

Michela Manetti

# La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni

(doi: 10.1439/97827)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 3, settembre 2020

**Ente di afferenza:**

*UNIVERSITA STUDI CAGLIARI BIBLIOTECA (unicadm)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni

## 1. PREMESSA. LE RAGIONI SONO ESSENZIALI

La premessa di metodo è che le ragioni per le quali si propone o si sostiene una modifica della Costituzione repubblicana sono essenziali. Ancor più che non rispetto alla approvazione di una legge ordinaria (che non dovrebbe certo essere occasionale, ma ben può definirsi in alcuni casi sperimentale), sulla decisione *ex art.* 138 Cost. deve pesare l'analisi spassionata degli argomenti e la riflessione razionale sugli effetti prevedibili. Così indica il procedimento che deve essere seguito all'interno delle Camere (grazie alla quadruplici approvazione e alle pause che la scandiscono), e altrettanto non può non valere per il referendum costituzionale, ove esso abbia luogo.

Nelle parole della Corte costituzionale il procedimento relativo a quest'ultimo «carica la scelta politica del *massimo di razionalità* di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti»<sup>1</sup>. La conseguenza tratta allora da tale argomento era forse eccessiva<sup>2</sup>, ma, come sempre avviene, la prassi ne ha offerto ben più significative occasioni di conferma. Così dicasi per il testé disposto abbinamento, alla consultazione referendaria-costituzionale, delle elezioni da svolgersi in alcune Regioni e Comuni. La «contingenza» avversata dalla Corte è in questo caso rappresentata dalle scelte politico-partitiche degli elettori, oltre tutto limitate ad alcune parti del territorio nazionale, tali da offuscare la considerazione degli interessi nazionali posti in giuoco dalla revisione della Costituzione<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sent. n. 496 del 2000 (red. Mezzanotte). Corsivo aggiunto.

<sup>2</sup> La sentenza riteneva contingente e localistica l'influenza, sia pure esclusivamente politica, svolta dal referendum consultivo riguardante una proposta di legge costituzionale della Regione Veneto, attirandosi molte critiche: v. Zanon (2000).

<sup>3</sup> È da ritenere pertanto incostituzionale, sotto questo profilo, l'*election day* proclamato dal d.l. n. 26 del 2020, convertito in legge il 19 giugno scorso.

Nel caso che qui si discute si tratta invece *funditus* della riflessione e della razionalità richiesta agli elettori, in contrapposizione alla emotività o estemporaneità che ha accompagnato l'approvazione della riforma. Che le emozioni prevalgano, in politica, è considerato un rischio sin dai tempi di Aristotele, ravvivato alle menti dei contemporanei dalle esperienze del Secolo Breve; eppure da ultimo l'esercizio della razionalità in questo campo sta subendo un attacco frontale, mosso dal c.d. capitalismo dell'emozione e – tramite l'assimilazione dei comportamenti di voto a quelli di consumo – dalla c.d. emozionalizzazione della politica.

La premessa, enucleata dagli studi di psicologia sociale, consisterebbe nel fatto che oggi il libero sviluppo della persona è identificato con l'emotività: la razionalità, vincente nella mentalità del Dopoguerra, è vista come costrittiva, mentre i sentimenti sono considerati la chiave grazie alla quale la libertà di essere se stessi è veramente tale<sup>4</sup>. Si tratta per un verso della comprensibile reazione al modello dell'*homo oeconomicus* sinora prevalso nella descrizione dei comportamenti politici, esasperando il razionalismo calcolistico che riduce l'elettore (e l'eletto) all'individuo auto-interessato. L'avvento dell'«uomo psicologico» va tuttavia ben oltre il segno di questa critica, legittimando il completo sgretolamento del modello dell'attore sociale razionale: la valorizzazione delle emozioni quali strumenti di delimitazione delle scelte razionali viene invero estremizzata sino a considerare l'*appello emotivo* come l'unica forma efficace di comunicazione politica<sup>5</sup>. Passando per i modelli forniti dalla pubblicità commerciale, ormai maestra nell'utilizzare le emozioni in luogo delle tecniche discorsive/argomentative, si è rivalutato l'uso della suggestione, il ricorso a *performance* drammaturgiche, la manipolazione di dati apparentemente oggettivi<sup>6</sup>.

Si dirà: la politica è sempre stata fatta anche di demagogia. Il problema è che oggi la demagogia non è solo praticata, ma teorizzata dagli esperti della comunicazione, che si sono resi indispensabili instillando nei politici il terrore di non riuscire altrimenti a farsi capire, e seguire, dalla propria *constituency*. Da qui lo «stile populista» che informa la comunicazione di tutti i soggetti politici – da non confondere con il messaggio populista *tout court*, che ha una propria individualità, sia pure esile e contaminabile dalle ideologie vere e proprie<sup>7</sup>. Per quanto sia difficile, si tratta oggi di combattere questo stile, facendo

<sup>4</sup> V. l'ormai celebre opera di Byung-chul Han (2016), che sviluppa molti temi di Zygmunt Bauman.

<sup>5</sup> Cfr. Cepernich e Novelli (2018), che funge da introduzione ad un numero speciale della rivista *Comunicazione politica* intitolato *Love and Hate in Politics*. Ivi, 22, l'indicazione delle sette emozioni più efficaci cui si può ricorrere tanto in pubblicità quanto in politica.

<sup>6</sup> Cfr. in particolare Ridolfi (2018) e Benedetti (2018), con riguardo rispettivamente alle «emozioni colorate» e ai «numeri emozionanti».

