

## **Riduzione dei parlamentari e referendum popolare rafforzato: l'abdicazione della classe politica**

ALESSANDRO MAGRASSI\*

---

**Abstract (EN):** Currently there are two pending constitutional reforms concerning Italian constitutional system: the reduction of Parliament members, recently endorsed by confirmatory *referendum*, and the introduction of a sort of “reinforced” referendum. Both these ventures are full of so many controversial aspects that they leave perplexed. Actually, it’s hard to find reasonable motivations for a cut of the number of Parliament members, which will not be a considerable saving for Italy’s financial statement and, vice versa, will bring the risk of a lack of representation capacity for the Parliament. Moreover, a stronger popular legislative initiative has some criticalities, due to the absence in the reform of formal instruments of debate and stronger information to allow citizens to exercise a mature democratic vote, not a mere plebiscite. For these doubts, it seems plausible to find other reasons for these two reforms and ascribe them to a single trend of Italian legislator: renouncing its responsibilities in his political action and give up guiding electors to a better constitutional system, following them instead in their instinctual impulses.

---

### **Sommario**

1. Riforme costituzionali: tra referendum popolare rafforzato e riduzione del numero dei parlamentari. – 2. Pregi e difetti. – 2.1. Sul referendum popolare rafforzato. – 2.2. Sulla riduzione del numero dei parlamentari. – 3. L’ombra lunga della deresponsabilizzazione. – 3.1. La democrazia diretta come fuga dalle responsabilità della democrazia rappresentativa... – 3.2. ...e la riduzione dei parlamentari come appagamento delle pulsioni anti-casta. – 4. Conclusioni: *leges et circenses*.

**Data della pubblicazione sul sito:** 28 dicembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

A. MAGRASSI, *Riduzione dei parlamentari e referendum popolare rafforzato: l'abdicazione della classe politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottorando di ricerca in Istituzioni pubbliche, sociali e culturali: linguaggi, diritto, storia - *curriculum* giuridico, nell’Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”. Indirizzo mail: [alessandro.magrassi@uniupo.it](mailto:alessandro.magrassi@uniupo.it).

### 1. Riforme costituzionali: tra referendum popolare rafforzato e riduzione del numero dei parlamentari

Nel presente contributo si mira a indagare il reale movente di due riforme costituzionali di grande impatto sistematico (benché tutto sommato circoscritte nella loro portata) riconducibili, a parer di chi scrive, a una recente tendenza unitaria propria del legislatore di progressiva deresponsabilizzazione.

Ci si riferisce a: a) la previsione di un *referendum* popolare propositivo a procedura “garantita” e b) la riduzione del numero dei parlamentari.

a) La prima riforma, invero ancora in discussione nelle aule<sup>1</sup> mira a novellare gli articoli 71 e 75 Cost. e, contestualmente, la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Quanto all’articolo 71 viene delineata una nuova disciplina per l’iniziativa legislativa popolare: qualora una proposta di legge popolare sottoscritta da almeno 500.000 elettori non venisse approvata dalle Camere entro diciotto mesi dalla sua presentazione, la parola tornerebbe ai cittadini, con l’indizione di un *referendum* al fine di deliberarne l’approvazione<sup>2</sup>. Le innovazioni apportate alla legge

---

<sup>1</sup> Proposta di legge costituzionale "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare", C. 1173 D'Uva, da Francesco D'Uva, deputato del Movimento 5 Stelle e primo firmatario della proposta. Il testo è stato approvato in prima deliberazione alla Camera ed è attualmente in discussione al Senato.

<sup>2</sup> Questo il testo del disegno di legge costituzionale per ciò che concerne l’art. 71 Cost.: «1. Quando una proposta di legge è presentata da almeno cinquecentomila elettori e le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione, è indetto un *referendum* per deliberarne l'approvazione.2. Il *referendum* non è ammissibile se la proposta non rispetta i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché i vincoli europei e internazionali, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo. 3. Sull'ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale giudica su istanza dei promotori prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. 4. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. 5. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non rinunziano, il *referendum* è indetto su entrambi i testi. In tal caso l'elettore che si esprime a favore di ambedue ha facoltà di indicare il testo che preferisce. Se entrambi i testi ottengono la maggioranza dei voti validamente espressi, è approvato quello che ha ottenuto complessivamente più voti. 6. La legge disciplina l'attuazione del presente articolo, il concorso di più proposte di legge popolare, le modalità di verifica dei mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri anche in relazione al loro eventuale adeguamento da parte dei promotori, le modalità di verifica dell'ammissibilità del *referendum* sul testo approvato

costituzionale 1/1953 affiderebbero alla Corte costituzionale il potere di giudicare sull'ammissibilità di tale procedura referendaria<sup>3</sup>. Il testo dell'art. 75 Cost., infine, vedrebbe espunte dall'attuale quarto comma le parole «se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e» e aggiunto «purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto».

b) il 20 e 21 settembre 2020 gli elettori italiani sono stati chiamati a esprimersi circa il testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*<sup>4</sup> volta a ridurre il numero di parlamentari di un terzo. Il 69,5% dei votanti si è espresso per il Sì, lasciando il No al 30,4%; il tutto nella cornice di un'affluenza non scontata in un simile periodo storico di disaffezione al voto, pari al 53,84%.

