

DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ONLINE**FOCUS – REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 29 MARZO 2020****LA (MERA) RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI: UNA REVISIONE CHE ALLONTANA IL DATO COSTITUZIONALE DA DECENNI DI RIFLESSIONI SCIENTIFICHE E TENTATIVI RIFORMATORI*.**

1

di Marco Plutino**

1. La revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari ("Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", proposta approvata definitivamente in data 8 ottobre 2019) che sarà oggetto del quarto referendum costituzionale repubblicano difficilmente può incontrare un giudizio benevolo da parte dei costituzionalisti. Infatti salvo rare eccezioni¹ tutti i primi commenti sono di tenore critico². La revisione opera un taglio (nel linguaggio economico si direbbe "lineare") del numero dei parlamentari per le due camere pari al 36,5% dei componenti di ciascuna camera senza alcun intervento sulle funzioni.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ La più rimarchevole, perché meglio argomentata sul piano scientifico, appare quella di G. Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, 2019, n. 7, p. 2 ss. L'articolo è imbastito di argomenti di analisi economica del diritto e di scienza dell'organizzazione e dell'amministrazione di indubbio pregio scientifico e, per qualche aspetto, condivisibili da chi scrive. Tuttavia non mi sembra che venga dimostrato il pregio della revisione in questione quanto, semmai, che alcuni argomenti avversi adottati possono essere efficacemente contrastati o, in altri casi, che diversi profili della questione vantano argomenti (soprattutto prognostici) pro e contro che non consentono di trarre decise conclusioni. Alcuni punti saranno ripresi *infra*, ma un limite della riflessione ci sembra emergere dal fatto di non considerare che il superamento del bicameralismo paritario è la questione fondamentale del nostro parlamento, e che è di marginale utilità dimostrare che il bicameralismo paritario di domani funzionerebbe meglio di quello di oggi.

² Tra i tanti O. Chessa, *Sul taglio dei parlamentari*, in *www.lacostituzione.info*, sintetizza: "una revisione costituzionale totalmente priva di giustificazione razionale non può mai essere buona". V. *infra*.

La maggiore criticità della revisione consiste sicuramente nell'extrapolare il profilo del numero dei parlamentari dal contesto suo proprio di una discussione sul modo d'essere del nostro bicameralismo e delle funzioni parlamentari, che restano immutati. Un referendum su un profilo strutturale di un organo costituzionale senza toccare le sue funzioni è già di per sé sospetto. La revisione in effetti fa parte di ciò che rimane di un fascio di *riforme* che non avevano il fine di integrare la democrazia rappresentativa migliorandone il funzionamento ma di occuparne sempre maggiori spazi se non corromperla dal di dentro (come per l'ipotizzato superamento dell'attuale art. 67 Cost.) alla luce dell'idea, scientificamente erronea, che la democrazia rappresentativa sia una forma minore, magari destinata a recedere storicamente. Questo disegno ovviamente troverebbe nuova linfa dall'entrata in vigore della revisione. Bisogna invece ribadire, anche alla luce dei principi fondamentali della Costituzione, che la democrazia rappresentativa, pur utilmente integrabile da forme di decisione diretta affidate al cittadino, è l'unica forma di democrazia in sé compiuta e autosufficiente, comprendente tra l'altro anche il versante della partecipazione: l'idea che più democrazia diretta si introietti e meglio è non può pertanto essere condivisa e ad un certo punto incontrerebbe un limite nella Costituzione che esprime diversi principi al cuore di un assetto rappresentativo, che sicuramente sfuggono alla possibilità di una revisione costituzionale nel loro nucleo essenziale (es. art. 67 Cost.).³ Illuminata in questo quadro la riduzione del numero dei parlamentari prima ancora di essere valutata in sé e per sé appare come un modo tra gli altri per sminuire la rappresentanza e un certo modo d'essere della democrazia⁴. Leggendo la relazione illustrativa e i dossier delle camere sul punto le ipotetiche ragioni a sostegno della revisione consisterebbero in un contenimento dei costi delle istituzioni e in un miglioramento decisionale delle camere. Del primo obiettivo va detto molto chiaramente, prima e in alternativa di inoltrarsi in una discussione, che l'argomento non ha un tono scientifico, per quanto aleggi non da oggi ed

³ Sui principi supremi di organizzazione come limite all'esercizio del potere di revisione ora M. C. Carbone, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2020, p. 64, ed ivi bibliografia.

⁴ Il giudizio forse più duro attualmente è quello di A. Algostino, *Contro la riduzione dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione Giustizia*, 10 febbraio 2020, p. 9, che parla di tassello "di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario" tendente ad esprimere il dissenso. L'autrice è stata tra le prime ad occuparsi del tema nel nostro ordinamento in occasione delle prime proposte di (mera) riduzione del numero dei parlamentari. A. Algostino, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 7 ove già si parlava di "riduzione degli spazi della rappresentanza", con conseguente potenziale esclusione di cittadini dalla sfera pubblica e, quindi, di "regressione nel cammino della democrazia".

addirittura non fu sconosciuto al dibattito tra i costituenti⁵. Ciò che conta di una istituzione è intanto il ruolo. Il ruolo, che si manifesta attraverso la posizione istituzionale e le funzioni attribuite dalla Costituzione, deve essere servito da un rendimento. Conta e deve preoccupare il rendimento, non il costo, e ciò dipende dalla capacità di una istituzione di svolgere in modo adeguato, se non soddisfacente, le funzioni che l'ordinamento gli commette. Ciò vale ancor più per un organo costituzionale, per la sua posizione di preminenza e di indefettibilità, tanto che la dottrina da tempo individua anche standard di funzionalità e nuclei essenziali delle attribuzioni (da doversi svolgere con modalità astrattamente adeguate) come altrettanti limiti a revisioni costituzionali⁶.

⁵In particolare all'interno della discussione più ampia del rapporto più congruo tra eletti e cittadini. Sul punto si rinvia a D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (AC. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 14, 17 e 18/2019, con riferimento alla Costituente e anche alla dottrina odierna. La discussione dei "costi" viene riportata su un binario condivisibile da G. Di Plinio, *Adeguamento*, cit., 12. Nel senso che i costi hanno un valore istituzionale (l'autore parla di costi di coordinamento e di organizzazione, e conclude che "la dimensione ottimale sarebbe quella che minimizza i costi di interdipendenze", 3) se esprimono – lo ribadiamo a parole nostre - il prezzo dell'efficienza e i costi dell'inefficienza. Ma questo scenario, pur interessante e da riprendere, non pare veramente decisivo per una valutazione della revisione *de qua* che trova elementi di riflessione in circostanze che hanno maggiore cogente (basti pensare al "costo" della mancata realizzazione di una camera degli interessi territoriali!).

