfide, deve prevedere»²⁹⁹. La Costituzione può dunque essere modificata, purché non venga «alterata nel suo nucleo essenziale»³⁰⁰; essa infatti esige che le modifiche siano apportate nel rispetto della stessa Costituzione, ovvero dei principi fondamentali o supremi³⁰¹ ivi previsti, fra i quali sono da annoverare il principio di eguaglianza del voto e il principio democratico-rappresentativo.

²⁹⁹ N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2018, p. 2.

³⁰⁰ M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Carocci, Roma, 2018, p. 5.

³⁰¹ Corte cost. 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 *Considerato in diritto* sancisce che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Tale principio è stato affermato anni prima in dottrina da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1968, p. 115, ove l'A. ritiene che l'elemento essenziale che regge ogni ordinamento giuridico sia rappresentato dal «principio o [da]i principi supremi, che ne stanno alla base e che poss[on]o considerarsi indefettibili, perché un loro mutamento significherebbe mutamento dell'intero sistema». Peraltro, *ivi*, p. 125 «esiste un limite, oltre il quale il mutamento diventa sempre illegittimo» perché comporta la fuoriuscita dall'ordine giuridico costituito, determinando il

Proprio in virtù del procedimento di revisione costituzionale che, come si è dimostrato, è stato spesso attivato nel nostro Paese, siamo in grado di affermare che la Costituzione del '48 ha espresso «una straordinaria capacità di resistenza perché, al di là dei posizionamenti politici rispetto al Governo, una gran parte dei cittadini l'ha percepita come un qualcosa di “suo”: un qualcosa, nel panorama che ci circonda, di “amico”. Un bene che è meglio non perdere»³⁰². Ciò nonostante, oggi ci troviamo al “capezzale” della Costituzione e, in particolare, della forma di governo che descrive. Il percorso compiuto dal c.d. Governo del cambiamento è stato poco limpido, celandosi dietro l'affermazione di riforme puntuali e perciò buone. Tuttavia, non è sempre vero che la riscrittura della Costituzione dà vita a un ordinamento che funziona meglio, atteso che «istituzioni imperfette possono funzionare soddisfacentemente se sono in mano ad una classe politica degna e consapevole del compito di governo che le è affidato, mentre la più perfetta delle Costituzioni è destinata a funzionare malissimo in mano a una classe politica incapace, corrotta, inadeguata»³⁰³, di talché «in materia costituzionale “nuovo” e “bene” non necessariamente coincidono»³⁰⁴.

In queste pagine è stato più volte richiamato il costante richiamo, da parte della classe politica, al bisogno di cambiare la Costituzione, alla necessità di intervenire con una sua riscrittura perché così com'è non funziona. Tale rituale retorico corre il rischio di radicare nell'opinione pubblica – negli elettori – l'idea che la Costituzione sia ormai vecchia e che quindi, in un modo o nell'altro, sia necessario intervenire per riformarla³⁰⁵. Instillare la sfiducia nella Costituzione ed insistere sulla sua inadeguatezza è espressione di un gioco *politico* assolutamente contrario alla democrazia e al principio di collaborazione tra i poteri perché radica l'idea che qualsiasi Costituzione che sia diversa rispetto a quella in essere sarebbe *ipso facto* migliore. La questione, ovvero la preoccupazione più profonda, è che «una democrazia può crollare anche senza formali colpi di Stato» se viene meno il rispetto dei suoi principi fondamentali, «senza che le loro violazioni suscitino ribellione o almeno dissenso»³⁰⁶.

Trent'anni di considerazione della Costituzione quale «capro espiatorio»³⁰⁷ di tutti i mali del Paese ha fatto perdere il contatto con la lotta storica e con il profondo compromesso sorto in seno all'Assemblea costituente per donare ai posteri un testo che garantisse i diritti e che

«trapasso da una ad altra costituzione». V. da ultimo A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARDIÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, ESI, Napoli, 2019, spec. p. 200 ss.

³⁰² M. DOGLIANI, *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 2 febbraio 2017, pp. 4-5.

³⁰³ G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 12.

³⁰⁴ V. ONIDA – G. QUAGLIARIELLO, *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubbettino, Catanzaro, 2016, p. 64.

³⁰⁵ Detto altrimenti, con le parole della dottrina autorevole, «da troppo tempo sentiamo parlare delle riforme costituzionali come di una necessità che emergerebbe dall'emergenza del passato e dai problemi di oggi, come di un “dovere” di ogni forza e di ogni coalizione politica, come di un capitolo ineliminabile di ogni programma di governo e di partito. Ma ne sentiamo parlare, appunto, in termini che sempre più mi sembrano ripetitivi e rituali, e sempre meno persuasivi» (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 15).