Per la precisione, il numero dei deputati sarà ridotto da 630 a 400, 8 dei quali (e non più 12) eletti nella circoscrizione estero; il numero dei senatori passerà da 315 a 200, di cui 4 eletti nella circoscrizione estero (anziché 6), abbassando il limite minimo per Regione (e ora anche per Provincia autonoma) da 7 a 3. Per i senatori a vita, infine, il legislatore ha posto fine all'annosa questione<sup>5</sup> circa l'interpretazione esatta di quanto disposto dal comma secondo dell'art. 59 Cost.: la norma va infatti ora a disporre che «Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

---

dalle Camere da parte della Corte costituzionale, nonché la sospensione del termine previsto per l'approvazione della proposta nel caso di scioglimento delle Camere».

<sup>3</sup> Verrebbe così modificato l'art. 2 c.2 della l. cost. 1/1953: «1. Spetta altresì alla Corte costituzionale giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione. 2. Sull'ammissibilità del referendum di cui all'articolo 71 della Costituzione la Corte costituzionale giudica prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno duecentomila firme. 3. La Corte costituzionale giudica altresì sull'ammissibilità del referendum sul testo approvato dalle Camere. 4. Le modalità dei giudizi di cui al terzo, quarto e quinto comma sono stabilite dalla legge di cui all'articolo 71, ultimo comma, della Costituzione».

<sup>4</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12.10.2019, approvata l'11 luglio 2019 dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti e l'8 ottobre 2019 dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

<sup>5</sup> È risalente l'interrogativo circa l'effettivo significato dell'attuale art. 59 Cost.: se ogni Presidente abbia a disposizione cinque nomine (come hanno ritenuti i Presidenti Pertini e Cossiga) o se in totale i senatori a vita in carica devono essere non più di cinque (interpretazione a cui si sono allineati tutti gli altri Presidenti della Repubblica).

## 2. Pregi e difetti

Stante la portata di simili novelle sull'apparato istituzionale e il sistema delle fonti, la dottrina non si è esentata dal metterne in luce pregi e (a onor del vero, soprattutto) difetti.

### 2.1 Sul referendum popolare rafforzato

Per quanto concerne il referendum popolare rafforzato, la riforma costituzionale, in caso di iniziativa popolare, inserisce la democrazia diretta come fase del procedimento legislativo, prevedendo che, qualora una proposta di legge di iniziativa popolare non sia discussa o approvata o sia modificata, la parola torni agli elettori. Ciò implica una sorta di rapporto antagonistico tra Camere e corpo elettorale<sup>6</sup>, fondato su una presunzione di sfiducia nelle istituzioni rappresentative. In senso lato, si potrebbe affermare che si è inteso dare ai cittadini un “potere di veto”<sup>7</sup>, potendo dal corpo elettorale essere preclusa al Parlamento non solo la non-

---

<sup>6</sup> Sul punto anche V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos*, n. 1/2019, p. 11.

<sup>7</sup> Intendendo il veto come «Opposizione preclusiva di un soggetto a un atto legislativo, giudiziario o politico, espressa con il proprio voto contrario o con una specifica dichiarazione, o anche con il rifiuto della sanzione necessaria per l'efficacia dell'atto» (*Vocabolario on line*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)). Nell'ordinamento italiano non si configura un vero e proprio potere di veto costituzionalmente nominato come tale, potendosi richiamare solo il potere di veto c.d. “attenuato” del Presidente della Repubblica nel procedimento legislativo. Va detto, tuttavia, che il termine “veto” fu usato già in assemblea costituente da Costantino Mortati, che aveva ben chiaro l'utilizzo che faceva di detto lemma: «Al Capo dello Stato può essere attribuita una funzione di intervento attivo, che si esplica con la sanzione, oppure può attribuirsi una funzione diversa, che non è più di intervento attivo, ma di arresto temporaneo dell'entrata in vigore della legge, una funzione di veto. Ammesso un sistema in cui il Capo dello Stato abbia attribuzioni di carattere prevalentemente moderatore, un intervento attivo nella funzione legislativa non si potrebbe considerare se non come elemento di disarmonia nel sistema e quindi si potrebbe pensare ad una funzione di veto» (fonte: [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), 3 settembre 1946 prima seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione). Sull'istituto, *ex multis*, l'analisi di un caso concreto di M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, *passim*; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 2 ss.; I. PELLIZZONE, *Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio*, in *Federalismi.it*, n. 9/2016, pp. 2 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *La separazione dei poteri tra forma di governo e judicial review. Spunti di riflessione tra passato e futuro del costituzionalismo*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 153. G.B. PITTALUGA, G. CAMA, *Banche centrali e democrazia*, Hoepli, Milano, 2008, introducendo il concetto di

approvazione di un testo di iniziativa popolare, ma anche l'approvazione di un testo diverso da quello presentato dai promotori.