⁶Correttamente è stato affermato che non esiste in campo comparato qualcosa definibile come uno standard formale o strutturale di parlamento (o corpo legislativo), G. Di Plinio, *Adeguamento*, cit., p. 2 (anche se v. G. Passarelli, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, novembre 2019, Astrid, laddove si richiama la cd. legge della radice cubica di Taagepera, che è una legge, per così dire, "esistenziale"). Ma si è coagulata una dottrina ampiamente maggioritaria sul ruolo dei parlamenti (le cd. ragioni), su un nucleo indefettibile di funzioni, etc, in termini di diritto costituzionale positivo italiano. Ora, tra le funzioni e la struttura non può che esservi uno stretto rapporto. Il fatto che alla coagulazione di dottrina attorno al primo punto non corrispondano conclusioni sul secondo non vuol dire che non ve ne siano. Il discorso più ricorrente, che però non è esaustivo, riguarda il modo d'essere del rapporto rappresentativo, visto che già in Costituente diversi interventi (Foschini, Ambrosini, Togliatti, Ruini, etc.) affermarono l'esigenza di un certo preciso modo d'essere anche indicando rapporti numerici precisi da intendersi come ottimali che, però, sottintendevano per lo più la normativa proporzionale. Sul punto v. D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (AC. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 14, 7 n e 10 n. In generale l'approccio più corretto e raffinato sembra quella sostenuto da A. Mangia, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Forumcostituzionale.it*, 2 dicembre 2018, 4 ove si afferma che non esiste in generale una rilevabile correlazione tra numero di componenti di un'assemblea rappresentativa e qualità della funzioni, e però allo stesso tempo si afferma che qualche indizio porta a ritenere che un collegio rappresentativo (più) ampio diversifica meglio di interessi coinvolti nel processo decisionale, in omaggio al modo d'essere della nostra Costituzione. Diciamo che, ciò detto, una riduzione del numero dei componenti di un collegio a parità di funzioni ben difficilmente può essere assunto come un paradigma di efficienza (o, per usare una brutta espressione, efficientamento), soprattutto per un organo costituzionale. In una diversa ottica G. Di Plinio, *Adeguamento*, 5 ss. e 8 ss. che si richiama a dati e a schemi di scienza dell'organizzazione (ma si potrebbe richiamare anche la riflessione di Sartori, e non solo, sui "comitati", nel senso astratto e politologico dell'espressione; rilevo una possibile contraddizione interna nel ragionamento di Di Plinio laddove per un verso ritiene che la riduzione dei parlamentari allontani gli elettori, e in generale gli interessi non generali, con effetti anche benefici, dall'altro ammette, sempre per giustificare la riduzione dei parlamentari, che rispetto ai decenni scorsi i mezzi e i canali di informazione oggi rendono molto più facile presentare le proprie legittime istanze, 11. Ma soprattutto forse andrebbe notato che il rapporto

Se il risparmio di spesa sarebbe peraltro risibile, i danni istituzionali emergenti (oltre quelli *simbolici*) certi e non di facile quantificazione.

E così veniamo all'altro argomento, che in teoria invece possiede una dignità scientifica: la revisione creerebbe un parlamento più forte e autorevole.

Ora, come si possa sostenere in generale che una modifica strutturale, nella forma peraltro di un rimaneggiamento, e di un organo costituzionale, si tramuti in un beneficio funzionale per l'organo in questione è un onere della prova che dovrebbe incombere su chi lo sostiene. Appare piuttosto ovvio ritenere il contrario.

Prima di discutere a fondo l'argomento, appare interessante richiamare in modo sintetico le vicende che hanno riguardato la revisione dei profili strutturali del parlamento. Come noto, gli articoli 56 e 57 della Costituzione nella loro originaria versione prevedevano l'elezione di ogni parlamentare in ragione di un certo rapporto (con differenze tra i deputati e i senatori) con la popolazione, con alcune soglie minime garantite e massime. Nel 1963 la legge costituzionale n. 2 inseriva un numero fisso di deputati e senatori e equiparava la durata delle Camere a cinque anni (art. 60 Cost.). La lettera originaria e la revisione davano per scontato un impianto elettorale proporzionale e indicavano un certo modo d'essere della rappresentanza e del parlamento ispirata certamente alla dottrina kelseniana⁷. La legge del 1963, in particolare, aveva lo scopo di ottimizzare la funzionalità del sistema bicamerale, sempre più *perfetto*, riducendo i caratteri distintivi delle due camere e ratificando nel dato formale quel coordinamento prodotto dal sistema dei partiti che con grande precocità aveva assunto la trazione della nostra forma di governo⁸. Inoltre voleva servire a fissare un ragionevole tetto di parlamentari rispetto ad una popolazione in drastico aumento⁹. Il

rappresentativo è un rapporto ricco e complesso, che non è fatto solo di "istanze" e di documenti da trasmettere).

La verità ci pare che la Costituzione commetta al parlamento un relevantissimo numero di funzioni che richieda un congruo numero di parlamentari, generalmente più elevato (in proporzione alla popolazione, e al netto delle leggi elettorali e al modo d'essere del rapporto rappresentativo) di quanto sia previsto all'estero: basti pensare ai poteri deliberanti delle camere. Di fronte a questo scenario una analisi, pur interessante sull'influenza del lobbismo o degli interessi microsettoriali in ordine ad un corpo e legislativo a ranghi ridotti, per quanta consistenza possa avere, ci sembra che abbia una validità piuttosto limitata. Comunque v. nel testo.

⁷ Del tipo infine ipostatizzato in H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, Milano, p. 302.

⁸ Sul ruolo dei partiti, oltre che dei fattori normativi, a trasformare il sistema bicamerale in un "monocameralismo imperfetto" v. A. Barbera, (voce) *Parlamento*, in *Enc. delle scienze sociali*, vol. VI, 1996, p. 479.

⁹ Un'attenta ricostruzione delle varie fasi che hanno riguardato la struttura del Parlamento come disciplinata dalla Costituzione in F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatoriodellefonti*, n. 2/2019, pp. 4-6.

numero non era dunque *magico* (nel senso epistemologico dell'espressione) ma frutto di una razionalità strumentale, collegato ad una presunzione di adeguatezza, sia pure non formulata nella tecnica del numero fisso. La proporzionalità delle leggi consentiva un rapporto abbastanza stretto tra elettori e parlamentari, mediato da un sistema dei partiti che aveva una presa formidabile sulla società.

