

DIRITTO PUBBLICO EUROPEO – RASSEGNA ONLINE**FOCUS – REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 29 MARZO 2020****IL “TAGLIO” DEI PARLAMENTARI E IL FINE DELLA “QUALITY OVER QUANTITY”: TANTO RUMORE PER NULLA?***

di Marina Calamo Specchia**

1

Sommario. 1. Le origini: *tempus regit actum*? – 2. Le ragioni che militano contro la riduzione del numero dei parlamentari. – 3. La riduzione del numero dei parlamentari e la nuova configurazione della democrazia: verso una democrazia iper-maggioritaria? – 4. *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*: la questione procedurale del rinvio *sine die* del referendum costituzionale sul taglio dei parlamentari. – 5. Brevi Riflessioni conclusive.

1. Le origini: *tempus regit actum*?

Una premessa di contesto è importante al fine di inquadrare correttamente l'ambito storico-politico entro cui la revisione costituzionale che riduce il numero dei parlamentari ha preso avvio.

La proposta di mettere mano alla composizione del Parlamento repubblicano nella XVIII Legislatura, confluita nel progetto di legge costituzionale A.C. 1585- B cost. approvato in seconda deliberazione dalla Camera l'8 ottobre 2019, prende corpo con il governo Conte 1, precisamente nel punto 20 del “Contratto per il governo del cambiamento” M5S-Lega, poi confermata nel punto 29 dell'accordo del Governo Conte bis¹.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale comparato – Università di Bari “Aldo Moro”.

¹ Contratto per il governo del cambiamento: “20. Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta. *Nell’ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome. Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l’iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l’elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato. Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre*

*crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna. È inoltre fondamentale potenziare un imprescindibile istituto di democrazia diretta già previsto dal nostro ordinamento costituzionale: il referendum abrogativo. Per incentivare forme di partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica nazionale occorre cancellare il quorum strutturale - ovvero la necessità della partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto - al fine di rendere efficace e cogente l'istituto referendario. Ulteriore obiettivo di questa proposta, nel solco dello spirito che anima l'articolo 75 della Costituzione, è quello di scoraggiare, in ogni forma, l'astensionismo elettorale, spesso strumentalizzato per incentivare il non voto, al fine di sabotare le consultazioni referendarie. Sempre allo scopo di incentivare la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica del Paese sosteniamo l'introduzione del referendum propositivo, ossia un mezzo volto a trasformare in legge proposte avanzate dai cittadini e votate dagli stessi. È poi necessario rendere obbligatoria la pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare, con puntuale calendarizzazione. Per migliorare il rapporto tra cittadini e istituzioni intendiamo inoltre intervenire su quelle fondazioni, direttamente o indirettamente collegate a partiti politici, introducendo adeguate misure per garantire la massima trasparenza dei finanziamenti ricevuti e delle attività finanziarie svolte. Altre questioni da affrontare in termini costituzionali sono: l'abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, istituzione rivelatasi inefficace rispetto agli scopi per i quali era stata concepita, e l'affermazione del principio della prevalenza della nostra Costituzione sul diritto comunitario, in analogia al modello tedesco, fermo restando il rispetto dell'articolo 11 della Costituzione. Occorre prevedere una maggiore flessibilità dell'azione di governo in modo tale da poter far fronte efficacemente ai diversi cicli economici, prevedendo l'adeguamento della regola dell'equilibrio di bilancio, che rende oggettivamente impossibile un'efficace azione anticiclica dello Stato. Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali. Occorre garantire i trasferimenti necessari agli enti territoriali e una contestuale cessazione delle "politiche di tagli" compiute dagli ultimi Governi. C'è ancora molto da fare per avvicinare le decisioni pubbliche ai cittadini. Un modo che sembra suggerito anche dagli articoli 5 e 118 della Costituzione, consiste nel trasferire funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e poi ai Comuni secondo il principio di sussidiarietà. In tale ambito, si intende rilanciare anche il disegno attuativo delle disposizioni costituzionali su Roma Capitale (art. 114 Cost.) con legge dello Stato. Verrà in tale modo sancito un nuovo Patto tra la Repubblica e la sua Capitale, restituendole nuova e definitiva dignità. Occorre inoltre utilizzare il modello dei "costi standard" per i servizi regionali e locali. Per semplificare la vita dei cittadini e delle Istituzioni occorre diminuire drasticamente il numero delle norme in vigore e fare in modo che le leggi siano attuate. È altresì necessario verificare lo stato di attuazione delle singole disposizioni e la relativa efficacia anche con un bilancio dei risultati concreti della loro attuazione. In particolare occorre fare il "tagliando alle leggi", per valutare se gli effetti ottenuti nel lungo periodo siano quelli originariamente proposti e, nel caso, se siano necessarie modifiche, integrazioni o sia addirittura opportuno procedere alla loro abrogazione. Per garantire l'efficacia dei servizi dello Stato ai cittadini e per dare spazio alle competenze professionali del personale e della dirigenza pubblica, è necessario semplificare e uniformare i procedimenti nonché razionalizzare e accorpate le numerose banche dati pubbliche oggi esistenti. Occorre uniformare i criteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti. È opportuno introdurre il principio della cittadinanza digitale dalla nascita, prevedendo l'accesso gratuito alla rete internet per ogni cittadino. È inoltre essenziale introdurre un efficace sistema di valutazione delle performances della pubblica amministrazione nel suo complesso, del personale e della dirigenza pubblica, anche attraverso il coinvolgimento dell'utenza". Sul Contratto per il Governo del cambiamento e sulla formazione del Governo Conte 1, M. Esposito, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in Osservatorio AIC, n. 2/2018;*

La dottrina² non ha mancato di sottolineare che la restrizione costituzionale che riduce il numero dei parlamentari da 945 a 600 (400 deputati e 200 senatori) non costituisce una novità sul piano politico.

Il primo intervento sul numero dei parlamentari risale alla seconda legislatura (25 giugno 1953 - 11 giugno 1958), che ridimensionò la composizione del Senato ai soli senatori elettivi in numero di 237 (oltre ai senatori a vita e agli ex Presidenti della Repubblica) espungendo i senatori di diritto che erano stati originariamente previsti nel numero di 107 dalla III disposizione transitoria della Costituzione, e nella terza legislatura (12 giugno 1958 – 15 maggio 1963) quando nacque il dibattito di riequilibrare la composizione del Senato rispetto alla Camera dei Deputati che allora contava 590 componenti, al fine di armonizzarne la base elettiva e per garantire un organico funzionamento del bicameralismo, onde evitare che «il Senato, considerato nella sua totalità, abbia nella votazione in comune con la Camera, una disponibilità di voti perfino inferiore a quella del numero dei membri della Camera appartenenti a un solo partito. Basterebbe cioè un solo partito della Camera a neutralizzare la volontà di tutta la rappresentanza senatoriale» (come si legge nella relazione illustrativa del ddl cost. n. 285).

La legge costituzionale n. 2 del 1963 risponde pertanto alla logica di armonizzazione delle due Camere originariamente differenziate per durata (cinque anni La Camera dei Deputati e sei anni Il Senato) e per composizione (interamente elettiva la Camera bassa, mista la Camera alta): questa riforma chiude la fase dei primi quindici anni di vita della Costituzione, durante la quale si avvia l'attuazione progressiva della Carta costituzionale e il dibattito sul numero dei parlamentari si inserisce in una logica di consolidamento del

A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018; A.M. Nico, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; M. Siclari, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astridonline*, n. 13/2018.

Accordo di governo Conte bis: “10) È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale. In particolare, occorre avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale. Contestualmente, si rende necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni.”

2 E. De Marco, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti del Governo del cambiamento*”, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018 (10 dicembre 2018), p. 589 ss.

sistema democratico attraverso il sistema elettorale proporzionale³ e dunque di stabilizzazione di quella dimensione rappresentativa che i Costituenti avevano in mente di consegnarci, con la dovuta precisazione che con la legge n. 29 del 6 febbraio 1948 fu stabilito che il Senato fosse eletto con sistema maggioritario in collegi uninominali con il quorum del 65% dei suffragi espressi, accogliendo quanto deliberato in Assemblea costituente, ma con il correttivo che in caso di mancato raggiungimento di detta elevata soglia i seggi fossero attribuiti proporzionalmente, raggruppando i suffragi ottenuti da ciascun candidato in liste di partito su base regionale e applicando il metodo d'Hondt delle più alte medie statistiche.

Che non ci fosse unanimità di consensi sui metodi di composizione della seconda camera emerge non solo dalla Relazione al Progetto di Costituzione presentata il 6 febbraio 1947 dal Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, nella quale si legge che, sebbene l'istituzione di una seconda camera sia prevalsa per l'opportunità di assicurare «doppie e più meditate decisioni» rifiutando il monocameralismo «per il timore di cadere nel governo convenzionale o di assemblea» come aveva dimostrato l'esperienza francese della III Repubblica (1875-1940)⁴, «la difficoltà maggiore stava e sta nel modo di composizione della seconda Camera, o 'Camera dei senatori'. È chiaro che non può essere formata a semplice duplicato e con gli stessi metodi della Camera dei deputati».