Inoltre, se si peccerebbe di elitismo nel sostenere che il corpo elettorale non è di per sé in grado di decidere su alcuna questione legislativa<sup>8</sup>, tuttavia è pur vero che alcune tematiche richiedono conoscenze tecniche approfondite e multidisciplinari, raggiungibili solo avvalendosi del consiglio di consulenti tecnici e di audizioni di esperti del settore<sup>9</sup>. Mentre un parlamentare è nelle condizioni di

---

“*veto players*” (in particolare, pagg. 189 e 194), mostrano l'ambivalenza del potere di veto, intendibile sia come diritto tipizzato (nell'ambito pubblicistico o commerciale che sia) sia come potere di fatto garantito da una posizione di supremazia o, comunque, maggior rilevanza in un dato contesto.

<sup>8</sup>L'art. 1 della Costituzione lascia pochi dubbi a riguardo: sostenere la precipua rilevanza nel nostro ordinamento della sovranità popolare e negare poi *in toto* sbocchi di democrazia diretta sarebbe evidentemente paradossale; la democrazia non può essere intesa come compiuta nella mera elezione di un Parlamento di rappresentanti. Si cita a riguardo un passaggio della significativa sentenza C. Cost. 106/2002, nella quale il giudice delle leggi, negando la possibilità che la Regione Liguria ottenesse la dicitura di “Parlamento della Liguria” per il proprio Consiglio regionale, ha modo di approfondire il rapporto tra Parlamento e sovranità: «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (terzo paragrafo della parte in diritto). Il tema è invero complesso e sfaccettato; si richiamano anche le parole del giurista Alessandro Levi, che scinde dalla sovranità il concetto di governo del popolo: «Chi dice democrazia dice (...) Governo di popolo. Ma poiché il popolo, inteso come totalità dei cittadini, non ha mai potuto, non può e non potrà mai propriamente governare in nessun reggimento politico, - la funzione di governo essendo specifica funzione di pochi, - sarebbe più giusto il dire che il concetto, se non il termine, di democrazia significa: sovranità popolare. Se così è, non può sembrare un paradosso il ripetere, per il popolo, quello che si soleva dire del monarca: cioè, che anch'esso regna, ma non governa». A. LEVI, *La sovranità popolare*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, p. 9.

<sup>9</sup>Si pensi a decisioni riguardanti grandi opere infrastrutturali, che richiedono un elevato grado di conoscenza di materia economica, paesaggistica e urbanistico-ingegneristica perché se ne possano valutare compiutamente i *pro* e i *contro*. Storicamente dietro all'idea di governo rappresentativo stava proprio la percezione di affidare le decisioni più rilevanti a un corpo di cittadini superiori alla media per capacità e conoscenze, come dimostrano le (oggi risultanti assai crude) parole di François-Pierre-Guillaume Guizot, «*le gouvernement représentatif n'est donc pas le gouvernement de la majorité numérique pure et simple, c'est le gouvernement de la majorité des capables*», F.P.G. GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Société typographique belge, Bruxelles, 1851, p. 83.

potersi giovare di tali assistenze e potersi formare, così, una visione ad ampio spettro - di più, è parte integrante del suo ruolo adempiere a questi oneri informativi - non può dirsi lo stesso per un privato cittadino. È pur vero che il novellato art. 75 Cost. porrebbe argini a un ricorso sconsiderato a questo rafforzato strumento di democrazia diretta, elencando i casi di non proponibilità di tale referendum<sup>10</sup>. Tuttavia, ragionando in termini generali, la condizione a cui ammettere, in ragione dell'efficienza dell'agire legislativo, un'espressione diretta della cittadinanza dovrebbe essere la competenza tecnica nella materia (e la visione di lungo termine) che solo con una preparazione specifica si può conseguire; competenza che dev'essere propria sia di chi propone un dato intervento legislativo, sia di chi lo vota.

Ciò non significa che il cittadino comune non possa formarsi e informarsi; tuttavia va osservato come, accanto a simili strumenti di potenziamento della democrazia diretta, dovrebbero prevedersi *contestualmente* riforme strutturali dell'educazione<sup>11</sup> o, quantomeno, della regolamentazione delle notizie reperibili

---

<sup>10</sup> In particolare, *ex art.* 71 Cost. riformato, il referendum non sarebbe ammissibile se la proposta non rispettasse i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché dal diritto europeo e internazionale. Parimenti, risulterebbe inammissibile qualora la proposta fosse ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo.