Già prima della crisi del sistema politico del 1992 l'elevato numero di parlamentari in rapporto alle altre democrazie comparabili fece nascere una corrente di opinione che sostenne la pletoricità dei nostri organi rappresentativi. Ciò avvenne a partire dai primi anni '70 con la nascita delle assemblee legislative regionali e in un quadro di crescente crisi sistemica. Nel 1990 un voce in dottrina concludeva che “del resto, se non si è ridotto il numero dei parlamentari all'indomani dell'integrale attuazione del disegno autonomistico tracciato dalla Costituzione con l'elezione nel 1970 dei quindici consigli delle regioni a statuto ordinario, è impensabile che lo si faccia adesso”¹⁰. Ma con il crollo dei partiti di qualche anno successivo la polemica anti-politica e anti-parlamentare era destinata a fare carriera e ad insediarsi al cuore delle istituzioni.

Il riferimento ai consigli regionali non intende essere casuale anche per il fatto che il precedente immediato della riduzione del numero dei parlamentari deriva da quella polemica sui *costi della politica* e dei suoi sprechi che ha condotto ad un contenimento dei numeri dei consiglieri regionali, a partire dall'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011. La Corte Costituzionale, come noto, ha da tempo ribadito (in particolare nella sent. n. 106 del 2002) che il parlamento è l'organo esclusivo della rappresentanza nazionale, per cui ogni ragionamento per analogia non avrebbe senso.

Da un punto di vista storico va poi ricordato che il nostro parlamento è stato ed è tra i più autorevoli al mondo. Lo è per funzioni commesse – un parlamento che lavora per commissioni, peraltro con poteri anche deliberanti e con funzioni non legislative enormemente potenziate dalla sofisticata riforma del 1971 – e lo è stato (e per questa parte non lo è più) per le contingenze politico-istituzionali dovute all'assenza di alternanza al governo frutto dell'ascesa elettorale del PCI, nell'ambito di una democrazia cd. bloccata. Questo fatto era del resto alla base della grande riforma del 1971 (fase della cd. centralità

¹⁰ P. Armaroli, (voce) *Parlamento*, in *Enc. giur.*, vol. XII, 1990, 5, il quale affermava che il numero dei parlamentari appariva “francamente eccessivo”.

del parlamento), che ha lasciato una traccia che prescinde dal quadro istituzionale del tempo.

Rinviando al seguito una riflessione sull'adeguatezza attuale del numero di parlamentari (o, al contrario, sulla ragionevolezza di una riduzione), va ribadito che anche se si prova ad accreditare l'idea che la riduzione dei parlamentari si attende da decenni, pur non mancando sporadiche voci in questo senso, l'affermazione può essere smentita. Dovremmo rinvenire un profluvio di progetti e proposte per la riduzione del numero dei parlamentari. Non è così.

2. Il problema storico del nostro parlamento, fin dalla Costituente, è sempre stato il modo d'essere del bicameralismo. Il numero notevole dei nostri parlamentari, una sorta di epifenomeno di questo problema. Ciò di per sé non implica né che siano molti né che siano pochi, perché questo giudizio va rapportato alle funzioni previste dalla Costituzione e non solo (ma quantomeno a quelle previste in Costituzione). Possiamo però fin da ora dire che i parlamentari sono in numero cospicuo, quasi più di ogni altro paese, *a causa* del bicameralismo paritario¹¹.

Questa affermazione può essere messa alla prova con una rapida scorsa dei progetti degli ultimi decenni, la quale dimostra che il tema del numero dei parlamentari è stato trattato finora solo di riflesso e mai finora come questione a sé stante (di polemica anti-politica o di funzionalità, vedremo). Pertanto si sta realizzando una cesura, in quanto la revisione sottoposta al referendum è estranea al quadro precedente. Affermare una continuità con la nostra tradizione di riformismo istituzionale (fallito) è frutto di una decontestualizzazione dei dati, come è facile dimostrare.

L'ipotesi di una riduzione del numero dei parlamentari maturava nel progetto della Commissione Bozzi (1983-85) nell'ambito di un primo tentativo di differenziazione delle funzioni di due camere che continuavano ad essere considerate paritarie ma che mostravano segni di specializzazione, al Senato spettando di prevalenza la funzione di controllo sull'esecutivo. La riduzione del numero dei parlamentari operava pertanto in una ottica di una riqualificazione del parlamento, tornando alla tecnica pre '63 del rapporto con gli abitanti o assegnandoli in linea con la media europea (da cui l'argomento ricorrente del

¹¹ Ad ogni modo la nostra Camera dei deputati, dati alla mano, e in rapporto ovviamente alla popolazione, è tra le ultime per dimensione. V. D. Porena, *La proposta*, cit., p. 23.

confronto comparato; un argomento epistemologicamente improprio, perché, come abbiamo detto, *a priori*).

Tralasciando le Commissione bicamerale De Mita-Jotti (1992-94), che fa eccezione perché il bicameralismo e le funzioni era lasciate intatte e ci si limitava a portare la durata della legislatura a quattro anni, lo spunto della Commissione Bozzi viene spinto da questo momento verso un chiaro e inequivoco tentativo di superamento del bicameralismo paritario.

Il Comitato di studio per le riforme istituzionali insediato presso il governo Berlusconi (cd. Comitato Speroni, 1994) inaugurava il motivo del Senato composto da rappresentanti di Regioni ed enti locali, segnando l'abbandono anche da parte degli ex-comunisti dalla soluzione monocamerale¹².

Nel progetto della Commissione D'Alema (1997-98), un'ambizione rimodulazione delle funzioni delle camere vedeva il superamento del principio del bicameralismo paritario che veniva corredato da una riduzione del numero dei parlamentari (700, riprendendo la tecnica del numero fisso, ma c'era l'integrazione di alcuni rappresentanti degli enti locali limitatamente ad alcune funzioni).

Nel progetto del governo Berlusconi (2005), approvato dal parlamento e respinto dal referendum, nell'ambito di una netta differenziazione tra le due camere (ad es. fiducia monocamerale) veniva operata una riduzione del numero dei parlamentari da 945 a 770.