<sup>7</sup> Rinvio a Manetti (2018a). Sulle declinazioni dello stile populista in diversi Paesi v. Hidalgo-Tenorio, Benitez-Castro e De Cesare (2019). Sulle sfumature che il messaggio populista acquisisce in combinazione con le ideologie neo-liberali o neo-socialiste v. la tassonomia elaborata a livello globale da Koch (2020).

tornare in primo piano la ragione, o meglio le ragioni che si agitano intorno alla scelta referendaria: ricordando che la democrazia si basa sul confronto tra argomenti razionali perché ha rinunciato a fondarsi tanto su verità assolute quanto su mistiche rivelazioni, come insegna l'apologo kelseniano del processo a Gesù (Kelsen 1982, 59 s.).

In altre parole, non si può compiutamente esprimere la volontà democratica senza rispettare le forme della democrazia pluralistica, che si basa sul dibattito tanto in Parlamento quanto nell'opinione pubblica del Paese (Voßkuhle 2018, 801). E se c'è un compito dei costituzionalisti, è quello di inserire argomenti e contro-argomenti in una sfera pubblica semplificata, nella quale nessuno cerca più di distinguere tra ragioni giuste o sbagliate.

In verità, una ragione sbagliata basta a compromettere l'essenza e l'esito di qualsiasi disciplina: sovrapponendo la *voluntas* alla *ratio*, nega la finalità di ordine che è sottesa al legiferare e prelude agli abusi interpretativi ed applicativi<sup>8</sup>. Neppure può elevarsi a ragione l'esistenza di numerosi precedenti nei quali aspiranti riformatori di ogni colore abbiano proposto la riduzione del numero dei parlamentari<sup>9</sup>: quelle proposte acquistavano invero significato nel contesto di più ampie modifiche relative al modo di formazione e/o di funzionamento delle Assemblee. Non a caso a suo tempo si rinunziò a votare la pura e semplice riduzione, ritenendo che senza la necessaria cornice essa sarebbe stata priva di significato: una riforma anodina, incapace di indicare *neppure il verso* di una eventuale successiva revisione<sup>10</sup>.

Ecco allora la novità costituita dalla revisione *meramente numerica*, considerata oggi capace di esprimere, a differenza di ieri, una propria autonoma ed indifferibile ragione: por fine alla pletoricità, sregolatezza, improduttività della rappresentanza parlamentare.

## **2. LA RAGIONE DICHIARATA. UN ARGOMENTO CLASSICO DELL'ANTIPARLAMENTARISMO**

La prima peculiarità della politica populista è quella di ritenere semplice e alla portata di tutti la gestione degli interessi generali, considerando sufficiente a tal fine il buon senso che chiunque acquisisce sulla base della pro-

<sup>8</sup> Sono queste le riflessioni che suscita l'intervento di Lupo (2019), laddove pretende di distinguere tra riforma giusta e motivazione sbagliata. Sul significato del legiferare v. le pagine di Luciani (2005, 406 ss.).

<sup>9</sup> Così Fusaro (2020, 243): «ci sarà una qualche ragione se da oltre 20 anni tutti i progetti e tutte le proposte approvate in Parlamento hanno previsto una significativa riduzione del numero dei componenti del Camere?», che peraltro non rinuncia a fornire le proprie ragioni.

<sup>10</sup> Come opportunamente ricorda Rossi (2020a, 26), la Commissione De Mita-Iotti, che si era bensì accordata per ridurre il numero dei membri della Camera da 630 a 400 e del Senato da 315 a 200, ma non era riuscita a delineare una riforma compiuta, ritenne preferibile non adottare modifiche parziali che «avrebbero potuto apparire monche e contraddittorie».

pria esperienza. Sottinteso: chiunque non appartenga alla classe dominante. Soltanto il popolo incorrotto è ritenuto possedere la verità, mentre si dà per scontato che chi fa parte dell'*establishment* si adoperi per manipolarla nel proprio egoistico interesse<sup>11</sup>.

È così che la ragione della revisione costituzionale è divenuta auto-evidente (complice anche un quarantennio intitolato alla efficienza e perciò alla riduzione dell'apparato statale)<sup>12</sup>: i parlamentari sono lavoratori in eccesso che causano intralci e sprechi. È stato già ampiamente notato come la finalità di risparmio dei fondi pubblici non sia determinante: basterebbe abbassare l'indennità o i rimborsi o le spese di funzionamento delle Camere per ottenerla – al pari del blocco degli stipendi e dei tagli lineari imposti così a lungo al pubblico impiego. Né sono le qualità personali dei parlamentari a lasciare insoddisfatti: se fosse stato questo il problema, si sarebbe provveduto a modificare i sistemi di selezione dei membri delle Camere, andando oltre la richiesta della pur essenziale onestà. Non si dice poi se il «lavoro» del parlamentare è sempre stato poco, o se è diminuito, ad esempio perché ci sono le Regioni e l'Unione europea, nel qual caso sarebbe stata però necessaria anche una riorganizzazione del Parlamento, o una nuova disciplina delle fonti. L'emozione attivata è qui la semplice soddisfazione per il danno che si sta facendo alla classe privilegiata, anche se esso non apporta nessun vantaggio alla comunità: la *Schadenfreude* che si trae dal peggioramento della situazione altrui è l'unico sentimento positivo per chi sa di non poter migliorare la propria<sup>13</sup>.