<sup>11</sup> Commentando il pensiero espresso da Mortati in assemblea costituente circa la rilevanza dell'istruzione come diritto civico prodromico e necessario per una democrazia matura e reale, Francesco Pallante osserva come la scuola sia il «necessario completamento del suffragio universale: la democrazia non può accontentarsi di riconoscere astrattamente a tutti il diritto di partecipare alle decisioni politiche, ma deve preoccuparsi che tutti siano effettivamente messi nelle condizioni di poter prendere parte politica con consapevolezza»: F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020, p. 77. Sull'istruzione come imprescindibile fondamento per una cittadinanza attiva, da ultimo A.M. POGGI, *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019. A riguardo si riporta integralmente un periodo di Alessandro Levi: «tale concetto della sovranità popolare è un principio politico, che costituisce il fondamento, cioè il titolo di legittimità, della democrazia. Ma tale principio implica, senza alcun dubbio, una austera concezione della democrazia, il cui problema (come l'intendeva il Mazzini) è «un problema religioso di educazione». Poiché, se in tale forma politica il popolo ha da essere considerato sovrano, cioè la fonte di ogni potere pubblico, condizione imprescindibile per l'esercizio della sovranità – qualora tale sommo diritto debba essere preso sul serio, e non come una mera espressione retorica, o, peggio, come una truffa od una burlletta – è la consapevolezza dei doveri che la sovranità importa, cioè dei fini per i quali esso popolo è investito dall'ordinamento giuridico del diritto o (si potrebbe dire, più esattamente) dell'ufficio medesimo. Se questo si ammette, non può non apparir lecito il sostenere – a malgrado del paradosso verbale che ne risulta – essere la democrazia il regime

dal cittadino, tali da garantire la possibilità di un accesso sicuro alle informazioni scientifiche da parte degli elettori<sup>12</sup>.

A proposito di ciò e di quel che poteva e non è stato previsto, accanto a un *referendum* popolare rafforzato, sarebbe stato opportuno creare e promuovere anche canali e strumenti di confronto e discussione a disposizione degli elettori. Già in Assemblea costituente, Costantino Mortati evidenziò, a proposito del potere legislativo popolare, la «necessità che il popolo sia messo in condizione di emettere un giudizio consapevole», risolvendosi in una *fictio* una votazione da parte di soggetti non informati sul *thema decidendum*. Inoltre, evidenziava come «anche l'ingente massa di popolazione di un grande Stato può essere messa in grado di esprimere decisioni consapevoli quando sia chiamata a tale funzione non come folla indifferenziata, ma composta in organismi più ristretti e sufficientemente omogenei», giacché «l'indirizzo dominante, che fa esaurire il procedimento del *referendum* mediante la semplice espressione di un sì o di un no, dovrebbe essere corretto nel senso di prescrivere che la votazione avvenga nel seno di assemblee dove il voto possa essere preceduto da congrua discussione e possa dar luogo a proposte di emendamenti»<sup>13</sup>. Insomma, se democrazia diretta dev'essere, che sia *democrazia reale*, connotata anche e soprattutto da uno degli aspetti di maggior rilievo della democrazia, ossia il dibattito, il confronto. Un aspetto completamente trascurato dal legislatore nella riforma *de qua*, esito forse di una considerazione eccessivamente superficiale del funzionamento della democrazia virtuosa, con il

---

più aristocratico che si possa pensar. Aristocratico, evidentemente, non nel senso che in tale forma politica il potere spetti ad una classe o ceto di ottimati, il che conterrebbe una *contradictio in adiecto*; ma aristocratico, bensì, perché il suo essenziale fondamento va ricercato nella più nobile dote dell'uomo, in quella libertà morale che, dovendo avere per suo corrispettivo un vigilante senso di responsabilità, può definirsi, con Carlo Cattaneo, «l'esercizio della ragione». A. LEVI, *op. cit.*, p. 10.

<sup>12</sup> Si ricordi che si vive nell'«era delle *fake news*», di cui sono facile preda il 60% dei nostri concittadini: AGCOM, *Percezioni o disinformazione. Molto razionali o troppo pigri?*, febbraio 2020. Sul rapporto tra *internet* e democrazia, tra gli altri, A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 583 ss., e I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi*, n. 1/2017. Chi nega nettamente la possibilità che la democrazia diretta propriamente detta sia attuabile telematicamente, esigendo sia a livello logico che morale (sull'onda degli insegnamenti di Rousseau) una partecipazione fisica e il raduno in un medesimo luogo, è M. LUCIANI, *Commentario alla Costituzione, Art. 75 La formazione delle leggi, tomo I e II*, Zanichelli, Bologna, 2005, pp. 115 ss.