Così in seguito, fino al referendum del 2016. Nella cd. bozza Violante del 2007, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il numero dei parlamentari (186 componenti del Senato, 512 della Camera) era ridotto nell'ambito di una spinta differenziazione tra le due camere. Similmente avveniva nei progetti approvati in prima lettura al Senato nel 2012 nel corso della XVI legislatura e nella legislatura successiva. In particolare la relazione finale della Commissione dei cd. saggi insediati nell'ambito del governo Letta propose ancora una volta una riduzione dei parlamentari (450 deputati e 200 senatori) nell'ambito del superamento del bicameralismo paritario, con un'apparente innovazione: benché in premessa si affermasse che tra gli obiettivi, apparentemente autonomo, vi fosse «il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei

¹² A partire da questo momento tutti i tentativi istituzionali e quasi tutte le riflessioni scientifiche sono orientate verso la creazione di una camera degli interessi territoriali, con rarissime, per quanto autorevoli, proposte di altro tipo, dal monocameralismo alle ipotesi come quelle per una camera (alta) votata alla rappresentanza di interessi non territoriali.

parlamentari» accanto al «superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e in particolare una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza», la riduzione del numero dei parlamentari era ovviamente conseguente alle diverse ipotesi in tema di differenziazione delle funzioni delle camere (con soluzioni sia di elezione diretta che non dei senatori e con relativa rimodulazione delle funzioni spettanti al Senato). Questa tecnica dei saggi, segno dei tempi, era una *captatio benevolentiae* verso la cittadinanza ma ineccepibile nella sostanza delle soluzioni.

Ebbene tale espediente tecnico veniva ripreso in grande stile nel quesito del referendum del dicembre del 2016, affermando non dissimilmente dal progetto Letta di trattare «disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel [...]». La sostanza del progetto consisteva in una vigorosa riscrittura del Titolo V entro cui trovava posto anche una netta differenziazione tra le due camere. Qualunque cosa si pensi delle soluzioni prefigurate, il progetto in questione appariva anzi molto corretto nell'approcciarsi alla modifica delle strutture del parlamento in quanto il numero dei deputati restava inalterato mentre il Senato veniva rimaneggiato in ragione delle nuove funzioni (a cento componenti, di cui novantacinque membri nominati dai Consigli regionali fra i loro stessi componenti e fra i sindaci dei propri territori). Un approccio, quello della correlazione tra strutture e funzioni, che evidenzia come l'elevato numero dei nostri parlamentari dipenda esclusivamente dal bicameralismo perfetto e perciò dalla mancata trasformazione del Senato in una camera degli interessi, o comunque differenziata.

In definitiva quando in dottrina si afferma che negli ultimi trenta anni tutti i progetti “hanno battuto la strada della differenziazione fra le due Camere e, dal 1997, di una riduzione del numero dei parlamentari”¹³ si fa un'affermazione esatta (con l'anticipazione del Comitato Speroni) ma occorrerebbe aggiungere che il primo caso – la differenziazione funzionale – contempla e comprende il secondo, la riduzione dei parlamentari. *Post hoc, ergo propter hoc*, avrebbero detto gli antichi romani. Tutte le ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari sono state formulate nell'ambito di progetti di differenziazione delle funzioni delle due camere, nessuna prima di questa. Ciò squalifica alquanto anche l'argomento di

¹³C. Fusaro, *Perché...Fa quello che i partiti promettono da trent'anni senza esserci riusciti*, in AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 11.

un favore *di principio* verso la riduzione del numero dei parlamentari. Va da sé che una riduzione minima del numero dei parlamentari non inciderebbe in modo sostanziale sulle attribuzioni del parlamento (ma produrrebbe comunque l'esigenza di aprire un cantiere istituzionale importante per adeguare l'ordinamento) per quanto *in principio*, si potrebbe contro-argomentare, apparirebbe poco accettabile; ma non è certo il caso di una revisione che taglia più di un terzo dei parlamentari.

La finalità dei tentativi riformatori è stata sempre di superare, seguendo anche le indicazioni emergenti dai costituzionalisti (non pochi tra i quali sono stati parlamentari o ministri), l'attuale assetto del bicameralismo, nel cui ambito appariva ragionevole ridurre (e non lasciare inalterato, o aumentare) il numero dei parlamentari in ragione delle nuove funzioni. Si può dissentire sulle singole soluzioni prefigurate ma difficilmente può disconoscersi questo dato.

In effetti non è semplice immaginare la revisione di un organo costituzionale limitata alla sua composizione a prescindere dalle funzioni o a funzioni invariate. E non è un caso che non si ravvisino significativi precedenti comparati *de jure condito*, mentre non meraviglia troppo, per le temperie in cui versano attualmente le democrazie, che cominci a dibattersene in questi termini anche in qualche altra esperienza¹⁴.

Pertanto ridurre il numero dei parlamentari in modo consistente, a parità di funzioni, può essere ritenuto espressione di una scelta discrezionale legittima ma anche, al contrario e più facilmente, di una scelta affetta da palese irragionevolezza e in teoria sindacabile. Nel primo senso occorrerebbe offrire una argomentazione prognostica che il contesto istituzionale e tecnologico consenta oggi di far fronte con un numero assai minore di parlamentari a quelle stesse funzioni che il Parlamento svolge da sempre. Tali funzioni oggi per la verità appaiono anche aumentate, con il *multilevel constitutionalism*, con l'appesantirsi dello Stato sociale e con l'assunzione di nuovi compiti: si pensi alle funzioni in rapporto all'Unione europea, o in tema di qualità della legislazione, o ancora all'accresciuta interdipendenza dei lavori delle commissioni in ragione del sempre maggiore intreccio degli interessi materiali, all'aumento delle ipotesi di c.d commissioni filtro, al profluvio di commissioni speciali, bicamerali, etc.. Quanto all'attuazione del regionalismo e al suo rafforzamento nel 2001 ciò vale sicuramente a rafforzare i consigli regionali, molto meno a sgravare di compiti il parlamento. Anzi: le competenze sono quasi

¹⁴ Riferimenti in G Di Plinio, *Un "adeguamento"*, cit., p. 2, n. 1.

tutte esclusive statali e condivise; gli intrecci materiali sono aumentati a dismisura, il parlamento deve farsi anche carico del monitoraggio e del seguito delle sentenze nei rapporti con le autonomie, del modo d'operare della Conferenza Stato-regioni, e gli esempi potrebbero continuare.

Che il parlamento sia meno un organo di *decision making*, affermazione condivisibile, perché il baricentro del potere decisionale per tante ragioni si è spostato per lo più sul governo (o su altri livelli) ha implicazioni sul piano numerico, ma indica semplicemente che il parlamento oggi trova le sue ragioni in un potenziamento di funzioni non decisionali, come quelle pubblicitarie, informative, espressive, di raccordo, che non per questo lo rendono meno centrale nella trama istituzionale, ma semmai centrale in modo diverso.