In ogni caso l'artificiosa semplicità di questi assunti mette in difficoltà chi voglia minimamente discuterli. In primo luogo bisognerebbe spiegare che non si tratta di un lavoro come un altro, e tanto meno di un lavoro dipendente, nel quale si prendono ordini o direttive dal partito, dal gruppo parlamentare o dai propri elettori (o se è per questo, dalla Rete); che, in altre parole, non si tratta di farsi «portavoce» di opinioni altrui, ma di formularne una propria nel fuoco della dialettica politica (e non al riparo di essa, come avviene in Rete), tanto più utile quanto più numerosi sono i punti di vista. Come rispondere poi al proverbio: «cavallo magro salta di più»?<sup>14</sup> È questo il buon senso che emana naturalmente dalla saggezza popolare, non a caso resuscitata per l'occasione. Il cavallo che salta, simbolo dello slancio e dello sforzo virtuoso,

<sup>11</sup> Sono utili al fine di ricostruire l'eromperie del populismo nelle democrazie occidentali le due opere di Urbinati (2014; 2020).

<sup>12</sup> Sulla non infrequente coincidenza tra discorso populista e discorso neoliberalista v. Bickerton e Invernizzi Accetti (2017).

<sup>13</sup> L'ambientazione è quella offerta da Nachtwey (2016), dove una scala mobile che non sale più verso l'alto, ma corre inesorabilmente all'indietro richiede sforzi continui al solo fine di mantenere la propria posizione nella società.

<sup>14</sup> Rievocato dal sen. Calderoli nella seduta dell'Assemblea del 10 luglio 2019.

si contrappone del resto chiaramente alla poltrona, che è il simbolo del riposo e dell'ozio, padre dei vizi.

Questi simboli non pescano tanto nel recente efficientismo neoliberale quanto nell'anti-partitismo/antiparlamentarismo che storicamente alberga nella società italiana, pronto a riemergere tutte le volte in cui il sistema politico-istituzionale dia segni di crisi. Sotto le forme tecnicizzanti del governo degli esperti, o moraleggianti dei partiti anti-partito, il nostro Paese ha invero espresso a più riprese la propria insofferenza verso l'idea che la democrazia «vive di parti» (Urbinati 2019, 919 ss.).

I Padri Costituenti, che ben conoscevano i pericoli legati a questo sentimento, fecero di tutto per impedire che le parti delle quali vive la democrazia italiana fossero riducibili ad una élite egoista e ad un popolo sfruttato. E sarebbe davvero un'imperdonabile leggerezza ritenere innocuo un messaggio che – brandendo davanti alla Camera una gigantesca forbice<sup>15</sup> – decreta il fallimento di tutti quegli sforzi. Bisognerebbe chiedersi, piuttosto, che cosa è stato fatto per cancellare la nascente inimicizia tra gli elettori e il Parlamento: *id est* per rendere trasparente la vita interna dei partiti, per promuovere la partecipazione collettiva al dibattito pubblico, per assicurare dignità, istruzione, informazione agli elettori, in modo che il voto espresso sia consapevole e genuino.

### 3. LE RAGIONI ATTESE DA INTERVENTI SUCCESSIVI

La seconda peculiarità della politica populista è la scissione tra una sfera pubblica «emozionalizzata» o semplificata e una sfera di decisione riservata, nella quale la politica si sottrae alla visione collettiva. Questo è in certa misura sempre successo, ma è diventato un tratto caratterizzante nella c.d. democrazia del pubblico, dove tutti gli attori sono chiamati ad esternare *coram populo* i propri intendimenti e a presentare come eventi spettacolari le proprie decisioni, mentre la politica effettiva si svolge lontano dai riflettori, perseguendo strategie che non si possono dichiarare ad alta voce<sup>16</sup>.

Nel caso in esame ciò è emerso formalmente dal rifiuto di ammettere alla discussione qualsiasi argomento che pur si associasse in modo diretto alla riduzione del numero dei parlamentari; in particolare, tutte le proposte che intendevano riconsiderare la posizione di un Senato ormai ridotto al lumicino. Persino l'idea di sopprimere *tout court* il Senato è rimasta vittima di un «abbinamento assai selettivo», a seguito del quale la scelta delle opzioni da

<sup>15</sup> La forbice è del resto un'arma atta ad offendere, oltre tutto con modalità che non esprimono né rispetto, come l'ascia riservata ai monarchi, né egualitaria meccanicità, come la ghigliottina.

<sup>16</sup> Ho rilevato tale sfasamento nella vicenda della mancata nomina del Ministro Savona, che ha segnato il debutto del populismo di governo: Manetti (2018b).

sottoporre (non solo al voto, ma ancor prima) al dibattito è stata decisa dalla maggioranza<sup>17</sup>. In seguito il Presidente della Camera ha validato la decisione della Presidenza della Commissione Affari costituzionali, ritenendo inammissibili tutti gli emendamenti che evadevano dall'oggetto così delimitato<sup>18</sup>.

Ciò nonostante tutti gli attori politici, con l'aiuto della dottrina, hanno cercato di razionalizzare, nel senso proprio del termine, la modifica meramente numerica della Costituzione, attribuendo alla riduzione del numero dei parlamentari *un significato e una direzione ulteriori*. Si tratta di ragioni non desumibili direttamente dalla riforma, ma attese da interventi successivi (da attuarsi tramite legge ordinaria o costituzionale, o tramite modifiche ai regolamenti parlamentari) che vengono dati unanimemente per scontati. Vero è che ognuno ha visto nella riforma il segno del cambiamento sperato, ma queste speranze sono troppo diverse e contraddittorie per poterne indirizzare adeguatamente l'attuazione. Di ben altro genere, come si dirà, è la ragione sottesa alla modifica c.d. chirurgica della Costituzione: *una ragione strumentale* che ha ben poco a che fare con la razionalità preposta alle modifiche della Carta<sup>19</sup>.