<sup>13</sup> Costantino Mortati (gruppo democratico cristiano), Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 3 settembre 1946.

rischio di banalizzarla e confonderla con la demagogia, riducendo il voto popolare a plebiscito<sup>14</sup>.

## 2.2 Sulla riduzione del numero dei parlamentari

Quanto alla riforma costituzionale della riduzione dei parlamentari, essa ha presentato ancor più consistenti profili di dubbio. Il risparmio per le casse pubbliche, che è stato dichiarato dai proponenti come uno dei principali moventi della riforma, si traduce in una quota del tutto trascurabile<sup>15</sup>. D'altra parte, il nostro Parlamento non appariva tacciabile di un numero eccessivo di rappresentanti in proporzione alla popolazione italiana, se lo si confronta con altre esperienze occidentali<sup>16</sup>. Inoltre, e forse soprattutto, diverse voci in dottrina hanno messo in guardia dai rischi che comporterebbe tale taglio in termini di riduzione della rappresentatività delle Camere<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Laddove invece, idealmente, nelle scelte legislative i rappresentanti democratici svolgono una funzione di "filtro", ponendo le proprie competenze e conoscenze al servizio della collettività avvalendosi delle possibilità di informazione dovute al loro ruolo. Circa la necessità, per una democrazia reale e sostanziale, di una seria e compiuta informazione e dello sviluppo del dibattito interno affinché ogni votante possa maturare, nel proprio foro interiore, la scelta più ragionata e ponderata possibile, F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci editore, Pisa, 2019, pp. 54 ss.

<sup>15</sup> E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019, (su [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it)) calcola che le voci per il costo per la rappresentanza parlamentare misuri nel suo complesso lo 0,007 della spesa pubblica italiana (57 milioni annui, 285 milioni a legislatura). Nello stesso senso, C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2019, p. 4, per il quale «Il buon senso ci dice, dunque, che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato». Parimenti, A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 150 ss.

<sup>16</sup> Laddove attualmente, calcolando il rapporto tra parlamentari ed elettori, l'Italia si situa nella media europea, a riforma approvata diverrebbe penultima. Sul punto, tra gli altri, A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2019; G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., dove l'autore chiaramente afferma che «nel contesto europeo il caso italiano è ben lungi dal costituire un'anomalia» (p. 63).

<sup>17</sup> In effetti, quasi tutti i contributi citati sul tema (e molti altri) denunciano questa criticità. Sul punto si veda anche F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, *passim*; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed*

Ogni parlamentare, infatti, per mandato e missione, è rappresentante dei cittadini. Una rappresentanza che, giocoforza, si esprime nel rapporto coi collegi elettorali di riferimento: là dove raccoglie il proprio consenso sarà orientato il suo sguardo anche in corso di legislatura, pur in assenza di vincolo di mandato (art. 67 Cost.). Orbene, diminuire il numero dei parlamentari, lapalissianamente implicherà che ogni eletto rappresenterà un bacino più ampio di italiani<sup>18</sup>. I collegi di riferimento saranno, dunque, più estesi (eventualità confermata dallo schema di decreto legislativo sui nuovi collegi elettorali, reso noto il 24 novembre 2020<sup>19</sup>); la

---

*emergenza nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 9-18; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, in particolare pp. 56 ss.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *cit.*; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17 luglio 2019, pp. 5 ss.; S. TROILO, *Audizione presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati in merito alla proposta di legge cost. A.C. n. 1585 e alla proposta di legge A.C. n. 1616, concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e conseguenti modifiche della legislazione elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 giugno 2019, pp. 5 ss. In senso difforme, C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, pp. 243-244; G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019, pp. 8-9. Sull’influenza della riforma sul funzionamento dei regolamenti parlamentari, L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, pp. 577 ss., *passim*.

<sup>18</sup> Il rapporto passerebbe da un parlamentare ogni 64.000 abitanti a uno ogni 101.000 (fonte: [www.agi.it/fact-checking/taglio-dei-parlamentari-6315036/news/2019-10-08/](http://www.agi.it/fact-checking/taglio-dei-parlamentari-6315036/news/2019-10-08/)). Anche Ginevra Cerrina Feroni richiama questo numero, osservando criticamente come altri studi abbiano (a suo avviso erroneamente, per i motivi che seguono) indicato il rapporto tra elettori e deputati in cifre come 1 eletto ogni 151.000 abitanti, secondo un calcolo che: « non tiene conto di un dato fondamentale, che attenuerebbe di gran lunga il risultato della comparazione: l’Italia è praticamente l’unico Stato in cui la struttura parlamentare è caratterizzata da un bicameralismo perfetto, con entrambe le Camere elette in primo grado dal corpo elettorale. Per il caso italiano, dunque, il rapporto tra il numero di abitanti per eletto andrebbe calcolato sul numero complessivo dei parlamentari, con esiti del tutto differenti (se la riforma dovesse incontrare il favore degli elettori, riducendo il numero dei parlamentari elettivi a 600, si avrebbe un rapporto di circa 1 rappresentante per 100 mila abitanti)», G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, p. 232. Nello stesso senso G. DI PLINIO, *op. cit.*, pp. 9 ss.