Tra le tante proposte, furono scartate sia la nomina da parte del Presidente della Repubblica, che avrebbe rievocato il procedimento elitario di formazione del Senato dello Statuto albertino di nomina regia, sia la rappresentanza organica degli interessi o l'elezione di tipo indiretto da parte degli eletti locali, ma nella vasta gamma di soluzioni, «la Commissione è stata quasi unanime nello stabilire che la seconda camera debba avere base regionale»⁵.

La varietà di posizioni e l'esigenza di diversificare i modi di formazione delle due camere condusse al voto finale dell'Assemblea costituente sull'odg Nitti del 7 ottobre 1947, relativo all'elezione del Senato, stabilendo che «il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale» che sancì in modo definitivo una differente idea alla base del sistema di formazione delle due camere, per la quale la vocazione politica

3 F. Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013): tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 557 ss.

4 Per una disamina del sistema assembleare francese, si consenta di rinviare a M. Calamo Specchia, *Le leggi costituzionali della III Repubblica di Francia*, Liberilibri, Macerata, 2008.

5 C. Corsetti, *La Costituzione della Repubblica italiana. Fatti, Testi, Misfatti*, Aracne, Roma, 2018, pp. 53-55.

del Senato legava l'elezione a suffragio universale alla dimensione regionale del voto dando vita, come ebbe a dire Costantino Mortati nella seduta pomeridiana del 18 settembre 1947 a una forma specifica di rappresentanza politica «dei grandi gruppi di interessi omogenei nel loro interno dal punto di vista territoriale e sociale, e differenziati dagli altri per le diverse condizioni storiche, geografiche, economiche, allo scopo di far pervenire le voci più chiare e genuine di questi interessi all'atto delle deliberazioni di politica generale, sicché tali deliberazioni risultassero il più possibile aderenti alla varietà dei bisogni reali di tutta la società. E, nel promuovere l'attuazione di tale intento, si è voluto tenere presente soprattutto il Mezzogiorno, la parte d'Italia cioè meno progredita rispetto alle altre, onde sollecitare in essa una più efficiente coscienza politica, ed in tal modo dare ad essa maggior peso nell'attività statale. [...] Noi sappiamo bene che i problemi meridionali si possono risolvere solo sul piano nazionale, nell'ambito della politica generale dello Stato, in occasione delle decisioni in materia di politica doganale, tributaria, agraria, dei trasporti, degli scambi internazionali, della stessa politica estera. Ma, appunto per questo, noi pensiamo che sia necessario conferire alle regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione. Donde l'esigenza di dare alle regioni una voce specifica nel Parlamento, di fare cioè delle regioni non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale»⁶.

La proposta di Mortati, com'è noto, fu respinta, ma le riflessioni del giurista sulla Regione quale cellula costituiva della nuova forma di Stato e l'esigenza di una specifica rappresentanza degli interessi differenziati penetrarono nello spirito della Costituente e presero forma in quella *base regionale* in cui si compendia la rappresentanza del Senato repubblicano e che fu fatta propria dall'odg Nitti e approvata dall'Assemblea costituente nella già citata seduta del 7 ottobre 1947.

Nei trentaquattro anni che vanno dal 1963 al 1997, nonostante alcune proposte di revisione della Costituzione⁷, non si mise mano agli artt. 56 e 57 Cost., fino alla XIII Legislatura con

6 D. Argondizzo, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea costituente*, in ASTRID Rassegna, n. 140/2010, www.astridonline.it/rassegna/ (la pagina è stata consultata il 13 marzo 2020).

7 In realtà in quegli anni furono presentate due progetti di revisione costituzionale frutto dei lavori di altrettante Commissioni bicamerali: la Commissione bicamerale "Bozzi" della IX Legislatura, che lavorò dal

la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. Commissione D'Alema, istituita con la legge costituzionale 1/1997 e operativa dal 5 febbraio 1997 al 4 novembre 1997) che propose una riduzione dei parlamentari a 400/500 deputati e a 200 senatori, tutti elettivi.

La proposta non ebbe, tuttavia alcun esito, come quella varata nella XV Legislatura in Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (cd. Bozza Violante) ove si prevedeva una Camera pari a 512 membri e un Senato pari a 186 eletti in secondo grado dai Consiglieri regionali, provinciali, comunali e delle città metropolitane (più sei senatori della circoscrizione estero).

Gli unici due progetti che contenevano disposizioni in merito alla riduzione del numero dei parlamentari e che hanno sfiorato l'entrata in vigore sono quello della XIV legislatura e quello della XVII legislatura. Il primo (A.S. 2544-D) conteneva la previsione di una Camera dei Deputati composta da 518 deputati e un Senato composto da 252 senatori, ma il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006 respinse il progetto. Lo stesso è avvenuto con il referendum del 4 dicembre 2016, che ha respinto la legge di revisione costituzionale proposta nella XVII Legislatura (A.C. 2613-D) che tra le tante misure prevedeva anche la modifica strutturale e funzionale del Senato, trasformandolo in organo elettivo ma di secondo grado composto da 95 componenti eletti dai Consigli regionali e provinciali autonomi scelti nel numero di 74 tra i propri componenti e 21 scelti tra i Sindaci dei comuni dei rispettivi territori, cui si aggiungevano cinque senatori nominati per alti meriti dal Presidente della Repubblica per sette anni e non più a vita.

Il disegno di revisione della Costituzione repubblicana, nonostante il voto negativo popolare del 60% del corpo elettorale che avrebbe imposto una seria riflessione alla classe politica in merito alla volontà espressa per ben due referendum costituzionali consecutivi dal popolo italiano, non è stato abbandonato: dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018 il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari si riapre in modo ancor più veemente, facendo leva sul senso di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni, o meglio della loro immagine distorta rappresentata dalla c.d. *casta*, e alimentando un sentimento che, anziché rivolgersi verso la politica che ha mostrato la propria

30 novembre 1983 al 29 gennaio 1985 e la Commissione bicamerale "De Mita - Jotti" della XI Legislatura, che lavorò dal 9 settembre 1992 all'11 gennaio 1994. Nessuna delle due formulò proposte di modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione.

inadeguatezza guardandosi bene dal preservare la Costituzione da ulteriori attacchi, si abbatte sull'Istituzione costituzionale, con una connotazione spiccatamente antiparlamentare⁸.

Si tratta di un tema, quello della riduzione del numero dei parlamentari, che tocca l'essenza della democrazia e della democraticità di un ordinamento costituzionale e che va messo in stretta relazione con le leggi elettorali esprimendo in questo nesso la dimensione della rappresentanza politica e dunque i fondamentali della forma di Stato, ossia il rapporto tra governanti e governati, e della forma di governo, ossia i meccanismi istituzionali che mettono in relazione gli organi costituzionali.

E proprio perché nell'architettura della Costituzione il numero dei parlamentari è il fulcro dell'ingranaggio che fa muovere la forma di governo parlamentare, dalla composizione dei gruppi parlamentari e delle commissioni alle maggioranze qualificate per la revisione costituzionale e per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale, occorre ragionare intorno al grado di impatto che la riduzione del numero dei parlamentari potrà comportare sul piano politico costituzionale, senza liquidarla come una questione di carattere marginale⁹.

2. Le ragioni che militano contro la riduzione del numero dei parlamentari.

Con riferimento alle ragioni sottese alle scelte costituenti in merito alla composizione del Parlamento è quantomai opportuno rileggere alcune pagine degli atti dell'Assemblea costituente, in particolare le parole del Presidente Umberto Terracini: «[...] il numero dei componenti un'assemblea deve essere in certo senso proporzionato all'importanza che ha una nazione, sia dal punto di vista demografico, che da un punto di vista internazionale. Non è, come ha accennato l'onorevole La Rocca, che si vorrebbe conservare l'attuale numero dei deputati per rispetto ad una tradizione, ma perché la diminuzione del numero dei componenti la prima Camera repubblicana sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza

8 F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 3.

9 P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, pp. 81 ss.

di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni. Quindi, se nella Costituzione si stabilisse la elezione di un Deputato per ogni 150 mila abitanti, ogni cittadino considererebbe questo atto di chirurgia come una manifestazione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare. Quanto all'osservazione fatta dall'onorevole Nobile circa l'alto costo di un'assemblea parlamentare numerosa, rileva che, se una Nazione spende un miliardo in più per avere buone leggi, non si può dire che la spesa sia eccessiva, specie se le leggi saranno veramente buone ed anche se si consideri l'ammontare complessivo del bilancio in corso. Personalmente, quindi, ritiene che il problema in questione non si sarebbe nemmeno dovuto porre: non tanto quello concernente la determinazione del numero dei componenti l'assemblea nella Costituzione, quanto quello della diminuzione di tale numero. Si sarebbe dovuto accettare ciò che poteva essere suggerito dall'attuale vita politica del Paese, vale a dire che esso assai opportunamente ha sentito la necessità di adeguare nelle ultime elezioni il numero dei suoi rappresentanti alla aumentata massa della popolazione. Per queste considerazioni un'eventuale diminuzione del numero dei componenti la prima Camera costituirebbe a suo avviso un grave errore politico»¹⁰.