In ogni caso, le modifiche dell'ordinamento che molti ritengono (retoricamente) conseguenza necessaria della revisione si ispirano a visioni divaricate ed opposte, l'una difensiva o riduttiva, l'altra estensiva. Per la prima, l'approvanda diminuzione del numero dei parlamentari è misura eccessiva, suscettibile di effetti abnormi, che può e deve essere ricondotta alla logica della Costituzione<sup>20</sup>. Si propone pertanto di rimodulare in senso interamente proporzionale la legge elettorale; di ricondurre al peso originario i delegati regionali partecipanti all'elezione del Capo dello Stato, se non anche i senatori di nomina presidenziale; di ridurre adeguatamente i numeri minimi richiesti per esercitare poteri o facoltà all'interno delle Camere, dalla costituzione dei gruppi all'inserimento nell'ordine del giorno; di assicurare una maggiore partecipazione dei parlamentari alla discussione, onde compensare la riduzione delle voci a disposizione; di riconsiderare la preferenza del regolamento del Senato per le commissioni in sede deliberante o redigente, dato il numero assai basso di consensi che sarebbe sufficiente ad approvare una legge; di ridurre il numero delle commissioni, onde permettere anche ai gruppi minoritari di far partecipare *effettivamente* ai lavori un proprio rappresentante<sup>21</sup>. La verità è che la riforma comporterebbe inevitabilmente la distorsione in senso

<sup>17</sup> Una volta ritenuto impraticabile il legame tra Senato ed autonomie regionali, il monocameralismo si presenta invero come un'alternativa logica, che mira effettivamente a rafforzare il potere e il prestigio del Parlamento (a condizione ovviamente di garantirne un'adeguata rappresentatività).

<sup>18</sup> Così, puntualmente, Piccirilli (2019, 683 s.).

<sup>19</sup> V. *infra* il par. 5.

<sup>20</sup> V. rispettivamente Luciani (2020); Volpi (2020).

<sup>21</sup> V. *ex multis* l'esposizione assai articolata di Clementi (2019).

maggioritario della rappresentanza, e che continuare a rispettare il significato del dibattito e del confronto, in Aula come in Commissione, sarebbe alquanto arduo<sup>22</sup>. In ogni caso, l'interpretazione riduttiva è solo una delle tante possibili<sup>23</sup>. Come ha sostenuto Carlo Fusaro a proposito della maggiore rapidità dei lavori e della migliore selezione dei membri delle Camere, auspicabili ma non garantite dalla riforma, esse seguiranno solo se le Camere e/o i partiti le condivideranno e le vorranno attuare (Fusaro 2020, 243). In tal senso la riduzione del numero dei parlamentari sembra limitarsi a lanciare un messaggio, assai generico, sulla riapertura di una stagione di riforme, dopo il blocco intervenuto con la vittoria del no nel referendum costituzionale del 2016<sup>24</sup>.

Per la interpretazione che ho definito estensiva, invece, la revisione in esame richiede l'assoggettamento del disegno costituzionale alla logica dei nuovi numeri, e non viceversa: la riforma va semplicemente applicata per quello che è, facendo prevalere fin dove è possibile la *ratio* della semplificazione e della efficienza del sistema politico su quella della rappresentatività. In quest'ottica, l'accentuazione in senso maggioritario della legge elettorale è ritenuta un esito auspicabile, onde rendere meno frammentato e meno risoso il nostro parlamentarismo<sup>25</sup>. L'unica riforma strettamente indispensabile appare quella, già compiuta con la legge n. 51 del 2019, che ha sganciato la distribuzione dei seggi dal numero dei membri delle Camere.

Altri effetti sono considerati, più o meno esplicitamente, condivisibili. Così, il maggior peso assunto dai delegati regionali nell'elezione del Capo dello Stato si ritiene giustificato dal nuovo assetto delle autonomie regionali; il maggior peso dei senatori di nomina presidenziale viene passato sotto silenzio<sup>26</sup>; non si ritiene necessario ridurre il numero dei membri attualmente richiesti per costituire un gruppo, né si considera preoccupante il fatto che non tutte le Commissioni potranno essere composte, e funzionare effettivamente, in modo proporzionale<sup>27</sup>.

È considerato invece motivo di soddisfazione il fatto che, essendo meno numerosi i parlamentari, la durata dei procedimenti si abbrevierà necessariamente<sup>28</sup>. In tal senso la revisione in atto non si limiterebbe a riaprire, genericamente

<sup>22</sup> V. in particolare Gratteri (2019, 205 ss.); Costanzo (2020).

<sup>23</sup> Come ben intendono gli Autori che la presentano non come dovuta, ma come «ragionevole»: Gianniti e Lupo (2020).

<sup>24</sup> Ancora Fusaro (2020, 244); Violini (2020, 273).

<sup>25</sup> Ma la rissosità non diminuisce necessariamente col numero dei partiti.

<sup>26</sup> Forse perché si ritiene giustificato dai poteri di indirizzo che il Capo dello Stato ha sottratto/dovrebbe sottrarre al Parlamento.

<sup>27</sup> V. tra gli altri Cerrina Feroni (2019).