Se viceversa vuole notarsi un indebolimento complessivo del parlamento, ebbene anche questa circostanza appare vera, ma ciò dipende in misura importante anche dalla sua struttura (ormai) obsoleta, che si riverbera in modo molto dannoso sull'esercizio delle funzioni, come diremo meglio nelle conclusioni. Il suo modo d'essere in termini strutturali però viene confermato e così le funzioni. Si fa una riforma puntuale del testo per ribadire, e rafforzare, il carattere più criticato. Segno che esistono pessime riforme puntuali, al limite anche incostituzionali, e riforme più ampie organiche o eterogenee ma ispirate da un disegno unitario o almeno coerente¹⁵.

Il quesito referendario non risponde alla questione fondamentale posta in dottrina in modo chiaro: "Sono settant'anni che ci teniamo due Camere elette allo stesso modo che fanno le stesse cose, e siamo l'unica democrazia parlamentare al mondo che se le tiene"¹⁶. Continueremmo ad avere due camere elette allo stesso modo e che fanno le stesse cose, restando un *unicum* nelle democrazie parlamentari europee e non solo. Un dossier del Parlamento (appunto in tema di informazione parlamentare, da noi veramente eccellente) ci rende edotti che solo la Guinea equatoriale ha due camere che fanno le stesse identiche cose.

3. La via sarebbe invece già tracciata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il cui art. 11

¹⁵ M. C. Carbone, *Problematiche*, cit., pè. 85-86 ma passim.

¹⁶ C. Pinelli, *Perché...trasforma un doppione della Camera in un Senato che rappresenta le autonomie*, in AaVv, *Perché Sì*, cit., p. 13.

dispone, al primo comma: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». La revisione del titolo in questione allude alla struttura del parlamento e la direzione di marcia è chiaramente indicata dal transitorio potenziamento della cd. bicameralina con l'apertura ai rappresentanti regionali e locali e con il potenziamento del suo ruolo disposto dal comma successivo. La disposizione era chiaramente dettata, come noto, perché non fu possibile arrivare ad un consenso sulla creazione di una camera degli interessi territoriali per le resistenze dei senatori e si rinviò la questione. Un segmento mancante che la dottrina da allora ha sollecitato costantemente, e sono sotto gli occhi di tutti gli effetti della sua assenza. È da ribadire che con rarissime eccezioni la dottrina costituzionalista propende per la trasformazione del Senato della Repubblica in un'assemblea che sia sede di rappresentanza degli interessi territoriali, regionali o anche locali; le soluzioni sono eterogenee ma la necessità di questa esigenza è sottolineata comunemente¹⁷. Perfino le restanti soluzioni avanzate in dottrina propendono per il superamento del sistema bicamerale attuale, verso ipotesi monocamerale o bicamerale differenziate in altri modi.

La camera degli interessi territoriali sarebbe la chiusura più coerente di un sistema regionale che nel 1999-2001 è stato rafforzato e che nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. si intende ulteriormente rafforzare. Ciò è impraticabile, realisticamente, senza intervenire sul bicameralismo, come dimostra l'attualità, perché sarebbe necessario fare del parlamento, nella scia della dottrina parlamentarista citata, un luogo di prestazioni di unità¹⁸. Occorre quantomeno convenire che sarebbe non solo proficuo ma anche urgente "consentire la rappresentanza e la ricomposizione al centro delle

¹⁷ 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, 2016, in part. Pp. 117-119. Nell'ampissima dottrina v. ad es. due opere collettanee: AA.VV., *La Camera degli interessi territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive*, a cura di V. Baldini, Satura, Napoli, 2007 e AA.VV., *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, a cura di J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, Giuffrè, Milano, 2006. Piace citare quest'ultima opera anche in ricordo di J. Luther, raffinato studioso anche di questi temi, che ci ha lasciato prematuramente.

¹⁸ Su questo aspetto ora v. Baldini, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *dirittifondamentali.it*, 7. In ordine non dissimile di idee, restando sul piano dell'analisi dei procedimenti, A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rassegna online*, n. spec. 2/2019, p. 2 ss.

istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio”¹⁹.

Percorrendo questa via la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere ben più consistente e soprattutto dotata di un senso istituzionale che attualmente pare non avere. Basta guardare le dimensioni delle camere alte europee che rappresentano interessi territoriali.

Questo argomento ci pare decisivo per una valutazione negativa della revisione su cui pende il giudizio. Dovrebbe superare l’argomento di un miglioramento della funzionalità del parlamento perché ne confermerebbe il più macroscopico difetto, salvo che non si intende ragionare di un passo mediano rispetto all’obiettivo della differenziazione funzionale. Ma non è così: intanto perché tutte le posizioni favorevoli alla riduzione dei parlamentari sia in sede politica che scientifica alludono ad una ulteriore revisione per introdurre il bicameralismo differenziato, trasformando la revisione in questione in un’occasione per uno *sblocco* dell’ingrippato riformismo italiano (argomento ovviamente di nessun pregio scientifico). Neanche può essere guardata con favore una posizione volta a far passare il messaggio che una revisione costituzionale, magari sbagliata e dannosa, possa essere gestita a livello sub-costituzionale con apposite modifiche producendo benefici²⁰. Esistono precisi limiti di ordine giuridico. Ciò che è sancito a livello costituzionale, pur nella presenza di tante pagine bianche, è un limite a modificazioni sub-costituzionali. Certamente molti aspetti potrebbero essere migliorati ma non siamo più ai tempi in cui per fronteggiare una situazione bloccata Leopoldo Elia valorizzava in modo mirabile tutte le possibilità insite nel sistema per meglio coordinare l’attività delle camere sul piano regolamentare²¹. Né è il caso, come è stato proposto in questi giorni, di

¹⁹ P. Bilancia, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di senato federale e sul bicameralismo <asimmetrico>*, in AA.VV., *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004, p. 441.

²⁰ In particolare, per l’autorevolezza della provenienza, L. Violante, *Una riforma che superi il bicameralismo paritario*, Corriere della sera, 21 febbraio 2020. La posizione è emersa in un recente documento approvato dall’Assemblea nazionale del Partito Democratico. In dottrina voci nettamente favorevoli allo stato sono quella di G. Di Plinio, C. Fusaro e G. Cerrina Feroni. Una posizione contraria, con distinguo, in F. Clementi, *La riduzione del numero dei parlamentari: de jure condito o de jure condendo*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rassegna online*, fasc. 1/2020, pp. 3-4, precisando una precedente, e più rigida posizione manifestata in Id., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *Osservatoriodellefonti*, n. 2/2019, p. 1 ss., p. 30.