La logica che ha guidato il Costituente è stata quella di dotare il Paese di un numero di parlamentari che fosse congruo e attuale rispetto alla popolazione: il concetto di rappresentatività accolto dal Costituente non si basa dunque su numeri cardinali, come la rappresentanza del Senato USA concepita in numero fisso per dare uguale peso a tutti gli Stati membri indipendentemente dall'estensione territoriale, ma su un quoziente rappresentativo dato dal rapporto eletto/abitanti: si legge, infatti, nel resoconto della seduta del 27 gennaio 1947 dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione presieduta da Ruini che l'obiettivo dei Costituenti era di determinare una rappresentanza più ampia e più forte del passato che rifuggisse dalle tentazioni tipiche delle forze anti-progressiste di esautorazione degli organi rappresentativi. Tanto che fu fissato il rapporto di un deputato ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, e di un senatore ogni 200.000 abitanti, o frazione superiore a 100.000 abitanti, optando per una *rappresentanza di tipo incrementale*, ossia che mutasse nel numero dei rappresentanti al variare della consistenza della popolazione (il calcolo fu fatto sull'ultimo censimento dell'epoca che calcolava 42 milioni di italiani).

10 II Sotocommissione della Commissione per il progetto di Costituzione, Pres. Terracini, 18 settembre 1946.

L'obiettivo dei Costituenti, memori dell'esperienza autoritaria, era quello di garantire la più ampia e reale rappresentanza politica, mantenendo costante il rapporto numerico tra eletti e abitanti, di modo che il numero dei parlamentari seguisse l'andamento demografico della popolazione¹¹.

In questa prospettiva il taglio dei parlamentari, approvato dall'attuale XVIII Legislatura, è *beyond the line* della Costituzione, che si è certamente evoluta nel corso dei suoi settantuno anni, sia attraverso revisioni formali sia mediante adattamenti al tessuto politico-sociale anche per il tramite della giurisprudenza costituzionale, mostrandone la benefica elasticità: tuttavia è pur vero che quando si mette mano alla struttura della Costituzione, è necessario porsi delle domande in relazione allo spirito che animò i nostri Padri e le nostre Madri costituenti nella scelta di determinate formule e istituti, al fine di valutare l'impatto delle proposte di revisione costituzionale sulla tenuta del sistema politico-istituzionale.

Sulla scorta di queste premesse, che pongono alla base delle modifiche della Costituzione la filosofia che animò le scelte dell'Assemblea costituente, le criticità della revisione che impone la riduzione dei parlamentari si evidenziano sotto molteplici profili.

In primo luogo, la cristallizzazione del numero dei parlamentari attuata con la riforma del 1963 opera una costante e fisiologica riduzione della rappresentanza, se si valuta l'impatto dell'aumento demografico degli ultimi settant'anni e, si auspica, quello a venire (nel 1963, quando fu fissato il numero dei parlamentari, il rapporto per i deputati era 1/80.000; oggi è 1/95.000; per i senatori era 1/133.500, oggi 1/190.500); in secondo luogo, l'argomento dell'efficienza decisionale, è mal posto, dipendendo non tanto dalla dimensione del Parlamento ma dalle logiche conflittuali che dominano da oltre venticinque anni la scena politica italiana e dall'abuso che in un simile contesto viene fatto della decretazione d'urgenza e del ricorso alle questioni di fiducia, addebitando alla Costituzione i mali e le degenerazioni della classe politica italiana; infine, il taglio dei costi della politica è un argomento posto in funzione demagogica, poiché accanto alle indennità dei parlamentari vanno considerati i costi fissi delle strutture e del personale tecnico-amministrativo che sono incompressibili. Altre misure, che non incidono sul quoziente di rappresentatività del Parlamento possono essere avanzate per contenere alcuni costi, come la riduzione delle indennità dei parlamentari (oggetto di due proposte di legge depositate in Parlamento , la

11 E. Cavasino, *Commento all'art. 56*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, p. 23 ss.

n. 324 del 29 aprile 2008 a firma di Stefani et al.; e la n. 2354 del 7 maggio 2014, a firma di Di Maio, Fraccaro, Toninelli et al.) oppure la previsione di una sanzione pecuniaria per i parlamentari assenteisti, simile alla misura adottata dal Senato francese con la modifica del suo Regolamento.

La drastica mutilazione del Parlamento, che si realizza con la revisione costituzionale oggetto di discussione, va letta nella sua complessa relazione con l'ordinamento costituzionale, al fine di poter valutare lo squilibrio che rischia di produrre sulla forma di governo parlamentare.

Il fine della governabilità, posto come obiettivo primario della riforma accanto a quello del contenimento della spesa, è un obiettivo politico costituzionalmente legittimo che si riflette sul piano sociale ed economico, ma esso non può essere perseguito in dispregio del principio rappresentativo o come fine autonomo rispetto allo stesso, che al contrario, non è un mero obiettivo politico bensì un principio fondamentale che connota e innerva la nostra Costituzione.

L'ancillarità dell'obiettivo della governabilità rispetto alla rappresentanza è stata evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 in materia di legge elettorale¹²: afferma la Corte che «In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa come avviene in sede di approvazione di una revisione costituzionale al pari di una legge elettorale (la legge elettorale è stata configurata come una legge *a contenuto costituzionalmente necessario* dotata di una forza passiva peculiare rispetto alle leggi 'normalmente' ordinarie per la quale il referendum abrogativo può essere dichiarato ammissibile solo a condizione che l'abrogazione produca una *normativa di risulta*, v. sent. n. 89/1987), la Corte deve «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con

12 Cfr. G. Guzzetta, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in www.forumcostituzional.it, 14 gennaio 2014, del quale si condivide l'impostazione per cui, con espresso riferimento alla legge n. 270/2005 e al premio di maggioranza ivi previsto, dichiarato incostituzionale per gli effetti distorsivi, "Un premio attribuito senza soglia minima, insomma, 'rovescia' la "ratio della formula elettorale [a base proporzionale] prescelta dallo stesso legislatore del 2005" e, come afferma la Corte, "se la scelta di fondo è quella di un sistema proporzionale, le distorsioni determinate dalla legge elettorale non possono essere tali da "tradire" la logica di quel sistema e le aspettative che gli elettori nutrono nei confronti di un sistema (quello proporzionale) che mira ad assicurare un'ampia rappresentatività", p. 1. Per un'accurata ricostruzione del quadro d'insieme della sentenza 1/2014, G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 21/03/2014, p. 1 ss.

il dettato costituzionale» (cons. 3.1 in diritto); e che «il legislatore, pur nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, non può comprimere illimitatamente la 'rappresentatività dell'assemblea parlamentare' in modo 'incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di una caratterizzazione tipica ed infungibile' (sent. 106 del 2002) tra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e di controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» (cons. 3.1 in diritto).

Il richiamo nella notissima sentenza n. 1/2014 alle garanzie costituzionali impone di considerare l'impatto che la riduzione del numero dei parlamentari produce sugli istituti e le istituzioni di garanzia.

In primo luogo, viene ad evidenza il procedimento di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) con il doppio circuito deliberativo, il secondo dei quali potrebbe precludere lo svolgimento del referendum costituzionale qualora raggiungesse la maggioranza dei due terzi. I Costituenti stabilirono detto quorum avendo ben presente che esso, operando con un congruo numero di parlamentari e soprattutto in un contesto di bicameralismo perfetto con una diversa durata delle due Camere che in tal modo assicurasse al contempo maggiore ponderazione nella decisione, il primo, e un reale pluralismo politico (con la possibilità di maggioranze diversificate tra i due rami del Parlamento) la seconda, avrebbe consentito alle minoranze di svolgere la propria funzione di opposizione costruttiva e di concorrere in modo determinante all'approvazione della revisione costituzionale.