<sup>28</sup> Cfr. Piraino (2019, 143). A rigore ogni parlamentare avrebbe un compito più gravoso, e quindi presumibilmente più lungo, da svolgere. Ma il sottotesto è che il lavoro del parlamentare appare ormai inutile o irrilevante: v. *infra* il par. 6.

mente, le riforme istituzionali, ma sarebbe un trampolino di lancio per molte riforme già tentate in nome dell'efficienza, come la corsia preferenziale per i progetti del Governo o il c.d. voto a data certa. Ma nessuno può garantire che tutto ciò avverrà, o che avverrà in modo diverso da quello sin qui seguito, vale a dire tramite il ragionato ripensamento della disciplina – costituzionale, legislativa e regolamentare – vigente, anziché a colpi di decisioni presidenziali dominate dalla contingenza.

#### 4. UNA RIFORMA ENIGMATICA

In definitiva, l'incertezza sulle conseguenze della riforma è altissima. È lo stesso legislatore costituzionale ad aver previsto e voluto questa situazione, là dove ha evitato di impartire direttive per l'attuazione della modifica introdotta. In effetti sarebbe bastata una indicazione di massima, ad esempio: «i regolamenti parlamentari provvederanno a garantire la più ampia partecipazione negli organi e nei procedimenti delle Assemblee» (o al contrario: «provvederanno a rendere più spedito il procedimento di approvazione delle leggi») per dare il senso da imprimere al cambiamento.

Accanto a coloro, or ora ricordati, che si sono (ottimisticamente) impegnati a razionalizzare, in un senso o nell'altro, gli esiti della riforma, non manca invero chi ha sottolineato come sia assai arduo cogliere la logica o il fine ultimo della revisione costituzionale in oggetto<sup>29</sup> (in particolare, è apparsa del tutto immotivata l'entità della riduzione dei parlamentari, che ammonta al 36,5%: scelta compiuta verosimilmente all'unico scopo di fare colpo sull'elettorato)<sup>30</sup>. Per gli elettori ciò significa che saranno chiamati ad esprimere un voto senza capirne gli effetti, rilasciando alle forze politiche il compito di dare alla legge di revisione l'attuazione che riterranno più adeguata. Il quesito, pur indiscutibilmente omogeneo, rimane insomma enigmatico, al punto che la riforma in esame potrebbe essere considerata incostituzionale perché lascia aperta una troppo ampia mole di alternative, richiedendo al popolo un referendum di indirizzo, ovvero una investitura sostanzialmente plebiscitaria<sup>31</sup>.

In realtà, nulla sarà veramente deciso dal referendum costituzionale, a parte naturalmente il trionfo della demagogia antiparlamentare. La Giunta

<sup>29</sup> Cfr. Chessa (2019), che definisce la riforma totalmente priva di giustificazione razionale. Ma v. anche Tarli Barbieri (2019, 376 s.), che sulla scia di Paolo Carrozza ricorda come l'analogo taglio imposto alle rappresentanze degli enti territoriali non abbia sortito nessun effetto positivo.

<sup>30</sup> Così Benedetti (2018, 108): la cifra tonda serve per suggestionare.

<sup>31</sup> In tal senso, credo, si è detto succintamente che la revisione è illegittima perché non si fa carico di riformulare le disposizioni costituzionali in modo da tenere in considerazione gli effetti della riduzione dei parlamentari: Costanzo (2020). Lamenta il carattere troppo circoscritto della revisione, che non considera le ricadute di sistema, anche Tucciarelli (2020).

per il regolamento della Camera ne è ben consapevole, quando si chiede se bisognerà limitarsi ad adeguare la disciplina vigente o ripensare complessivamente il sistema<sup>32</sup> (e in entrambi i casi quali principi seguire, è la domanda sottintesa). La Giunta non lo dice, ma sa bene che qualunque cosa si possa o si voglia fare in questa legislatura potrà essere rovesciata o rivoluzionata nella prossima. Non solo perché nessuna Assemblea può condizionare le scelte di quella successiva, ma anche e soprattutto perché le Camere elette col nuovo numero si sentiranno, e saranno, diverse anni luce dalle precedenti. Una volta rilegittimate dal voto nel referendum costituzionale, esse saranno pronte (come il cavallo di Calderoli) a spiccare un balzo verso gli obiettivi più ambiziosi, varando tutte le riforme istituzionali che riterranno necessarie.

La riduzione del numero dei parlamentari equivale dunque ad una delega in bianco a favore di coloro che riusciranno ad aggiudicarsi un posto nelle future Assemblee.

## **5. LA RAGIONE NON DICHIARATA: UNA NUOVA STAGIONE DI GRANDI RIFORME**

Una volta scartate le ragioni che possono essere esibite per giustificare *in pubblico* la riforma in esame, sembra di poter dire che la ragione non dichiarata e non dichiarabile, se non al riparo dai riflettori, sia quella di aprire – nonostante i fallimenti già sperimentati – una nuova stagione di riforme. A giudicare da quelle messe finora in cantiere, si tratta anzi di riforme non meno «grandi» delle precedenti: basti pensare al c.d. referendum propositivo, che minaccia di attribuire ad indecifrabili gruppi di pressione o a potentati economici una quota dell'indirizzo politico legislativo<sup>33</sup>.

Per questo motivo la legge di revisione non ha perso tempo a dare indicazioni sulla propria attuazione: perché intende lasciare impregiudicato lo scenario che le nuove Camere dovranno calcare. Per questo motivo i partiti sono stati alla fine tutti d'accordo: perché non hanno affatto rinunciato a mettere mano alla Costituzione, ma hanno deciso di farlo seguendo una strada diversa. Dalle esperienze precedenti hanno appreso che la legge costituzionale, in quanto suscettibile di essere sottoposta a referendum, richiede semplicità e radicalità (Manzella 2017a, 341 s.), mentre ulteriori modifiche, anche complesse, possono essere portate a compimento mediante procedure più defilate. Ad esempio si può ricorrere a tante riforme costituzionali parallele, che vengano sganciate a distanza di tempo l'una dall'altra, contribuendo a far perdere di vista il quadro complessivo. Oppure ad una riforma a Costituzione invariata, che approfitti della innata vocazione dei regolamenti parlamentari

<sup>32</sup> V. il resoconto delle sedute del 3 ottobre 2019 e del 4 marzo 2020.