³⁰⁶ L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, cit., p. VIII. Similmente S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018, p. 23 «dopo una elezione, la maggioranza potrebbe democraticamente sopprimere la democrazia».

³⁰⁷ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016, p. 73.

legittimasse i poteri³⁰⁸. Queste sarebbero parole vuote, se non per la retorica della dottrina che non smette di insistere sull'importanza del Testo fondamentale e che contrasta al senso di declino della Costituzione tenendo sempre alto il suo rispetto.

La Costituzione di un Paese rappresenta l'ordine essenziale per reggere le dinamiche dei poteri costituiti, ma anche per garantire i diritti e le libertà che la stessa Costituzione garantisce, pur a fronte dei mutamenti politici, economici e sociali che ogni comunità vive. Le Carte fondamentali «nascono [dunque] per essere durevoli, se non eterne»³⁰⁹ e si prefiggono l'obiettivo di «plasmare i destini di una comunità politica per il periodo di tempo più lungo possibile»³¹⁰.

Ciò che si vuole qui dimostrare è che le Costituzioni che hanno vissuto la storia del proprio Paese, ovvero le Costituzioni che sono durate, «hanno avuto la possibilità di mutare insieme con la società» diventando «paradossalmente più nuove e più sperimentate»³¹¹ rispetto a Costituzioni recenti, che già comprendono in sé cataloghi di diritti e meccanismi relativi alla forma di governo nemmeno immaginati nel 1948. È proprio per queste ragioni che si ritiene che la Costituzione non esiga aprioristicamente di essere adattata ai mutamenti che la società registra, piuttosto il suo compito è garantire la stabilità delle istituzioni, della società e, in ultima istanza, della stessa Costituzione perché «la prova della “bontà” di una Costituzione sta nella sua longevità»³¹².

Partendo dall'assunto che «le Costituzioni sono fatte per durare e ogni loro modifica normalmente risponde alla necessità di rimuovere difficoltà di funzionamento riscontrate nel sistema», è necessario chiedersi quale sia l'obiettivo che i riformatori vogliono perseguire. In particolare, dovremmo riuscire a comprendere «di quali gravi inconvenienti» percepiti negli ultimi anni «si vogliono eliminare le cause»³¹³ quando, come si è cercato di dimostrare, il punto in cui quasi tutte le forze politiche convergono, complice la dottrina, è il superamento del bicameralismo perfetto che, con la riforma qui in commento, non viene toccato.

³⁰⁸ «Basta con la paura del tiranno, è ora di semplificare il sistema politico, di garantire ai poteri di governare senza subire veti o essere paralizzati da un multipartitismo estremo e rissoso: questa la nuova filosofia che è venuta progressivamente ad affermarsi», queste le premesse. Dopodiché il succedersi delle proposte, tutte identiche «finalizzate a semplificare la democrazia, a ridurre la complessità, a emarginare i diversi». L'opposto di quel che prescrive la Carta. (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 245).

³⁰⁹ V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 16.

³¹⁰ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, p. 1. L'A. prosegue affermando che l'obiettivo dei Testi fondamentali è garantire l'«eternità nell'ordinamento» e non solo «dell'ordinamento».

³¹¹ G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 400.

³¹² V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 16. Nello stesso senso E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 11, il quale afferma che «la forza di una Costituzione consiste nella sua effettività, cioè nel grado di stabilità che essa ha potuto raggiungere in conseguenza del suo grado di radicamento nel tessuto sociale». Pertanto, ogni ipotesi di riscrittura di un Testo costituzionale che ha dato buona prova di sé, deve essere «valutata sempre con grande cautela ed alla luce di un'analisi» che tenga conto sia dell'ordine politico, sia delle esigenze di natura storica sottese alla sua scrittura.

³¹³ L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1. Nello stesso senso U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 6 che ricorda «vistosi errori di “scrittura costituzionale”» intervenuti a seguito della L. cost. n. 3/2001 che ha riformato il Titolo V, Parte II della Costituzione ai quali ha cercato di dare soluzione, mediante una straordinaria opera interpretativa, la Corte costituzionale. Problemi e limiti di una riforma che la dottrina costituzionalistica ha affermato sin dalle prime applicazioni del “nuovo” Testo costituzionale e dei quali si sono avveduti altresì le forze politiche, dopo quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, con la – già richiamata – difficoltà nel raccordo fra Stato e Regioni a causa del lockdown imposto dal nuovo-coronavirus.