E' opportuno precisare, infatti, che l'art. 138 fu approvato dall'Assemblea Costituente il 3 dicembre 1947, quando erano stati già approvati tanto l'odg Giolitti del 23 settembre 1947¹³ sull'elezione della Camera in collegi plurinominali con sistema proporzionale quanto l'odg Nitti¹⁴ del 7 ottobre 1947 sull'elezione del Senato in collegi uninominali secondo il

13 Il 23 settembre 1947 su proposta di A. Giolitti, comunista, viene approvato il seguente odg: «L'Assemblea costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

14 Il 7 ottobre 1947 su proposta di F.S. Nitti, liberale, viene approvato il seguente odg: «L'Assemblea costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale». Interessante è notare come tra i firmatari dell'odg Nitti figurassero molti deputati comunisti, tra cui Palmiro Togliatti.

principio maggioritario: risulta evidente, pertanto, che per l'Assemblea costituente la garanzia di ponderazione nel processo di revisione costituzionale – dunque del principio di rigidità – era data dai tre elementi contestuali, ossia diversità di elezione delle due Camere nei modi e nei tempi, bicameralismo perfetto e congruo numero dei parlamentari, elementi, dunque, nell'ottica dei Costituenti non negoziabili. L'indebolimento del procedimento di revisione costituzionale parte dunque da lontano: nella seduta del 20 gennaio 1948, quando, entrata ormai in vigore la Costituzione, si trattò di dare attuazione alle scelte costituenti in merito all'elezione dei parlamentari, la Costituente approvò l'emendamento Dossetti, leader della sinistra democratica e convinto proporzionalista, che propose di sostituire la proposta governativa «metà più uno» con «settantacinque per cento», un quorum talmente elevato da aggirare la scelta costituente e che la successiva legge elettorale del 6 febbraio 1948 n. 29 stabilì in «un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti» con il paracadute della ripartizione dei seggi vacanti per ciascuna regione in base a liste e in proporzione ai voti ottenuti dai candidati secondo il metodo D'Hondt¹⁵. Un elemento della rigidità costituzionale era pertanto stato già superato prima ancora che la Costituzione producesse i propri effetti e poi nel 1963 sarà la volta di quello della diversa durata delle due Camere, con la legge costituzionale 2/1963 che fissò il numero dei parlamentari e parificò la durata dei due rami del Parlamento, eliminando (consapevolmente?) quel contrappeso costituzionale voluto dai Costituenti. Nella stessa scia di indebolimento del principio di rigidità si porranno tutti quei progetti di revisione costituzionale che, come si è visto più su, sono stati presentati nel corso degli anni e che miravano a eliminare il bicameralismo paritario, visto (un po' superficialmente) come obsoleto, anzi traendo dalla singolarità del caso italiano elementi di critica anziché di coerenza, senza considerare che il bicameralismo costituiva, e costituisce ancora, uno dei *checks and balances* posti dai Costituenti a presidio del nostro sistema costituzionale.

Ultimo atto di tale continua erosione della Costituzione repubblicana è la riduzione del numero parlamentare, portata avanti dalla XVIII Legislatura: essa comprime ulteriormente il sistema delle garanzie costituzionali del processo di revisione a garanzia della rigidità costituzionale – innescando un congegno esplosivo che rischia di deflagrare facendo implodere il congegno costituzionale - e potrebbe anche sopprimere la possibilità di influenza delle minoranze, se accompagnata da una legge elettorale maggioritaria o

15 C. Corsetti, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 31, nota 1.

proporzionale *a vocazione maggioritaria* (come nel caso dell'opzione per alte soglie di sbarramento), tagliando fuori dal circuito decisionale costituzionale le minoranze e il pluralismo politico. La legge costituzionale del 1963 ha già minato le basi del principio di rigidità costituzionale, così come voluto dai Costituenti: dell'originario trittico, restano bicameralismo paritario e congruo numero dei parlamentari. Riducendo anche quest'ultimo, il rischio di calare la Costituzione nell'agone politico in balia delle maggioranze del momento è tutt'altro che peregrino!

In secondo luogo, vengono fortemente condizionati i processi di formazione e di funzionamento degli organi di garanzia costituzionale. Il capo dello Stato è eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei tre quinti per i primi tre scrutini e a maggioranza assoluta per i successivi e la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari riduce anche in questo caso il rapporto di forza delle minoranze e consegna l'elezione del Presidente della Repubblica alla contingente maggioranza; inoltre i 58 delegati regionali avrebbero una decisiva incidenza sull'elezione del Presidente della Repubblica molto maggiore rispetto al passato, potendone influenzare l'elezione. Ancora, la drastica riduzione del numero dei parlamentari influisce anche sul ruolo del Presidente della Repubblica: non va tralasciato che l'art. 90 della Costituzione prevede la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato a maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune: con la riduzione dei parlamentari occorrerebbero solo 301 parlamentari contro i 476 di prima. Questo nuovo assetto costituzionale potrebbe spingere verso la formazione di una maggioranza monolitica che ponga il Presidente della Repubblica in posizione di subordinazione rispetto al Presidente del consiglio dei ministri che è espressione di quella maggioranza, con quali prevedibili infausti esiti è facile prevedere qualora questa revisione fosse accompagnata da una riforma elettorale in senso maggioritario, che emarginando il ruolo delle minoranze tanto nella scelta quanto nella permanenza in carica del Presidente della Repubblica finirebbe con il vanificare il ruolo di garante dell'unità nazionale che è assegnato alla figura del Capo dello Stato dall'art. 87 della Cost. Analogo discorso vale per l'elezione dei cinque giudici costituzionali, eletti dal Parlamento in seduta comune e per i cinque giudici costituzionali nominati dal Presidente della Repubblica: venendo eletti dal Parlamento in seduta comune si manifestano le medesime criticità evidenziate per l'elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, i cinque senatori a vita potrebbero anch'essi condizionare tanto il procedimento legislativo quanto quello di revisione, come pure

l'elezione degli organi di garanzia (P.d.R. e Corte costituzionale) considerato che il rapporto 5/600 ha un peso strutturale maggiore di 5/945.

In terzo luogo, l'aumento della dimensione delle circoscrizioni elettorali – che per l'elezione del Senato cesserebbero di coincidere con le regioni, con la conseguenza di abbandonare quel principio rappresentativo della seconda camera che coniugava la vocazione politica del Senato alla territorialità degli interessi rappresentati – diluirebbe il legame tra eletto e territorio di riferimento, rafforzando sempre di più il legame tra eletto e partito di riferimento, in quella logica clientelare che al contrario la riforma si proporrebbe di superare, e introducendo altresì una disparità di trattamento sia tra le regioni più piccole che non sarebbero rappresentate e le altre che sarebbero o sotto-rappresentate (quelle di medie dimensioni) e altre ancora sovra-rappresentate (quelle più popolate e geograficamente più estese), sia tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, già messa a dura prova con la riforma del titolo V che, con il potenziamento della competenza regionale concorrente a vantaggio delle prime, aveva visto diluirsi quel principio di specialità inteso dal Costituente come scelta non negoziabile. Apparirebbe, infatti, una regione super-speciale, il Trentino Alto Adige, con l'elevazione a soggetti degni di essere rappresentati delle due Province autonome¹⁶, assegnando loro una situazione immotivata di privilegio rappresentativo, benché esse non siano neppure previste dall'art. 114 Cost. come enti costitutivi della Repubblica.

Inoltre, non è provata l'affermazione per la quale la riduzione del numero dei parlamentari snellisca e velocizzi il processo deliberativo del Parlamento: l'assunto è smentito dai tempi stessi della riforma costituzionale, che presentata nel febbraio del 2019 è stata approvata con procedura aggravata ad ottobre 2019 e pertanto l'affermazione che in Italia il numero dei parlamentari allunghi i tempi dell'approvazione delle leggi non ha fondamento essendo smentita dallo stesso iter temporale di questa riforma costituzionale. E come dimostrano, anche, i 14 giorni che furono necessari all'approvazione della legge Fornero. Questo conferma che sul piano politico sono le divisioni tra e nei partiti che allungano i tempi della decisione e certamente non il numero dei parlamentari.

Non va, infine, trascurato che la riduzione di un terzo dei componenti avrà conseguenze

16 E. Imparato, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale*, in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie locali*, n. 1/2020, p. 285.

determinante sull'organizzazione dei lavori del Senato e, dunque, la misura adottata contraddice i proclamati obiettivi della riforma: infatti, la maggiore efficienza è correlata non tanto al numero dei parlamentari quanto all'effettiva capacità di organizzazione dei propri lavori, alle regole di composizione dei gruppi parlamentari (si pensi al numero di tre parlamentari richiesti per formare un gruppo misto che dovranno subire una riduzione, con il paradosso di dover legittimare il cd. Gruppo unicellulare), alle regole di composizione e di funzionamento delle Commissioni permanenti, che potranno essere chiamate a deliberare con soli quattro senatori.

Un'ulteriore disposizione costituzionale che subirà una violazione dalla riduzione del numero dei parlamentari è l'art. 72, comma 3 della Costituzione che prescrive che le Commissioni devono essere «composte in modo da rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari», poiché si potrebbe incorrere o nella sottorappresentanza delle forze politiche minoritarie, quando non presenti in tutte le commissioni, o nella sovrarappresentanza delle minoranze, quando cioè uno stesso parlamentare faccia parte di più commissioni parlamentari. La medesima scelta dilemmatica tra proporzionalità e rappresentatività di una forza minoritaria si porrebbe per la composizione di organi a numero fisso, come le Giunte e gli Uffici di Presidenza¹⁷.