<sup>19</sup> Schema di decreto legislativo recante “*Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della*

rappresentatività dei parlamentari si dilaterà considerevolmente, a discapito delle piccole comunità, che faticeranno di più per vedere le proprie istanze dibattute in parlamento, disperse per diluizione in un bacino elettorale ben più capiente<sup>20</sup>; con buona pace della tutela costituzionale dell'eguaglianza, delle minoranze e delle diversità.

Per converso, si potrebbe ipotizzare che un numero più ridotto di parlamentari significhi maggior possibilità di controllo degli stessi da parte dei rappresentati. In effetti, la scarsità di controllo ben potrebbe essere annoverata tra le concause del malcostume di parte della classe dirigente politica italiana: la conoscenza agli elettori di solo pochi rappresentanti ha comportato, infatti, il consolidarsi di una maggioranza silenziosa di parlamentari “invisibili”, perciò politicamente irresponsabili del loro agire (o non agire).

Vero è, tuttavia, che, con molta buona volontà, grazie all'accessibilità telematica di cui si è dotato il Parlamento, è possibile seguire il lavoro dei singoli deputati e senatori, senza dover contare unicamente sugli spazi loro riservati dai canali pubblici di comunicazione; inoltre, nell'era digitale in cui ormai ci ritroviamo immersi, il rapporto diretto con l'*élite* investita del mandato di rappresentanza popolare è una realtà tangibile, grazie a *social network* di varia sorta (dal telegrafico *Twitter*, al più corposo *Facebook*, passando per l'immediatezza grafica di *Instagram*) che consegnano all'elettore comune la concreta possibilità di seguire direttamente e agevolmente l'operato di ogni parlamentare<sup>21</sup>. Tuttavia, concretezza

---

*Repubblica, a norma dell'articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51*”, atto del Governo n.225, in attuazione della delega recata dalla legge n. 51 del 2019; il progetto ha ottenuto il parere favorevole delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato il 10 dicembre 2020. Circa le variazioni numeriche, in estrema sintesi «*Per l'elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati sono individuati 147 collegi uninominali e 49 collegi plurinominali (erano 232 e 63, rispettivamente nella geografia 2017) per il Senato della Repubblica rispettivamente 74 e 26 (erano 116 e 33)*», nelle parole di G.C. BLANGIARDO, *Audizione del Presidente della Commissione di esperti istituita con DPCM del 15 novembre 2017 e successive modifiche in base alla Legge n. 165 del 3 novembre 2017*, innanzi alle Commissioni congiunte di Camera e Senato, Roma, 3 dicembre 2020, pag. 15. Nella stessa audizione sono esplicate con accuratezza le articolate e complesse procedure seguite in tale ridefinizione.

<sup>20</sup> F. CLEMENTI, *op. cit.*, pp. 20 ss.

<sup>21</sup> Anche se si potrebbe ribaltare la prospettiva, asserendo che i *social network* consegnano anche al parlamentare una concreta possibilità di seguire direttamente ogni elettore comune. Forse, come spesso accade, *in medio stat virtus*. Sul punto A. ARESU, *La consolante favola del primato tecnologico (e della connettività)*, in *Limes*, n. 2/2020, p. 209: «Il processo tecnologico [...] è chiaramente utilizzabile per qualunque scopo da chi ne possiede le leve e non è trasparente rispetto a chi ne è cliente e merce. Si trova a disposizione delle cosiddette “agende” della libertà così come di quelle della dittatura. I

esige di guardare alla realtà di un elettorato poco incline, per tempo o voglia, a dedicarsi attivamente al monitoraggio dell'azione dei rappresentanti democratici<sup>22</sup>. Nei fatti questo si risolve in un conoscere e riconoscere per lo più i soggetti che ascendono agli onori delle cronache o intervistati dai *mass media*, che sono a conti fatti capi gruppo ed esponenti di spicco.