<sup>33</sup> V. ancora Manetti (2018a, 30 ss.).

ad introdurre mutamenti taciti, perdurante nel nostro Paese grazie al rifiuto del giudice costituzionale di sindacarne la legittimità costituzionale<sup>34</sup>.

La revisione appare dunque «chirurgica» in un senso ben diverso da quello propagandato: il bisturi incide minimamente la pelle della Costituzione, ma apre nel suo organismo una ferita difficile da rimarginare, che legitimerà il ricorso alle cure più intrusive. Non si tratta di speculazioni esagerate. L'importanza della posta in giuoco emerge chiaramente dal fatto che è lo stesso Parlamento, quasi all'unanimità e con effetto immediato<sup>35</sup>, ad imporsi non una motivata auto-critica, ma la feroce amputazione di un terzo dei propri membri – pur di smentire ad ogni costo la convinzione che predica l'auto-referenzialità della classe politica e che vuole impossibile la sua auto-riforma. La virulenza dello strappo ricorda il precedente del 1993, quando le Camere fecero ammenda dei propri errori rinunciando alla guarentigia dell'autorizzazione a procedere, che tante proteste aveva suscitato durante Tangentopoli. Come i partiti nati in quel periodo si proponevano di riaffermare la dignità della funzione parlamentare in vista della «grande riforma», così i partiti di oggi si sottopongono all'estremo sacrificio per mondarsi dal peccato di elitismo, riaccreditandosi a compiere scelte di analogo rilievo.

Queste scelte potranno essere giustificate con il responso del referendum costituzionale (se sarà positivo), così come avvenne nel 1993 con il referendum abrogativo della legge elettorale. Poco importa il diverso oggetto e il diverso procedimento, quando lo strumento viene usato per assicurare alle forze politiche qualcosa che vada oltre la plurale legittimazione elettorale prevista dalla Costituzione<sup>36</sup>. Al di là delle apparenze, è certo che ora come allora i partiti non hanno nessuna intenzione di mettere in discussione i propri assetti interni ed il proprio rapporto con i cittadini: si umiliano per tornare più forti alla ribalta.

## 6. L'ESITO MENO PROBABILE

Molte circostanze impediscono di scommettere sul fatto che la riforma produca una rinnovata centralità o anche soltanto una maggiore autorevolezza delle assemblee parlamentari<sup>37</sup>. A ben vedere anzi questo esito è il meno probabile in assoluto, se si considera l'odierno contesto politico-costituzionale.

<sup>34</sup> Rifiuto com'è noto revocato dalla sent. n. 120 del 2014, ma poi sostanzialmente ribadito dalla sent. n. 262 del 2017 (salvi gli sviluppi che potrebbero scaturire in sede di conflitto promosso dai membri delle Camere: sul punto v. *infra* nel testo).

<sup>35</sup> A differenza ad es. della riforma proposta dal Governo Berlusconi, che com'è noto sarebbe stata applicata nella seconda legislatura successiva all'entrata in vigore della legge di revisione.

<sup>36</sup> Sul *surplus* di legittimazione che può essere spiegato (in via informale) dal referendum popolare v. Mezzanotte (1984, 100).

<sup>37</sup> V. in tal senso Cerrina Feroni (2019).

Innanzitutto, il metodo seguito, come sempre avviene, dice molto sul merito delle riforme costituzionali che si propongono<sup>38</sup>. In passato si è scelto talvolta di blindare l'accordo tra le forze politiche nel testo elaborato da una Commissione *ad hoc*, sacrificando il potere-dovere delle Assemblee di partecipare pienamente alla elaborazione della legge di revisione. Altre volte il Governo si è fatto in prima persona portatore della riforma costituzionale, condizionando con la propria ingombrante presenza la discussione parlamentare. Da ultimo la blindatura ha riguardato invece l'oggetto perimetrato «chirurgicamente» dalla proposta della maggioranza<sup>39</sup>: l'apertura ai contributi dei diversi membri del Parlamento è stata dunque assai ridotta, nonostante la proclamata volontà di tornare alla scrupolosa applicazione dell'art. 138 Cost.

La medesima insofferenza verso la discussione parlamentare emerge anche da altre circostanze. L'emergenza sanitaria ha introdotto alcuni temi, come le attività parlamentari a distanza, da un lato, e la delega del voto, dall'altro, che sembrano destinati a restare nell'agenda delle forze politiche<sup>40</sup>. Ma una volta che questi istituti fossero introdotti in via ordinaria, che cosa rimarrebbe del potere-dovere di ciascun parlamentare di partecipare al dibattito (quale indefettibile premessa del voto), cui la Corte costituzionale una volta sottometteva persino il sacro valore della funzionalità della giustizia penale?<sup>41</sup>

Del resto oggi è la stessa Corte a non credere più nel dibattito parlamentare. Nel dichiarare inammissibile il ricorso promosso da alcuni parlamentari che lamentavano le soverchie difficoltà incontrate nel discutere la legge di bilancio, l'ordinanza n. 60 del 2020 recita seccamente: «in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia posta dal Governo ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura». *Id est*: il Governo può sospendere ed infirmare il bicameralismo, ovvero il principio costituzionale che richiede per le decisioni parlamentari il supplemento di discussione e di riflessione offerto da una seconda Camera<sup>42</sup>.