Inoltre sul piano tecnico, ad una lettura attenta degli artt. 70-72 della Costituzione, dedicati al procedimento legislativo, nulla impedisce in sede di modifica dei Regolamenti parlamentari, di predisporre strumenti deliberativi che consentano il superamento della *navette*: guardando alla Costituzione francese, il procedimento di approvazione della legge nasce bicamerale paritario e in terza lettura sono previsti dei meccanismi di superamento dello stallo parlamentare (*vote bloqué*, commissione mista paritetica di conciliazione, ecc.). D'altra parte, l'art. 72 della Costituzione italiana già prevede con una formula molto ampia, da definire nelle modalità applicative in sede regolamentare, che il regolamento parlamentare «Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Ben si dovrebbe dunque mettere mano seriamente a una riforma organica dei Regolamenti parlamentari, che la Costituzione stessa prevede come meccanismo di flessibilizzazione e

17 S. Curreri, *Gli effetti della riduzione dei Parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020, pp. 1-2.

snellimento del procedimento legislativo. È chiaro, quindi, che il taglio lineare dei parlamentari nulla ha a che vedere con la velocizzazione del procedimento legislativo.

Last but not least, la riduzione dei rappresentanti degli italiani residenti all'Estero (da 12 a 8 deputati e da 6 a 4 senatori) senza modificare il sistema elettorale proporzionale con preferenza, producendo l'accorpamento delle circoscrizioni estero già di per sé amplissime, determina una vanificazione della rappresentatività. Tanto da indurre taluno degli stessi eletti a ritenere ormai superflua tale rappresentanza¹⁸.

A fronte dei pregi addotti dai sostenitori della riforma, che a mio avviso non reggono l'urto del cd. *stress test costituzionale*, occorre a questo punto domandarsi quale è il disegno che si profila all'orizzonte.

3. La riduzione del numero dei parlamentari e la nuova configurazione della democrazia: verso una democrazia iper-maggioritaria?

Neanche la comparazione con altri paesi europei aiuta a superare le criticità della revisione sul numero dei parlamentari: ad esempio, la Germania, che è un termine di paragone spesso evocato sebbene le due esperienze presentino elementi difficilmente comparabili a cominciare dalla forma di Stato (federale, la Germania, e unitaria, l'Italia) che imprime una differente configurazione alla rappresentanza delle seconde camere (territoriale con rapporto geometrico, la Germania, e nazionale con rapporto aritmetico, l'Italia), ha un rapporto numerico tra eletti (al Bundestag, omologo alla nostra Camera dei deputati) ed abitanti pari a 1 per 105.000: una differenza in aumento (e pertanto in difetto di rappresentatività) di circa 35.000 abitanti rispetto ai rapporti numerici che si prevedono all'esito della riforma italiana. Senza considerare peraltro che la Germania è un paese socialmente più omogeneo del nostro e con una forte rappresentanza territoriale garantita dal Bundesrat, la Camera dei Länder, sicché essa non ha le stesse esigenze pressanti di rappresentanza delle diversità che ha invece l'Italia, che presenta una realtà più disomogenea socialmente e geograficamente.

18 F. Intravaia, *Taglio degli eletti all'estero: a questo punto meglio abolirli e potenziare Comites e CGIE. Una riflessione dell'On. Fcsia Nissoli Fitzgerald pubblicata su "La Voce di New York" il 21 ottobre scorso*, in *Corriere Italiano*, alla pagina: <https://www.corriereitaliano.com/attualita/in-primo-piano/5033/taglio-degli-eletti-allestero-a-questo-punto-meglio-abolirli-e-potenziare-comites-e-cgie/> (la pagina è stata consultata il 13 marzo 2020).

Per poterci orientare nel variegato quadro della comparazione giuridico-costituzionale occorre partire da una premessa di fondo: la rappresentatività dei parlamenti non può essere valutata in astratto sul numero dei componenti, che di per sé non dice nulla, ma con riferimento al rapporto rappresentanti/abitanti.

Sotto questo profilo, la comparazione tra i Parlamenti dei paesi europei può essere condotta solo comparando entità che presentano delle caratteristiche simili, paragonando tra loro le camere direttamente elettive, ossia le camere basse nelle quali si esplicita il principio della rappresentanza popolare. Le seconde camere non sono infatti tutte elette direttamente dai cittadini come pure alcuni parlamenti sono monocamerali e includerli nella valutazione falserebbe il risultato. Lo stesso Servizio studi della Camera dei Deputati ritiene che «più agevole a rendersi è la comparazione tra le Camere “basse” [...] che sono tutte elettive dirette»¹⁹.

Applicando questo criterio, e paragonando tra loro le camere elettive si sfata facilmente la vulgata che vuole il Parlamento italiano come il più numeroso d'Europa: esso al contrario si trova nella media del rapporto deputato/abitanti di Regno Unito, Francia²⁰, Germania, Polonia, Paesi Bassi. Vi sono anche paesi che presentano percentuali molto più alte del rapporto rappresentante/abitanti: Danimarca (3.1); Svezia (3.4), fino ad arrivare a paesi di ridottissime dimensioni con una percentuale molto alta dell'indice di rappresentatività del Parlamento come Lussemburgo (10) e Malta (14). Il che significa che, al di là della dimensione e della popolazione degli Stati, la quota di rappresentanti non può scendere sotto un certo minimo pena la compressione della rappresentanza²¹.

Ma qual è, allora, la *ratio* che domina la scelta di ridurre la rappresentanza?

Non si può comprendere appieno l'obiettivo della riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari, se essa non viene collegata al processo di trasformazione della forma di governo parlamentare con innesti di cripto-formule di presidenzializzazione che si è realizzato “a Costituzione invariata” con il passaggio dalle leggi elettorali proporzionali alle leggi elettorali

19 Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Riduzione del numero dei parlamentari*, Dossier, 16 ottobre 2018, p. 19.

20 Si precisa che sono stati depositati presso l'Assemblea nazionale e il Senato due progetti di legge organica che, a fronte di un potenziamento del ruolo del Parlamento, riducono il numero dei parlamentari: il progetto di legge organica n. 977 del 23 maggio 2018, con la previsione di una riduzione pari al 30% in entrambe le Camere e il progetto di legge organica n.2204 del 29 agosto 2019, con la previsione di una riduzione pari al 25% in entrambe le Camere.

21 A. Algostino, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione Giustizia*, 10 febbraio 2020, p. 3.

maggioritarie degli anni novanta sino alla novella del 2017 (Legge Rosato *Bis*) e del 2019 (Legge Rosato *Ter*), passando per la Legge Calderoli e *l'Italicum*, dichiarate parzialmente incostituzionali (con le sentenze n. 1/2014 e 35/2017).

La scelta prima in favore di un sistema elettorale misto a tendenza maggioritaria nel 1993 (leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993, cd. riforma “Mattarella”), poi di un sistema (apparentemente) proporzionale con premio di maggioranza nel 2005 (la citata legge n. 270/2005) e di un sistema misto *rovesciato* rispetto a quello disciplinato dalla legge Mattarella con la legge Rosato *bis* n. 165 del 3 novembre 2017 hanno determinato uno slittamento della forma di governo reale dal modello parlamentare prefigurato dalla Costituzione²², dando vita ad una presidenzializzazione strisciante dell'esecutivo, che aspira a omologarsi a quel modello di democrazia definito da Maurice Duverger²³ come democrazia *immediata*, in quanto l'elettore con il suo voto sceglie *senza vie traverse* il capo del governo che è il leader del partito che ha vinto le elezioni.

La torsione maggioritaria del sistema politico, come ben evidenzia l'esperienza italiana, non può non estendere i propri effetti sulla tenuta dei meccanismi di garanzia della rigidità costituzionale previsti dalla procedura di revisione costituzionale, soprattutto considerando l'opzione di sistemi elettorali a tendenza maggioritaria, alla quale non si sottraggono i sistemi elettorali attuali e in relazione ai quali la logica consensuale sottesa alla maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, tipica dei sistemi parlamentari a base pluralistica, non è più sufficiente a garantire la rigidità costituzionale, che andrebbe pertanto blindato a maggior ragione in presenza di procedimenti di revisione costituzionale che, come quello in atto riducono il numero dei parlamentari in assenza di contrappesi istituzionali, quali la tutela della rappresentanza delle minoranze che solo un sistema elettorale autenticamente proporzionale potrebbe assicurare.

Non è un caso, infatti, che già nel 1995 – all'indomani dell'entrata in vigore delle leggi elettorali

22 Come avverte A. Torre: “per un giurista (e per un comparatista in particolare) il concetto di presidenzializzazione deve essere trattato con grande attenzione perché spesso si collega ad una prassi istituzionale che a volte si distanzia dalla Costituzione formale”, A. Torre, *The Queen and Her “President”. Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Digiovine e A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, p. 31.