²¹ L. Elia, *Atti bicamerali non legislativi*, in AaVv, *Raccolta di scritti sulla Costituzione, II. Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 421. Su questa traccia si sono mossi con arguzia anche C. Chimenti, *Gli organi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1989, in part. P. 140 ss., e D. Nocilla, (voce) *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. 1, Giuffrè, Milano, 1997, p. 183 ss. ove afferma chiaramente “la questione dell’atto bicamerale non legislativo riguarda più in generale l’esigenza di coordinamento, in un sistema bicamerale, delle volontà delle due Camere: esigenza che sussiste con evidenza massima per ciò che

immaginare simil-camere aggiuntive, come fu proposta nel 1997 per non andare a toccare gli interessi corporativi dei senatori, immaginando un sistema barocco che fu oggetto di severe ironie e privo di seguito in dottrina²². Neanche la *costituzionalizzazione* della Conferenza Stato-Regioni, che tra l'altro richiederebbe una nuova revisione costituzionale, ci esimerebbe dall'intervenire sul carattere (costituzionalmente) paritario del nostro bicameralismo²³. La mancata realizzazione, del resto, della semplicissima integrazione della commissione per le questioni regionali attesa da diciannove anni la dice lunga sulla effettiva possibilità di realizzazione di queste misure a livello sub-costituzionale almeno quanto il fallimento di tutte le revisioni offre spunti di riflessione sul riformismo istituzionale italiano. Il Parlamento sarebbe impegnato in un lungo, complesso e incerto processo di produzione normativa *interna* ed esterna. E in ultima analisi nessun aggiustamento darebbe coerenza ed agibilità ad una riforma che ribadisce l'assetto costituzionale e tutte le funzioni (costituzionali) attualmente svolte. Non pare peregrino affermare che i senatori difficilmente consentirebbero un nuovo intervento di revisione, nel senso qui auspicato, dopo aver già concesso questa revisione. Diversamente, invece, crescerebbe la pressione per un intervento limitato e ampiamente condiviso volto a intervenire sulla struttura e le funzioni del Senato della Repubblica, che difficilmente incontrerebbe resistenze invincibili dopo le risultanze emerse da venti anni di giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra Stato e Regioni e sull'onda delle spinte a realizzazione il *regionalismo differenziato*.

Pare pertanto superfluo nell'economia del presente lavoro esaminare a fondo l'argomento che la revisione migliorerebbe la funzionalità del parlamento nei suoi limiti attuali di fondo. Tesi comunque non semplice da sostenere e che appare finora priva di significative articolazioni più specifiche, salvo qualche marginale aspetto.

attiene alla volontà legislativa (intesa in senso materiale), ma che attiene anche alle altre funzioni esercitate dalle Camere stesse, quali la funzione di controllo o quella di indirizzo", trattandosi perciò "di una pura necessità di ordine pratico" (188). Una necessità, aggiungiamo, oggi del tutto priva di un retroterra di condizioni politiche o istituzionali che possano difendere il carattere bicamerale paritario.

²²“Per rimediare ai guai del bicameralismo i nostri acuti costituenti hanno escogitato un'idea graziosa: di introdurre tre Camere, il Senato, la Camera dei deputati e il Senato in sessione speciale, quest'ultimo composto da duecento senatori e altri duecento rappresentanti di Regioni, Province e Comuni. Così i parlamentari, portati da quasi novecento a settecento, risalgono nuovamente a novecento. Per non dire delle leggi, che si distingueranno in leggi esaminate dalle tre Camere e approvate da due; leggi esaminate e approvate da due Camere; leggi esaminate da due Camere e approvate da una sola; leggi esaminate e approvate da una sola Camera”. S. Cassese, *Un lavoro fatto male*, in *la Repubblica*, 8 novembre 1997.

²³ Diversamente è chiaro che la proposta di “costituzionalizzazione” della Conferenza Stato-Regioni ha una sua dignità e può essere variamente combinata con un parlamento (anche) bicamerale, ma non certo paritario.

Il numero dei parlamentari dovrebbe dipendere unicamente dai carichi di lavoro e della funzioni come correttamente si affermava già nella relazione finale della commissione Bozzi: “la Commissione auspica una riduzione del numero complessivo dei parlamentari, consigliata anche dal minore carico di lavoro che dovrebbe gravare sulle Camere a seguito delle riforme proposte, e in particolare a seguito della differenziazione delle funzioni e della delegificazione”, proseguendo che la diminuzione del numero dei parlamentari “non dovrebbe comunque assumere una misura tale da determinare un problema per la funzionalità delle Camere”.

Difficile che su queste (ineccepibili) premesse la riduzione dei parlamentari a parità di funzioni non arrechi danno o addirittura apporti un beneficio. Certamente nella relazione illustrativa alla d.d.l. di revisione c'è l'affermazione apodittica ma questa prova manca del tutto: prevale su tutto l'argomentazione demagogica e antipolitica. L'argomento della pletoricità astratta, come abbiamo visto, non ha fondamento senza la dimostrazione che oggi il Parlamento abbia meno attività, e precisamente carichi di lavoro, da svolgere rispetto al passato.

E' vero invece che il nostro parlamento funzioni con grande difficoltà e si sta avviando ad una sorta di monocameralismo alternativo di fatto, dove a seconda delle singole vicende e contingenze una camera diventa politicamente prevalente e l'altra tende alla ratifica, ma in realtà entrambe si svalutano²⁴. Ma non è un assetto ottimale, anzi è una grave distorsione del quadro costituzionale e non certo una forma di coordinamento, e in ultima dipende invece dal modo d'essere del bicameralismo attuale che tende dal 1994 a produrre maggioranze non (esattamente) omogenee²⁵, ed la vera priorità è che la revisione non affronta. Ratificarlo con una *deminutio* del Parlamento appare veramente eccessivo.

Il nostro parlamento resta e resterà caratterizzato dall'attività delle commissioni permanenti²⁶, che hanno un preciso ruolo costituzionale e che richiedono un adeguato numero di componenti. E' stata affermata in dottrina l'esigenza di accorpamento delle commissioni, ma più come necessario seguito dell'entrata in vigore della revisione che

²⁴ Su quest'ultimo punto in part. G. Azzariti, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rassegna online*, fasc. 1/202, p. 1 ss. Sul ruolo prevalentemente di ratifica delle camere già S. Curreri, *Riforme dei regolamenti e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 772-73. In un senso meno pregnante, e con un parlamento ancora molto autorevole, la fase già era avviata con le riforme del 1988.