Eppure, nella identica occasione offerta dalla ordinanza n. 17 del 2019, la Corte aveva esaltato con parole alate l'importanza del dibattito parlamentare,

<sup>38</sup> V. al riguardo gli esatti rilievi di Faraguna (2018).

<sup>39</sup> Come si è detto *supra* al par. 3.

<sup>40</sup> V. al riguardo Tripodina (2020, 91 ss.). Curreri (2020, 236 ss.) esattamente sottolinea l'incostituzionalità del voto per delega, ma sembra trascurare i rischi di inefficacia del dibattito parlamentare svolto a distanza. Per rendersene conto basta pensare agli svantaggi che presentano le lezioni universitarie da remoto, pur risultate utili nelle eccezionali circostanze della pandemia.

<sup>41</sup> Notoriamente a partire dalla sent. n. 225 del 2001, relativa al caso *Previti*.

<sup>42</sup> A scanso di equivoci va precisato che il bicameralismo non esclude, a mio avviso, l'unificazione delle attività di indirizzo e di controllo parlamentari, oltre che delle attività istruttorie nel procedimento legislativo. Include invece come prestazione indefettibile la «chance di ripensamento», la quale presuppone non solo la separazione tra i voti delle due Assemblee, ma anche la libertà della seconda di disdire la prima, al riparo da questioni di fiducia che vogliono impedirlo. Cfr. Manzella (2017b), che riporta al riguardo l'opinione di Leopoldo Elia.

e aveva perciò condannato esplicitamente la prassi che consiste nel discutere i provvedimenti in una sola Assemblea, impedendo all'altra – con la questione di fiducia – di fare altrettanto. Ad un solo anno di distanza, il ragionamento appare rovesciato: la Corte ritiene che l'eccessiva limitazione del dibattito parlamentare non sia un vizio spendibile, in quanto tutte le forze politiche – quando si sono trovate al Governo – hanno imposto una simile limitazione, permettendo ad una sola delle Assemblee di discutere e di emendare le proposte di legge.

Sembra dunque di dover registrare l'avvenuta modifica tacita delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo bicamerale: affidata una volta al comportamento degli organi politici, essa appare oggi essenzialmente condizionata dalla esplicita adesione del giudice costituzionale<sup>43</sup>. C'è da chiedersi allora che cosa giustifichi un così brusco *revirement*. In fondo sono state innumerevoli le occasioni nelle quali le Camere non si sono dimostrate all'altezza del proprio compito (ad es. approvando come emendamenti disomogenei ad un decreto-legge riforme che avrebbero potuto essere varate con legge ordinaria; oppure rimettendo al popolo di sancire la sconfitta di una riforma costituzionale che non dividevano, pur avendola votata)<sup>44</sup>. Ma questi comportamenti non erano bastati sinora a distogliere il giudice costituzionale dall'idea di dover proteggere il posto del Parlamento nel sistema.

Ora è intervenuta però l'approvazione, quasi unanime, di una revisione costituzionale informata esplicitamente all'antiparlamentarismo, e in particolare all'idea che il lavoro svolto dalle Camere sia inutilmente farraginoso. Non desta quindi meraviglia il fatto che una prassi apparsa in precedenza deviante o illegittima si sia trasformata nella manifestazione di una nuova volontà ordinatrice, consapevolmente diretta alla semplificazione, anche radicale, delle procedure parlamentari.

La Corte si assume dunque l'ingrato compito di dichiarare che la *ratio* della riforma (la quale agli occhi di un giudice costituzionale non può mai mancare) non consiste nel far lavorare meglio il Parlamento, ma nel prendere atto che *ciò non è possibile*: la rappresentanza e le sue procedure costituiscono ormai un impaccio che aspetta di essere rimosso. Le speranze riposte nel conflitto promosso dai parlamentari come strumento idoneo ad assicurare il rispetto delle norme sul procedimento legislativo vengono così amaramente deluse: a meno di una prossima, auspicabile correzione.

A parte ciò, è bene non farsi illusioni sui futuri sviluppi degli assetti istituzionali<sup>45</sup>. Dopotutto, nessuno si imbarca in una riforma puntuale al mero

<sup>43</sup> Sulla trasformazione delle modifiche tacite caratteristiche dello Stato liberale in evoluzioni della giurisprudenza costituzionale v. lo stimolante saggio di Mangia (2020).

<sup>44</sup> Sia consentito rinviare a Manetti (2017).

<sup>45</sup> Mi riferisco soprattutto all'Associazione Salviamo la Costituzione, che (a maggioranza) ha ritenuto non difendibile l'attuale assetto delle Camere, illudendosi di non mettere a rischio con ciò la tenuta della Costituzione e l'idea di rappresentanza che la ispira.

scopo di assoggettarsi alle norme costituzionali che vietano revisioni e quesiti disomogenei; e nessuno amputa l'organo cui appartiene per mero autolesionismo. Quanto più deprezzata è l'idea della rappresentanza, tanto più sarà accettabile domani l'idea di sgravare le Assemblee dalle loro incombenze. Un Parlamento preventivamente azzoppato prenderà atto senza soverchie difficoltà di dover essere *affiancato* dalla legislazione popolare diretta, dalle autonomie differenziate, o da un Capo dello Stato con poteri di indirizzo (o da tutti e tre contemporaneamente?). Una volta aperto il vaso di Pandora dell'antiparlamentarismo non possiamo certo pensare di richiuderlo tanto facilmente.