23 M. Duverger, *I sistemi politici*, Bari, 1978; trad. it., *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, 1955. L'autore distingue tra sistemi a “parlamentarismo maggioritario” fondati su due partiti nei quali sono gli stessi elettori a scegliere il governo secondo un modello democratico diretto, nel senso moderno del termine, e sistemi a “parlamentarismo non maggioritario” fondati su più di due partiti, nei quali il governo è normalmente formato da coalizioni fatte e disfatte dagli eletti e dunque si è al cospetto di “democrazie mediate” (op. cit., pp. 114-115).

maggioritarie - Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, insieme ad altri deputati tra i quali Leopoldo Elia e Franco Bassanini, depositarono alla Camera dei Deputati la proposta di legge costituzionale n. 2115/1995 con la quale si chiedeva il rafforzamento dell'art. 138 per scongiurare il pericolo di una revisione costituzionale consegnata nelle mani di contingenti maggioranze, circostanza concretamente verificatasi nel 2001 con la revisione del titolo V passata con una manciata di voti (quattro per l'esattezza) e per la prima volta nella storia repubblicana rimessa al voto popolare. Dopo il tentativo di modifica della legge di revisione costituzionale del 2006 bocciata dal popolo italiano con il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006, Andrea Manzella insieme ad altri depositava un'altra proposta di revisione dell'art. 138 (n. 817/2006) seguita da un'altra ancora a firma di Anna Finocchiaro comunicata alla Presidenza del Senato il 25 luglio 2007 nella quale testualmente si legge che «il carattere rigido della carta costituzionale rappresenta, insieme all'indipendenza degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), il presidio più robusto per evitare che la Costituzione diventi uno strumento della politica della coalizione vincitrice nelle elezioni politiche». E mai parole furono più profetiche!

Esiste, dunque, un *fil rouge* che lega procedura di revisione costituzionale, riduzione del taglio dei parlamentari e sistema elettorale. La marginalizzazione del Parlamento sino alla sua anestetizzazione a servizio dei *leader* di partito produce una sorta di mandato imperativo²⁴

24 Ma perché la libertà di voto del parlamentare è l'essenza del principio rappresentativo e la sua eliminazione o distorsione ne muta l'essenza? Occorre risalire alle origini del divieto di mandato imperativo per coglierne l'irrinunciabile rilevanza. Il principio della libertà di mandato s'afferma in Occidente quale elemento costitutivo della "rappresentanza". La rappresentanza parlamentare è una rappresentanza politica, quindi aperta al pluralismo della società civile e non costretta da interessi di parte, di ceto, di territorio o di etnia. Nell'Inghilterra del XVI secolo, la nozione di "Parlamento", nel significato attuale di assemblea legislativa che esercita un controllo sull'Esecutivo, si sviluppa nel passaggio dalla rappresentanza di tipo privatistico legata alle corporazioni cetuali e concepita come rappresentanza di interessi di una particolare classe, cui si era legati dal vincolo di appartenenza, alla rappresentanza di tipo pubblicistico o politica, svincolata dal mandato. Con il *Bill of Rights del 1689* la libertà del deputato viene solennemente ribadita e proclamata, come antico diritto e libertà, nel punto 9 che afferma: "la libertà di discorso e dibattiti e procedimenti in parlamento non deve essere messa in stato di accusa o inquisita in alcuna corte o luogo fuori del parlamento". Qualche anno più tardi Edmund Burke nel suo discorso agli elettori di Bristol, nel novembre del 1774, ricorda il ruolo del Parlamentare di rappresentare *one nation*: «Parliament is not a 9 Congress of Ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an Agent and Advocate, against other Agents and Advocates; but Parliament is a deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole; where, not local Purposes, not local Prejudices ought to guide, but the general Good, resulting from the general Reason of the whole. You choose a Member indeed; but when you have chosen him, he is not Member of Bristol, but he is a Member of Parliament». Sul continente europeo-continentale, alla fine del XVIII secolo, la storia del vincolo di mandato accompagna l'affermazione del costituzionalismo e rappresenta quell'ostacolo (da eliminare) alla determinazione del carattere nazionale della rappresentanza parlamentare: si giunge così alla famosa seduta dell'Assemblea Nazionale del Terzo Stato francese dell'8luglio 1789 nella quale viene votata la mozione del Vescovo Talleyrand, presentata il giorno prima, sulla nullità dei mandati imperativi che avevano caratterizzato sino ad allora la rappresentanza cetuale degli Stati generali per costruire una nozione

mascherato a Costituzione invariata che corrode dall'interno e surrettiziamente il midollo della democrazia rappresentativa e mette a rischio il sistema dei pesi e contrappesi istituzionali, snaturando le scelte costituenti che nel pluralismo delle forze politiche *fotografate* dal principio della rappresentanza, inteso quale *cinghia di trasmissione* tra sistema politico e forma di governo²⁵, avevano posto la garanzia dei quorum deliberativi.

I proponenti della revisione costituzionale sul taglio dei parlamentari, forse, per sfuggire alle critiche che nel 2006 e nel 2016 hanno investito le riforme costituzionali *di sistema* (che vertevano sulle dinamiche Stato-Regioni, sulla forma di governo, sui rapporti tra i poteri dello Stato) hanno spaccettato la revisione sulla riduzione del numero dei parlamentari, depositando contestualmente un insieme di proposte di revisione costituzionale che toccano i gangli vitali della forma di Stato e della forma di governo.

Ad avviso di chi scrive, si tratta di un disegno di revisione costituzionale unitario che ancora una volta incide sulla configurazione dell'intero sistema dei pubblici poteri, nel quale un ruolo di primo piano gioca proprio la drastica riduzione del numero dei parlamentari (per il ruolo di motore del sistema costituzionale svolto dal Parlamento) che non può non determinare un'alterazione in senso maggioritario dell'esito del voto, indipendentemente dal tipo di sistema elettorale adottato: questi effetti riflessi della revisione costituzionale vanno valutati attentamente per il rischio, in essi insito, di causare compressioni illegittime «non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.» (sent. 35/ 2017, 12.2).

Che la riforma si proponga come un programma di respiro più ampio rispetto all'apparente e minimale *questione dei numeri* traspare dai relativi atti parlamentari. Nella prima relazione di accompagnamento del disegno di legge emerge la finalità del legislatore di razionalizzazione e semplificazione del procedimento legislativo e di rafforzamento del rapporto tra i cittadini e le

di interesse pubblico libera dalle dinamiche attuali e da ogni altra forma di particolarismo sociale (C. Koch, *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*, Thèse pour le Doctorat, Université de Nancy, Faculté de Droit., Crépin-Leblond, Nancy, 1905, pp. 42-55). Il vincolo di mandato era un ostacolo alla ricerca di soluzioni d'interesse generale ed era pertanto in contrasto con quella idea di "Nazione" sovrana che i Rivoluzionari francesi avevano edificato in sostituzione della sovranità regia: il principio del divieto di mandato imperati entra nella Costituzione monarchico-limitata del 1791 il cui art. 7 recita: «I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato» (per una disamina anche storica e comparatistica del peso della libertà di mandato sulla riforma che riduce il numero dei parlamentari, C. Sbailò, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della riforma* gialloverde, in www.forumcostituzionale.it, 30 marzo 2019, pp. 8-12).

²⁵ A. Algostino, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 7.

istituzioni, facendo esplicito riferimento al punto 20 del Contratto per il Governo del Cambiamento: si legge, infatti, espressamente nella relazione che la riduzione dei parlamentari «è parte integrante del programma di Governo sottoscritto dalle due forze di maggioranza nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e al fine di semplificare l'iter parlamentare di approvazione delle leggi».

In sintesi, dunque, si profila un obiettivo riformatore che si articola in tre fasi progressive: a) drastica riduzione del numero dei parlamentari; b) introduzione di un vincolo di mandato, implicito o esplicito, tra formazioni e movimenti partitici ed eletti; c) potenziare gli istituti di democrazia diretta; d) flessibilizzazione del principio di rigidità costituzionale, che grazie alla combinazione della riduzione del numero dei parlamentari con il sistema elettorale agevolerà riforme costituzionali sempre più incisive sul piano della forma di stato e della forma di governo, sino a modifiche totali implicite non consentite dal tenore degli art. 138 e 139 Cost.

In un sistema democratico rappresentativo quale è il nostro va, dunque, preservato e rafforzato il ruolo centrale del Parlamento, vero motore del sistema costituzionale. A meno che non si intenda mutare il cuore della forma di Stato, trasformandolo da Stato unitario a democrazia rappresentativa in Stato federale a democrazia diretta: e in questa proiezione la riduzione del numero dei parlamentari è una prima tessera di un *puzzle in fieri*, del quale a oggi non si intravede ancora l'immagine definitiva.