²⁵ Questione già notata da A. Barbera, (voce) *Parlamento*, cit.

²⁶ Un punto certale della riflessione dell'Elia, su cui infatti v. F. Longo, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Dir. Pubbl.*, n. 9/2009, p. 489 ss.

come esigenza in sé e infatti mancano particolari prove che l'attuale ripartizione sia insoddisfacente, al netto della considerazione che ovviamente esistono ed esisteranno sempre intrecci materiali²⁷.

Ma anche nell'ottica di chi ha prefigurato, sulla scorta della migliore tradizione parlamentaristica (ancora Elia, Tosi, etc.), con grande fantasia e capacità argomentativa un ruolo del parlamento quale luogo di raccolta, snodo, raccordo, mediazione, e non necessariamente di decisione, di tutti principali processi decisionali della Repubblica e dei rapporti interordinamentali²⁸. In conseguenza a tale approccio andrebbe configurato.

4. La posta del referendum sembra correttamente identificata dalle parole di un costituzionalista attualmente parlamentare: "Questo è uno spot elettorale e basta. È un taglio casuale e numerico. Non c'è stata alcuna volontà di affrontare i nodi strutturali di un bicameralismo ripetitivo totalmente indifendibile"²⁹.

Per quanto la prova ci paia ultronea, una prima dottrina ha già sottolineato numerosi aspetti critici relativi alla funzionalità delle camere e più in generale gli effetti che si produrrebbero sul sistema costituzionale e non tutti rimediabili a livello di interventi regolamentari³⁰.

²⁷ Sull'esigenza di ridurre le commissioni dopo l'eventuale entrata in vigore della revisione G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio*, AIC, n. 3/2019. Sul punto anche C. Fusaro, *La riduzione dei parlamentari. Un'innovazione marginale, ma non si può votare "no": è utile e tiene aperta la porta a ulteriori riforme*, in *www.libertàeguale.it*, 25 febbraio 2020, p. 13, che propone la riduzione a circa dieci commissioni permanenti, dichiaratamente per meglio gestire la distribuzione del restante numero di parlamentari.

²⁸ Si tratta delle posizioni degli ultimi anni di Andrea Manzella (ma non solo), per lo più divulgate sulla stampa, coerenti alla sua riclassificazione delle funzioni parlamentari dove affiancava a quelle tradizionali (incluse quelle nuove già integrate con i regolamenti del 1971; ad es. Pierre Avril già da quegli anni sottolineava che queste costituivano la "nuova frontiera" dei parlamenti contemporanei) le funzioni di coordinamento e di garanzia costituzionale, entrambe interpretate in modo fortemente originale.

²⁹ S. Ceccanti, in *Corriere della Sera*, 10 maggio 2019. L'autore ha in modo più articolato affermato: "Sulla riduzione dei parlamentari la maggioranza di governo ha deciso di fare solo una sforbiciata ai numeri di deputati e senatori per fare uno spot elettorale. Nient'altro. I problemi strutturali che rendono da sempre non giustificabile il bicameralismo ripetitivo, dai problemi delle maggioranze diverse tra Camera e Senato al raccordo con le autonomie, quelli reali, che pesano sull'ordinamento, sono puramente e semplicemente ignorate"; "Se la riduzione dei parlamentari non è collegata al superamento del bicameralismo ripetitivo, si confermano cioè le stesse funzioni e la doppia fiducia per Camera e Senato, o col monocameralismo o con un bicameralismo che raccordi Parlamento e autonomie, abbiamo a che fare solo con uno spot. Le altre democrazie o sono monocamerale oppure la prima camera ha un numero di eletti più alto e la seconda rappresenta le regioni per cercare di ridurre i conflitti tra Stato e Regioni. Qui invece abbiamo a che fare con tagli lineari solo numerici. Tutto sbagliato". "In questo modo si vuole cambiare poco e male"; "il referendum spot elettorale sul numero dei parlamentari [...] va nella direzione negativa che lei enuncia" [svuotamento del Parlamento, la disintermediazione tra popolo ed esecutivo] (in *www.democratica.it*, 10 maggio 2019)

³⁰ V. ad es. S. Curreri, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2020 e, prima ancora, sul piano degli effetti sulla selezione

Inoltre la riduzione del numero dei parlamentari creerebbe dei vincoli oggettivi alla discussione sulle leggi elettorali e, in generale, sul modo d'essere della nostra rappresentanza e ciò non appare un aspetto positivo³¹. Questo non vuol dire certo che bisogna guardare alla Costituzione dal punto di vista delle leggi elettorali, ribaltando l'ordine delle fonti, ma che esistono questioni trasversali rispetto al piano delle fonti che sono centrali e dovrebbero essere oggetto di riflessione in modo integrato, senza creare irrigidimenti impropri. E che uno di questi grandi nodi irrisolti del post-1993 è la questione del modo d'essere della rappresentanza. Con la riduzione del numero dei parlamentari invece alcune formule, se non alcuni sistemi, elettorali sarebbero di fatto preclusi e certe conseguenze sulla rappresentanza (in teoria, positive o negative) sarebbero inevitabili ma non ponderate all'atto della revisione³².

Di questa discussione dovrebbe far parte a pieno titolo anche la normativa sui partiti, sulle associazioni politiche, sulle fondazioni politiche e sul loro finanziamento, oltre che la legislazione elettorale di contorno. Anche da questo punto di vista può dirsi che senza un intervento organico e guidato dalla Costituzione (tra l'altro di migliore attuazione dell'art. 49 Cost.) esiste un rischio di ulteriore involuzione della rappresentanza politica, con una chiusura autoreferenziale dei partiti attorno ai propri capi e la designazione quasi solo di fedelissimi, con scarso spazio alla competenza e con allontanamento dai territori³³.

Inquadrando il citato spunto offerto dalla commissione Bozzi in uno sfondo più ampio,

del ceto parlamentare, Id., Audizione informale in occasione dell'esame del testo AC 1585, p. 1 in www.camera.it. Sul punto anche D. Porena, *Proposta*, cit., p. 10, P. Carrozza, *Audizione*, nell'ambito delle Audizioni del 21-22 novembre 2018 sul ddl di modifica degli artt. 56 e 57 Cost. presso il Senato, pp. 13 ss. e reperibile sul sito www.senato.it. Disfunzionalità specifiche sono rilevate anche da L. Tentoni, *Appunti sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Mentepolitica*, 20 luglio 2019. Si tratta di questioni inerenti alla formazione delle maggioranze nelle commissioni, alla distribuzione dei parlamentari tra le commissioni, all'esiguo numero di senatori che basterebbero verosimilmente per far cadere un governo, agli effetti che le soglie implicite (più elevate) potrebbero avere sulla rappresentanza, ai riflessi sulla selezione del ceto parlamentare, alla capacità rappresentativa dei territori (e degli italiani residenti all'estero), al ruolo dei delegati regionali in merito alla elezione del P.d.R., e così via.