## **BIBLIOGRAFIA**

Benedetti, M. (2018), *Oltre il valore dei dati nel discorso politico. I «numeri emozionanti»*, in *Comunicazione politica*, 1, pp. 93 ss.

Bickerton, C. e Invernizzi Accetti, C. (2017), *Populism and Technocracy: Opposites or Complements?*, in *Critical Review of International, Social and Political Philosophy*, 2, pp. 186 ss.

Byung-chul, H. (2016), *Psicopolitica* [2014], trad. it., Roma, nottetempo.

Cepernich, C. e Novelli, E. (2018), *Sfumature del razionale. La comunicazione politica emozionale nell'ecosistema ibrido dei media*, in *Comunicazione politica*, 1, pp. 13 ss.

Cerrina Feroni, G. (2019), *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio AIC*, 3, pp. 4 ss.

Chessa, O. (2019), *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

Clementi, F. (2019), *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, pp. 1 ss.

Costanzo, P. (2020), *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta OnLine*, 1, pp. 75 ss.

Curreri, S. (2020), *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3, pp. 214 ss.

Faraguna, P. (2018), *La nuova stagione di riforme istituzionali: verso la democrazia integrale, ma a piccoli passi*, in *Quaderni costituzionali*, 4, pp. 902 ss.

Fusaro, C. (2020), *Perché non è possibile votare «no» alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in Rossi, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, pp. 241 ss.

Gianniti, L. e Lupo, N. (2020), *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3.

Gratteri, A. (2019), *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, Franco Angeli.

Hidalgo-Tenorio, M., Benitez-Castro, E. e De Cesare, F. (2019), *Populist Discourse. Critical Approaches to Contemporary Politics*, New York, Routledge.

Kelsen, H. (1982), *Forme di governo e concezioni del mondo*, in *Il primato del Parlamento*, trad. it., Milano, Giuffrè.

Koch, C.M. (2020), *Varieties of Populism and the Challenges of Global Constitutionalism: Dangers, Promises and Implications*, in *Global constitutionalism*, 1, pp. 1 ss.

Luciani, M. (2005), *Art. 75*, in Branca, G. e Pizzorusso, A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli.

Luciani, M. (2020), *Un «taglio» non meditato*, in Rossi, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, pp. 245 ss.

Lupo, N. (2019), *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *www.rivistailmulino.it*, 14 ottobre 2019.

Manetti, M. (2017), *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, 2, pp. 55 ss.

Manetti, M. (2018a), *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 3, pp. 1 ss.

Manetti, M. (2018b), *Dibattito sul potere del Presidente della repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, pp. 1004 ss.

Mangia, A. (2020), *Moti della Costituzione o mutamento costituzionale?*, in *Diritto costituzionale*, 1, pp. 75 ss.

Manzella, A. (2017a), *Lezioni dal referendum: per un rinnovato dialogo istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, pp. 339 ss.

Manzella, A. (2017b), *Per un monocameralismo amministrativo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 601 ss.

Mezzanotte, C. (1984), *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tipografia Veneziana.

Nachtwey, O. (2016), *Die Abstiegs-gesellschaft: Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Piccirilli, G. (2019), *È possibile delimitare l'ambito di una revisione costituzionale perimetrando l'ammissibilità degli emendamenti?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 680 ss.

Piraino, A. (2019), *Verso una nuova forma di democrazia?*, in *Lo Stato*, 13, pp. 129 ss.

Ridolfi, M. (2018), *Emozioni colorate. Rappresentazioni cromatiche nella parabola delle tradizioni politiche dell'Italia repubblicana*, in *Comunicazione politica*, 1, pp. 31 ss.

Rossi, E. (2020a), *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in Id. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, pp. 17 ss.

Rossi, E. (2020b) (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press.

Tarli Barbieri, G. (2019), *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *le Regioni*, 2, pp. 375 ss.

Tripodina, C. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, pp. 69 ss.

Tucciarelli, C. (2020), *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, pp. 167 ss.

Urbinati, N. (2014), *Democrazia sfigurata* [2011], trad. it., Milano, Università Bocconi.

Urbinati, N. (2019), *Non c'è un passato a cui tornare*, in *il Mulino*, 6, pp. 916 ss.

Urbinati, N. (2020), *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, Il Mulino.

Violini, L. (2020), *Il meglio è nemico del bene?*, in Rossi, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, pp. 269 ss.

Volpi, M. (2020), *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, 1, pp. 253 ss.

Voßkuhle, A. (2018), *Democrazia e populismo*, in *Diritto pubblico*, 3, pp. 785 ss.

Zanon, N. (2000), *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, pp. 3823 ss.

### **The Reduction of the Number of Members of the Italian Parliament and Its Ineffable Motivations.**

The essay highlights the importance of reasoning, in contrast to populist emotional discourse, in Constitutional amendment. It observes that the reduction of the number of M.P.s, approved last October by the Italian Parliament, lacks of a rational justification; moreover, despite the clarity in formulation, the measure could produce many different effects on the parliamentary organization. The author argues that Italian political parties paradoxically agreed to advance an anti-party issue in order to open a new season of constitutional reforms, and by so doing they overlooked the risk of jeopardizing the dignity of political representation.

*Michela Manetti*

*Keywords:* Constitutional amendment; Number of Parliamentarians; Populism; Anti-Parliamentarism.

MICHELA MANETTI è professoressa di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Siena, attualmente in convenzione con l'Università degli Studi Roma Tre.