Ed è quello che si sta ponendo in essere con il pacchetto complessivo di riforme che il Governo Conte bis intende comunque portare avanti, depotenziando la democrazia rappresentativa nel mentre si consolida quel processo di presidenzializzazione²⁶ e di democrazia plebiscitaria o dispotica o governo delle élites²⁷, innescato dalla deriva post-democratica²⁸ del sistema politico caratterizzato dalla de-ideologizzazione dei movimenti partitici fluidi e da nuove forme di democrazia *elettronica*²⁹.

26 Cfr. sulla deriva presidenzialistica cui si assiste in molte democrazie europee si veda l'opera collettanea a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit.

27 Per un'accurata disamina del fenomeno cfr. A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.

28 In questo contesto di post-ideologizzazione della politica la funzione di condizionamento delle masse è saldamente nelle mani di *elite* di professionisti della comunicazione che orientano il voto attraverso il controllo e la persuasione dei cittadini. Sull'affermazione di tale modello distortivo della formazione del consenso A. Mastropaolo, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2001- IV, p. 1612 ss.; C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003 .

29 Cfr. G. Gometz, *Sulla "democrazialiquida". La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 6 ottobre 2014, p. 1 ss.

Nel momento in cui si scrive, sul piatto della bilancia abbiamo la legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e sono in discussione una proposta di revisione costituzionale sull'introduzione del referendum propositivo e sull'eliminazione del *quorum* partecipativo per il referendum abrogativo³⁰, la proposta di modifica dell'art. 66 Cost. che introduce un ricorso alla Corte costituzionale in materia di convalida delle elezioni; la proposta di soppressione del CNEL, una legge di iniziativa popolare (LIP) sull'introduzione del semipresidenzialismo appoggiato dal centro-destra (sebbene non vada dimenticata la propensione al semipresidenzialismo della sinistra dalemiana), la proposta di revisione costituzionale n. 142 presentata il 23 marzo 2018 su iniziativa del deputato forzista Paolo Russo e che prevede l'introduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica e della forma di governo semipresidenziale e, *dulcis in fundo* (o *venenum in cauda*) le bozze di intese sull'autonomia differenziata di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna ex art. 116 Cost., comma 3, nonché la bozza di Legge quadro sulle autonomie differenziate approvata in Conferenza Stato Regioni il 29 novembre 2019, che non è neppure essa immune da risvolti di incostituzionalità con riferimento ai meccanismi di perequazione finanziaria ex art. 119 rimessi a una discrezionale individuazione dei LEP ex art. 117, co.2 lett. m. della Costituzione. Nonostante l'apparente autonomia delle proposte di riforma, come già evidenziato, ci troviamo al cospetto del mero *spacchettamento* di un obiettivo unico che mira a traghettare il paese da Stato unitario a democrazia rappresentativa in Stato federale a democrazia diretta. Per fare una esemplificazione del nesso che lega tra loro tutte le ricordate proposte di riforma della Costituzione, notiamo che la proposta di riduzione del numero dei parlamentari non va letta isolatamente ma in un complesso unitario con l'altra proposta di revisione costituzionale sul cd. referendum propositivo, che rende evidente l'obiettivo di marginalizzazione del ruolo del Parlamento, che se non sorretto da una modifica del sistema elettorale con eliminazione delle liste bloccate, diventerà ancor più di quanto non lo sia già *longa manus* dei leader di partito, introducendo una sorta di mandato imperativo mascherato che eroderebbe dall'interno e surrettiziamente il midollo della democrazia rappresentativa.

La contrazione della rappresentanza di intere aree del paese si ripercuoterà inevitabilmente anche sui processi di autonomia differenziata: molti territori non avranno rappresentanti, poiché

30 A. Anzon Demmig, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (cd. Referendum propositivo nel progetto di legge costituzionale in itinere)*, in www.forumcostituzionale.it, 22 marzo 2019; I. Nicotra, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi* in federalismi.it, n- 10/2019, 22 maggio 2019.

il rapporto rappresentante/abitanti aumenterà sensibilmente, e dunque le loro istanze non verranno più rappresentate nelle sedi della decisione politica anche quando si adotteranno decisioni, come quella relative all'attribuzione di interi pacchetti di competenze in autonomia legislativa regionale esclusiva, che avrà effetti diretti in termini di attribuzione delle risorse per politiche sociali e di garanzia dell'uniformità territoriale dei diritti fondamentali.

L'ossessione riformatrice perdura da più di trent'anni, favorita dalla più volte menzionata riduzione di peso della rigidità costituzionale, sovente intesa nell'immaginario politico più come un ostacolo da aggirare che come una garanzia da preservare³¹.

Non potendo in questa sede approfondire i rischi per la tenuta del sistema costituzionale italiano contenuti in ciascuno dei citati progetti di riforma costituzionale in mancanza degli opportuni contrappesi (ad es. implementare la quota proporzionale del sistema elettorale a garanzia del principio rappresentativo a fronte della riduzione del numero dei parlamentari)³², quello che forse non emerge ancora con evidenza è che la coincidenza di una riforma di così ampia portata, come quella che si si vuole compiere con le leggi di *ratifica* delle intese sull'autonomia differenziata, letta insieme alla serie di progetti di revisione costituzionale, getta ombre fitte sul futuro operato di questa Legislatura e, sul piano sostanziale, vanno lette insieme come un obiettivo politico unitario, anche se non riconducibili alla medesima regia, a nulla valendo la circostanza che formalmente le proposte formano oggetto di atti distinti: l'immagine del puzzle che si va componendo mette all'angolo la democrazia rappresentativa e licenzia il Parlamento, quale luogo del convenire, del convincere (nel senso etimologico del termine: *cum vincere*, legare insieme), del conflitto ma anche della mediazione degli interessi contrapposti e del condividere, in dispregio di quella stessa volontà popolare che nel 2016 ha scelto la Costituzione repubblicana contro il falso mito del decisionismo³³.

31 Sul punto si leggano le note di F. Vari, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

32 G. L. Conti, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

33 Ciò non significa che si è contrari a manutenzioni migliorative del testo costituzionale che siano in grado di offrire strumenti per facilitare il processo decisionale: si potrebbe pensare a un bicameralismo imperfetto "a costituzione invariata", come quello previsto dalla Costituzione francese, per il quale tutti i disegni o proposte di legge nascono bicamerali e solo successivamente alle prime due letture da parte delle due camere si procede all'attivazione di una commissione mista paritetica (prevista anche in Germania, Belgio, Stati Uniti) che ha il compito di elaborare un testo congiunto che sarà approvato in via definitiva dalla camera bassa. Un istituto del genere è agevolmente prevedibile dai regolamenti parlamentari che già disciplinano le commissioni legislative, considerato che l'art. 70 della Costituzione stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere, lasciando l'integrale disciplina tecnico-procedimentale alla fonte regolamentare.

4. *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*: la questione procedurale del rinvio *sine die* del referendum costituzionale sul taglio dei parlamentari.

Da ultimo, è doverosa qualche breve riflessione di carattere procedurale, in relazione alla procrastinazione della data della consultazione referendaria: com'è noto, infatti, l'emergenza sanitaria esplosa con l'epidemia del COVID-19 ha imposto uno slittamento del referendum costituzionale già fissato per il 29 marzo 2020.

Come tutte le scelte, anche questa ha prodotto un contrasto di opinioni: da una parte coloro (prevalentemente esponenti politici) che premono per un accorpamento delle consultazioni elettorali regionali con il referendum, confidando – forse – in un effetto di trascinamento delle due consultazioni, dall'altra, i militanti (soprattutto nei comitati per il NO), ma anche alcuni costituzionalisti, che richiedono la fissazione di una data apposita e separata per il referendum costituzionale.

Ad avviso di chi scrive, esistono argomentazioni giuridiche a sostegno della tesi del non accorpamento delle elezioni regionali con il referendum costituzionale che legittimano l'affermazione della necessità e non della mera opportunità di fissare date differenti per le due consultazioni elettorali.

L'art. 7 del dl. 98/2011 recita così: «Election Day. 1. A decorrere dal 2012 le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno. - 2. Qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia le consultazioni di cui al comma 1 si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo».

Difficilmente una disposizione è stata più chiara: è possibile l'accorpamento di una pluralità di consultazioni elettorali aventi ad oggetto esclusivamente *elezioni* amministrative, politiche ed europee.

La ratio della norma è lapalissiana: è possibile indire un *election day* per le *elezioni* che tassativamente vengono elencate e che abbiano ad oggetto la selezione della rappresentanza ai vari livelli territoriali, dal Comune all'Unione europea, ossia con un oggetto

sostanzialmente omogeneo.

Nulla si dice al riguardo del referendum, che è una consultazione elettorale ma ad oggetto diverso dalla selezione della rappresentanza, vertendo, al contrario, su una deliberazione popolare di grado legislativo o costituzionale.