Dati questi presupposti, se sostituendo un migliaio di eletti con circa seicento si possa ottenere un più diretto controllo dei rappresentati sui rappresentanti, ragionando in termini meramente numerici, pare sostenibile; ma a conti fatti tanto (tutto?) dipende dall'interesse effettivo che il cittadino ha in questo controllo: un più ristretto numero di eletti sicuramente agevolerà un monitoraggio in tal senso, ma che tale controllo non fosse possibile già coi numeri precedenti (o lo fosse solo riducendo il numero dei parlamentari) pare un'asserzione non pienamente condivisibile. In definitiva, non pochi sono i profili di dubbio che solleva un simile intervento di asportazione costituzionale: non si vogliono porre tabù (per lo meno nelle materie liberamente modificabili secondo Costituzione), ma la riforma *de qua* pare essere stata elaborata in maniera *tranchant* in un contesto delicatissimo come il primo organo per importanza in un sistema di democrazia rappresentativa<sup>23</sup>.

### 3. L'ombra lunga della deresponsabilizzazione

La genesi delle due proposte di riforma costituzionale in esame può essere ricondotta alla stessa tendenza ideologica che ha impregnato il dibattito politico dell'ultimo decennio: l'emersione di pressanti richiami alla democrazia diretta.

---

gestori della merce vogliono mantenersi e arricchirsi, e a seconda di come gira il vento adatteranno la loro propaganda».

<sup>22</sup> Invero, l'esperienza del Movimento 5 Stelle e della piattaforma Rousseau consegnano lo spaccato di un elettore medio italiano poco incline alla partecipazione politica diretta: basti pensare che, allorché gli elettori pentastellati sono stati vocati a esprimersi circa la possibilità o meno di allearsi col Partito Democratico per un'esperienza di Governo nel 2019 (momento cruciale per la vita politica del Movimento e del Paese in generale), si sono espressi in 79.634; un numero di per sé non esiguo, ma irrilevante se si pensa agli 11 milioni di voti raccolti dal Movimento alle ultime politiche (per questi e altri dati lucidamente commentati, si veda F. PALLANTE, *op. cit.*, pp. 57-60).

<sup>23</sup> In dottrina non mancano voci che evidenziano come un cambiamento sia non solo immaginabile, bensì persino desiderabile, ma solo se attuato con calcolo e attenzione: «Un'eventuale (e in sé auspicabile) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento (...) dovrebbe quindi essere affrontata con l'ottica di immettere entro la sfera istituzionale una maggiore capacità di apertura alla ricchezza e alla complessità sociale, anziché la semplificazione o la mera riduzione numerica». F. PIZZOLATO, *op. cit.*, p. 35. Sul punto si consigliano anche G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, pp. 208-209 e, *ivi*, L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, pp. 269 ss.

La fine dei partiti politici di massa<sup>24</sup>; i numerosi scandali che, a partire da “Mani pulite”, hanno incrinato la credibilità della classe dirigente; l’incapacità della politica di trovare soluzioni alle problematiche attuali (prima tra tutte, la devastante crisi economica che sta segnando il nostro tempo, allargando la forbice sociale e ampliando la percezione di contrapposizione tra classi economico-sociali)<sup>25</sup>: sono tutti fattori che hanno ingenerato negli elettori la percezione che un maggior coinvolgimento diretto della cittadinanza nelle decisioni politiche possa essere una soluzione e, parallelamente, che la classe dei rappresentanti sia necessariamente da depotenziare. Per inciso, quest’ultima conclusione appare ossimorica: se si vuole consegnare una maggiore capacità espressiva agli elettori in sede di legiferazione, ridurre la capacità rappresentativa del Parlamento diminuendone i componenti pare una soluzione che si muove nella direzione opposta, ossia verso la creazione di un’oligarchia più ristretta e meno a contatto con le diverse realtà sociali<sup>26</sup>.

Si intravede tuttavia, nelle pieghe di queste riforme, dell’altro. L’impressione è che i rappresentanti democratici stiano potenziando e propugnando una certa politica di coinvolgimento del popolo nelle decisioni assembleari non tanto per un’effettiva fiducia nella democrazia diretta, quanto per una sfiducia nella democrazia rappresentativa, ossia in sé stessi. In altri termini, la classe parlamentare pare stia, almeno in parte, abdicando al suo sicuramente oneroso, ma

---

<sup>24</sup> Chi non parla di crisi ma di modificazione o evoluzione, è F. RANIOLO, *Introduzione: partiti politici e cambiamento politico*, in F. RANIOLO (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. VII ss.

<sup>25</sup> Circa il tema della “casta”, tra i tanti, G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente*, Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. 38-42.