Prassi consolidata per la classe politica italiana è che all'inizio del mandato ogni schieramento politico annunci il proprio progetto riformatore; tale invocazione perpetua alle riforme ha ispirato l'idea dell'ovvietà delle riforme «perché dopo tanto parlarne per decenni, nulla è stato fatto. Come se le “riforme” fossero una realtà chiara, univoca, autoevidente per tutti e in sé, come se tutti dovessero essere d'accordo per volerle perché sarebbe impossibile non volerle, e dunque bastasse un po' meno di cecità, di ottusità, di calcoli egoistici, per realizzarle»³¹⁴. Il problema nasce proprio dal fatto che ogni schieramento politico vuole una riforma che non sia quella della Costituzione *sic et simpliciter*, bensì la *propria* riforma, a tal punto che «oggi, per essere parte della “comunità costituzionale”, occorre discutere della riforma costituzionale»³¹⁵.

Sarebbe importante riportare la funzione legislativa al suo originario valore, al suo dover essere, ossia alla primazia del Parlamento, da un lato, e alla necessità che la legge sia redatta per il bene di tutti o, quantomeno, della maggioranza dei cittadini, dall'altro lato. Oggi invece, e ne è dimostrazione la presentazione dei Disegni di legge costituzionali anche per mano di questo Esecutivo, le proposte legislative «sono orientat[e] contro un nemico interno»³¹⁶. Sicché, è necessario riportare la Costituzione alle sue origini, al valore essenzialmente democratico del quale è portavoce scegliendo la via obbligata tra l'«abbandono del cattivo essere» e la «ripresa del suo profondo dover essere»³¹⁷.

La situazione che qui si è cercato di descrivere trova legittimazione nella regressione politica che viviamo da qualche decennio, nonché dallo scollamento tra il vivere in potenza (il Paese è attratto dai progetti riformatori di volta in volta proposti, soprattutto quando si fa leva sulla spesa della politica) e il vivere in atto (la tutela decisa del sovrano muto nei confronti del Testo costituzionale, ciò dimostrato dagli esiti referendari del 2006 e del 2016).

Nonostante i numerosi tentativi di revisione costituzionale ai quali è stato sottoposto il nostro Testo fondamentale, possiamo affermare che il rendimento della Costituzione in questi settant'anni è stato elevato sia perché ha favorito la diffusione e il consolidamento di un sistema di libertà ed autonomie sorto, all'inizio, in condizioni di grande precarietà, sia perché ha consentito l'evoluzione del sistema politico italiano con il passaggio da una forma di democrazia “bloccata” a una forma di democrazia “compiuta”³¹⁸.

I Padri costituenti, profondamente divisi nelle ideologie, sono riusciti in un compito straordinario e quasi all'unanimità (458 voti favorevoli, 62 contrari, nessun astenuto), ad accordarsi affinché il Testo fondamentale della neonata Repubblica fosse espressione dei tre spiriti che contraddistinsero l'Assemblea costituente (cristiano, marxista-socialista e liberale). Ebbene, «questo intento è stato realizzato» e ha dato buona prova di sé per oltre settant'anni, nonostante le tensioni e le difficoltà che il Paese ha attraversato³¹⁹. Per tali motivi

³¹⁴ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 175.

³¹⁵ G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 307.

³¹⁶ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 192.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 193.

³¹⁸ E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 9.

³¹⁹ In altri termini, «il bilanciamento tra il mantenimento dell'unità di senso della Costituzione e la manutenzione della sua effettività, in particolare dopo la lunga stagione di proposte per la modifica della Carta fondamentale, non può che essere ricercato intorno ai fondamentali del costituzionalismo, come movimento che ha generato una pluralità di principi» ritenuti fondamentali o supremi (A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2018, p. 72).

sembra ragionevole – o doveroso – associarsi a chi non crede «che la Costituzione meriti sconvolgimenti» perché dà prova costante di essere «ancora vigorosa nella sua attualità»³²⁰.

Pur considerando la costanza dei tentativi di revisione che interessano la nostra Carta fondamentale sin da quando ha mosso i primi passi, sembra viceversa necessario «sostenere che probabilmente la “migliore” delle riforme possibili sarà quella in grado di produrre gli sforzi necessari per rispettare e continuare a realizzare, nella loro effettività, i principi costituzionali vigenti»³²¹. Tanto è vero che «il sistema costituzionale non può reggere se non attraverso la Costituzione, che ci permette di definire e preservare la democrazia, sia all'interno dell'apparato organizzativo, sia entro il circuito delle relazioni sociali»³²².

³²⁰ G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, cit., p. 399.

³²¹ A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21.

³²² A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, cit., pp. 72-73.