Per la consultazione referendaria di tipo abrogativo è prevista un'ipotesi di sospensione in caso di scioglimento anticipato delle camere ai sensi dell'art. 34, comma 2, della legge 352/1970: il legislatore ha pertanto già previsto una disciplina diversificata della consultazione referendaria prevedendo la sospensione e il rinvio del referendum abrogativo in caso di scioglimento ed elezioni politiche. Trattasi dunque di legge speciale che resiste all'abrogazione di una legge successiva di carattere generale.

E questo perché distinta è la ratio delle due consultazioni: le elezioni sono infatti esercizio della democrazia rappresentativa, mentre i referendum, tanto abrogativi quanto costituzionali, sono esercizio di democrazia diretta. Le due consultazioni non sono pertanto fungibili ma vanno trattate in modo differente.

Pertanto, la situazione determinatasi a seguito dell'emergenza COVID-19 ci pone, per la prima volta, di fronte ad una sospensione del procedimento del referendum costituzionale con il rinvio della consultazione popolare per motivi di necessità e urgenza: applicando correttamente i principi dell'analogia *legis* e dell'analogia *iuris*³⁴, in difetto di un'espressa disciplina della sospensione del referendum costituzionale (e la vicenda del rinvio del referendum suggerisce un'integrazione della legge 352/1970 nella parte in cui disciplina il referendum costituzionale), occorre interpretare estensivamente non l'art. 7 del dl. 98/2011,

34 La dottrina in tema di analogia e interpretazione estensiva è sterminata: senza pretesa di esaustività si rinvia a A. Belvedere, *Interpretazione estensiva e analoga: alcune considerazioni*, in *Diritto privato*, 2001-2002, Cedam, Padova, 2003, pp. 557-577; A. G. Conte, *Ricerche in tema d'interpretazione analogica* (1957), ora in Id., *Filosofia dell'ordinamento normativo. Studi 1957-1968*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 26, n. 58; N. Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto, Memorie dell'istituto giuridico dell'Università di Torino*, Utet, Torino, 1938, p. 87 ss., ristampa inalterata a cura di P. Di Lucia, Giuffrè, Milano, 2006; N. Bobbio, voce *Analogia* (1957), in Id., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994; E. Diciotti, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 398-413; R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 158; A. Kaufmann, *L'analogia. Un problema insoluto della scienza del diritto*, in Id., *Analogia e "natura della cosa"*, trad. it., Vivarium, Napoli, 2003, p. 16; P. Chiassoni, *La giurisprudenza civile. Metodi d'interpretazione e tecniche argomentative*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 631; L. Gianformaggio, *L'analogia giuridica*, in Id., *Studi sulla giustificazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 1986, pp. 150-151; L. Caiani, *Analogia (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1958, p. 349; G. Carcaterra, *Analogia (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, II, Treccani, Roma, 1988, pp. 8-9; V. Velluzzi, *La distinzione tra analogia giuridica ed interpretazione estensiva*, in M. Manzin, P. Sommaggio (a cura di), *Interpretazione giuridica e retorica forense. Il problema della vaghezza del linguaggio nella ricerca della verità processuale*, Coll. Acta Methodologica 2, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 133-148.

che concerne le modalità di esercizio della democrazia rappresentativa, ma l'art. 34, comma 2, della legge 352/1970, che disciplina le modalità di esercizio della democrazia diretta estendendo al referendum costituzionale il divieto legislativo di contestualità con le elezioni dei rappresentanti.

Il referendum costituzionale va pertanto rinviato ad una data autonoma rispetto alla data che verrà fissata per il rinnovo dei consigli regionali e dei Presidenti della Regione³⁵: la nuova data potrà essere individuata con decreto del Presidente della Repubblica, qualora la deliberazione di rinvio del Governo dovesse individuare una data compresa entro il 70° giorno dalla emanazione del decreto di indizione, ossia entro il 29 maggio 2020; qualora invece ritenesse che l'emergenza sanitaria non fosse superata, il Governo dovrà adottare un decreto-legge che rinvii il referendum oltre il termine consentito dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970.

5. Brevi Riflessioni conclusive.

La rappresentanza è, nella logica organizzativa delle democrazie contemporanee novecentesche, il più significativo modo di estrinsecazione del principio della sovranità popolare: accanto ad esso, e in funzione complementare (mai alternativa) le democrazie pluralistiche che si sono affermate e consolidate nel XX secolo hanno accolto principi e correlati istituti di cittadinanza attiva attraverso l'esercizio dei diritti e la partecipazione politica tramite il referendum.

La democrazia è una realtà conflittuale che trova nel Parlamento la sede naturale per la risoluzione del conflitto, valorizzando quella incorporazione del confronto agonistico tra interessi che *«corrisponde esattamente all' 'oggetto sociale' della Costituzione, che non pretende affatto di comporlo una volta per tutte, ma punta a istituire regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti»*³⁶.

35 In senso adesivo sul non accorpamento del Referendum costituzionale alle elezioni regionali, A Celotto, *Giusto rinviare il referendum costituzionale, sbagliato accorparlo alle elezioni regionali*, in La stampa (ed. online) del 5 marzo 2020, reperibile al seguente link: <https://www.lastampa.it/politica/2020/03/05/news/giusto-rinvviare-il-referendum-costituzionale-sbagliato-accorparlo-alle-elezioni-regionali-1.38554953>.

36 R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2007, pp. 20-21,

La scelta della democrazia rappresentativa è tanto più efficace in termini di riflessività sociale quanto più è in grado di assicurare contemporaneamente il principio maggioritario e la tutela delle minoranze³⁷. Se uno dei due elementi di questa bilancia virtuale comincia a *pesare* di meno, come nel caso della riduzione del numero dei parlamentari, è l'equilibrio del sistema costituzionale ad essere compromesso.

Al contrario, l'*humus* plebiscitario e demagogico, dal quale è scaturita la riforma sul taglio dei parlamentari, “mistifica e favorisce la crescita rigogliosa di un regime oligarchico, che alimenta le disuguaglianze, nazionali e globali, segnando sempre più il passo da un orizzonte costituzionale che ragiona di ‘partecipazione effettiva’, legando democrazia politica e democrazia sociale in un progetto di emancipazione individuale e collettiva (art. 3, c. 2, Cost.)”³⁸: in questo contesto un ruolo cruciale svolgerà la riforma dell'attuale legge elettorale n. 165/2017, che sta pericolosamente oscillando tra formule proporzionali ad alta soglia di sbarramento e invaghimenti maggioritari, mentre una scelta volta a riequilibrare il *vulnus* al sistema rappresentativo derivante dall'eventuale approvazione del referendum costituzionale dovrebbe orientarsi verso un sistema elettorale proporzionale puro con preferenza.

Diversamente qualunque formula elettorale che abbia rendimenti maggioritari rischierà di produrre quelle torsioni in grado di determinare effetti altamente manipolativi della rappresentanza che potrebbero dar luogo a violazioni della Costituzione, ben potendo anche le leggi di revisione costituzionale essere dichiarate contrarie alla costituzione in caso di violazione di principi supremi dell'ordinamento giuridico-costituzionale (Corte costituzionale, sent. n. 1142/1988).

Riducendo gli spazi del Parlamento, vulnerando la rappresentanza, restringendo la dialettica parlamentare quale espressione delle diverse istanze della società civile, la Costituzione ne risulterebbe svuotata nei contenuti essenziali del principio della sovranità popolare e varrebbero in questa sede le argomentazioni della Corte costituzionale sulla legge elettorale per le quali non si può determinare «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

37 M. Luciani, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1 marzo 2019, in *Osservatorio costituzionale*, n.1-2/2019, p. 201.

38 A. Algostino, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 2.

Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (Corte cost. n. 1/2014). Ogni Costituzione ha, pertanto, un suo spirito che non può essere modificato senza cambiare la propria essenza: l'organo competente a effettuare una revisione non potrebbe capovolgere i fondamenti del sistema costituzionale dal quale dipende la sua esistenza. Questo ragionamento si riassume nell'espressione secondo la quale la Costituzione non può essere una forma vuota e un semplice meccanismo giuridico, ma essa deve essere uno strumento di precisione – fragile e forte insieme - di regolamentazione dei rapporti tra gli individui e le istituzioni e di tutela dei principi e diritti fondamentali.

Abstract: Lo studio riflette sull'impatto che, qualora approvata con referendum, la revisione costituzionale che riduce i parlamentari produrrà tanto sulla forma di stato, in relazione al grado di rappresentatività dei cittadini, quanto sulla forma di governo, considerato che il Parlamento, nel disegno dei Padri costituenti, è stato concepito come il motore strutturale e funzionale degli altri organi costituzionali.

Abstract: The study reflects on the impact that, if approved by referendum, the constitutional review that reduces parliamentarians will produce both on the form of state, in relation to the degree of representativeness of citizens, and on the form of government, considering that Parliament, in the design of the Founder fathers, it was conceived as the structural and functional engine of the other constitutional bodies.

Parole chiave: Costituzione – rappresentanza – democrazia – Parlamento – revisione costituzionale.

Key words: Constitution – representation – Democracy – Parliament – Constitutional review.