³¹ La discussione sulla revisione delle leggi elettorali vive a prescindere dalla revisione, ma con l'entrata in vigore della revisione diventa urgente e assolutamente necessitata, sia perché le leggi attuali non sarebbero più applicabili senza aggiornare la formula elettorale ai nuovi numeri (rivedendo collegi e circoscrizioni), ma più in particolare perché con la mera revisione della legge attualmente vigente si avrebbero collegi *monstre* sia alla Camera che al Senato, da cui la quasi fatale necessità di scegliere formule a base proporzionale.

³² È stato notato soprattutto quelli notevolmente manipolativi. F. Pastore, *Alcuni brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rassegna online*, fasc. 1/2020, p. 3.

³³ Su questo aspetto, e in generale sul ruolo della rappresentanza, occorrerebbe riscoprire la ricerca e le mirabili osservazioni di G. Sartori, *Dove va il parlamento?*, in G. Sartori, L. Lott, G. Somotgy e A. Predieri *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, ESI, 1993, p. 281 ss.

possiamo affermare che una revisione costituzionale che tocchi il parlamento dovrebbe sempre partire da una riflessione collettiva sul tipo di rappresentanza e di parlamento (anche in rapporto alle regioni) auspicabile e perseguirla coerentemente³⁴.

Questo approccio di razionalità strumentale non può essere facilmente abbandonato magari in nome della presunta intenzionalità delle conseguenze. Occorre invece progettare le istituzioni, con un approccio fallibilista, ma non fallito – se è consentito il gioco di parole – in partenza.

Da qualche anno assistiamo ad una preoccupante dissociazione tra le analisi dei costituzionalisti e l'elaborazione in materia istituzionale in tema di democrazia rappresentativa. Non si spiegherebbe diversamente non solo la revisione in questione ma la cornice nella quale cade di realizzazione di un parlamentarismo bicamerale *più che perfetto* con interventi sui residui di differenziazione³⁵. Una linea istituzionale incomprensibile, di conferma e rafforzamento del bicameralismo paritario, che semmai dovrebbe condurre, con più coerenza, a sposare soluzioni (comunque molto marginali in dottrina³⁶) monocamerali. Ma in realtà la linea diventa intellegibile se vista all'interno della fallace contrapposizione tra democrazia rappresentativa e diretta, viste come modelli sullo stesso piano e alternativi.

Senza indugiare in riflessioni rarefatte, ribadire ed ancor più rafforzare un assetto bicamerale paritario porta ad un cortocircuito tra l'assetto complessivo della Costituzione e prassi con tratti di grave discutibilità o sicuramente incostituzionali di razionalizzazione o coordinamento, come i maxi-emendamenti, i decreti *milleproroghe*, le questioni di fiducia, la soppressione dei tempi di esame di una camera a scapito dell'altra³⁷, che alla

³⁴ In tal senso 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», 3 aprile 2019.

³⁵ Sul punto in particolare F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, p. 6 ss.

³⁶ Una piuttosto recente presa di posizione a riguardo autorevole è P. Ciarlo e G. Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, 10 ottobre 2013, in reperibile in *Confrontocostituzionali.it*, elaborato in occasione dei lavori della Commissione dei cd. saggi del governo Letta.

³⁷ Anche sulla valutazione negativa, e talora in termini di palese incostituzionalità, di questi fenomeni la dottrina è assolutamente monolitica. V. ad es. sui maxi-emendamenti, tra i tanti, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma, 2007, p. 41, nel ritenere che la questione di fiducia su maxi-emendamenti costituisca una "elusione indifendibile dei principi costituzionali"; L. Cuocolo, *I "maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità*

fine nuocciono all'istituzione in quanto tale, minandone autorevolezza e credibilità, come riconosciuto ormai, sia pure con irrisolutezze, anche dal giudice costituzionale³⁸. Tali prassi non derivano solo e tanto dal numero dei parlamentari, quanto da una confusione normativa e istituzionale che ha nella natura paritaria delle camere un fattore di snodo determinante.

Le *ragioni* del parlamento³⁹ pertanto sono ben vive anche se spesso calpestate, e questa riforma non ne tiene conto⁴⁰, limitandosi a registrare una situazione ormai insostenibile. Con questo contributo non si intende svalutare il dato positivo costituzionale attuale quanto piuttosto ribadire come già oggi il sistema costituzionale sia incrinato da gravi distorsioni, che non verrebbero affatto meno. Anzi. Bisogna adoperarsi pertanto per restituire nitore al quadro, con una progettualità nel solco della scienza e in conformità alle scelte fondamentali della Costituzione, e non distorcerlo ulteriormente e forse in modo irreparabile.

Abstract: Il parlamento ha di recente deliberato la riduzione del numero dei parlamentari e il corpo elettorale deciderà con referendum. Un intervento apparentemente puntuale ma che in realtà esce dal tracciato istituzionale italiano e allontana il dato costituzionale dalle evidenze scientifiche.

Abstract: The parliament has recently decided to reduce the number of parliamentarians and the electoral body will decide by referendum. An intervention apparently punctual but that actually leaves the Italian institutional layout and moves the constitutional data away

costituzionale, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4766; E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 823. Sulla (necessaria) emendabilità da garantire nel processo di bilancio N. Lupo, *Commento all'art. 81 Cost.*, in AaVv, *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1590.

³⁸ V. in part. Corte cost., ord. n. 17 del 2019, commentata da una copiosissima dottrina, che ha rilevato per la massima parte le irrisolutezze della decisione (anche) alla luce delle macroscopiche violazioni delle prerogative parlamento, davvero difficili da non considerare "violazioni manifeste" della Costituzione alla stregua dello stesso parametro dettato dalla Corte.

³⁹ L'espressione è di C. Chimenti, *Le "ragioni" del parlamento (nella prospettiva di un rinnovamento della nostra forma di governo)*, in AaVv, *Scritti Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 549 ss.

⁴⁰ L. Longhi, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rassegna Online*, , fasc. 1/2020, p. 2.

from scientific evidence.

Parole chiave: revisione costituzionale – parlamento – riforme istituzionali – bicameralismo – camera degli interessi territoriali.

Key words: *Constitutional review – parliament – institutional reforms – bicameralism – chamber of territorial interests.*