<sup>26</sup> Sul punto anche F. PALLANTE, *op. cit.*, p. 61. In occasione della citata conferenza sul tema *Referendum costituzionale sul taglio dei parlamentari*, è stato possibile porre la questione direttamente all’On. Francesco D’Uva, deputato 5 stelle e *patron* della riforma costituzionale *de qua*, che tuttavia, rimarcando i pregi di una rappresentanza rafforzata, non ha opposto una replica precisa a tale controverso aspetto della riforma (specie se si pensa che il Movimento 5 Stelle ha una forte vocazione “anti casta”). Questione che vale la pena di accennare è il rischio di seguire una deriva di «adulazione del potere» (F. PIZZOLATO, *Costituzione: sottrarre la democrazia all’arbitrio del potere*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 9-10/2010, p. 579) che da tempo sta vivendo il nostro Paese: aumentare la visibilità dei parlamentari riducendone il numero comporterà necessariamente aumentarne l’influenza e l’ascendente, il che sembra un passo in più verso una concezione del potere pubblico come in mano all’ “uomo (o a pochi uomini) forte” (sul punto, *ex multis*, F. PALLANTE, *op. cit.*, p. 48 ss.); il senso della riforma, in teoria, dovrebbe andare in direzione opposta (dare più potere al popolo). La storia recente insegna che nulla di buono scaturisce dagli accentramenti personalistici del potere ammantati di uno sbandierato desiderio di ridare potere al popolo.

altrettanto doveroso, ruolo di mediatore tra le difficoltà della decisione politica generale e astratta e le esperienze di vita particolari e concrete degli elettori, che spingono spesso verso prese di posizione incoerenti con una visione d'insieme. La categoria dei rappresentanti politici non pare nemmeno più intenzionata ad assumersi il peso di difendere la struttura istituzionale e costituzionale democratica, come se la degenerazione della classe politica fosse sintomo di un'irreversibile degenerazione dell'assetto costituzionale democratico parlamentare in sé.

Insomma, a fronte dell'odierna crisi della democrazia rappresentativa, le due riforme in esame paiono entrambe mosse da una spinta definibile come *irresponsabile* (sebbene sia termine odiosamente abusato nel dibattito politico degli ultimi decenni): si tratta di una tendenza ad accondiscendere al sentimento imperante anti-casta senza tentare mediazioni costruttive, arrivando a manipolare l'assetto costituzionale con riforme di dubbia esigenza pur di appagare queste richieste.

### 3.1 La democrazia diretta come fuga dalle responsabilità della democrazia rappresentativa...

Con riguardo al potenziamento del *referendum* popolare come metodo di legiferazione, questa ipotesi ricostruttiva trova riscontri solidi.

Sono illuminanti le parole della *Relazione* che accompagna la proposta costituzionale<sup>27</sup>: «Il senso di sfiducia nelle istituzioni rappresentative, che si riscontra in tutto l'Occidente, non solo si traduce in disimpegno e disaffezione verso la vita politica, ma esprime anche una grande domanda di maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini [...]. Per rispondere a queste esigenze occorre potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da sollecitare una più ampia e reale partecipazione dei cittadini alla vita politica e avvicinare così l'Italia alle esperienze di altri Paesi avanzati». Con un discorso dal simile tenore letterale, il legislatore, nella figura dei promotori della riforma, sembra riconoscere un proprio limite e, parimenti, l'incapacità ad affrontarlo se non abdicando a parte del proprio ruolo.

L'intenzione di avvicinare i cittadini alla politica e alla cura della *res publica* promuovendo l'istituto referendario è sicuramente virtuosa; ma lascia perplessi che ciò sia presentato come rimedio alla sfiducia della cittadinanza nella classe

---

<sup>27</sup> F. D'UVA, *Relazione A. C. 1173, Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati d'Uva, Molinari, Brescia, Iezzi, Macina, Bordonali, Davide Aiello, De Angelis, Alaimo, Giglio Vigna, Baldino, Invernizzi, Berti, Maturi, Bilotti, Stefani, Maurizio Cattoi, Tonelli, Corneli, Vinci, Dadone, D'Ambrosio, Dieni, Forciniti, Parisse, Francesco Silvestri, Elisa Tripodi, "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare"*, presentata il 19 settembre 2018.

dirigente, quasi si considerassero i rappresentanti democratici “irrecuperabili” e, quindi, si considerassero sanabili le mancanze del sistema politico solo implementando gli istituti di iniziativa popolare. La perplessità diventa sconcerto quando si legge che la democrazia diretta «costituisce un argine ad alcuni aspetti degenerativi della democrazia rappresentativa: tendenze spartitorie dei partiti; creazione di privilegi a favore dei governanti; incremento degli apparati burocratici e dipendenza dai gruppi d’interesse»<sup>28</sup>. Insomma il legislatore recita un severo *mea culpa*, ma rinviene la soluzione ai suoi peccati non nel porre in essere innovazioni istituzionali o costituzionali in grado di rimediare a tali storture<sup>29</sup>, ma nel potenziamento dell’istituto referendario. Sembra quasi una resa all’immutabilità della classe dirigente, per cui tanto vale rivolgersi agli elettori come legislatori.

Poste tali considerazioni, se non si può parlare di abdicazione del potere legislativo – invero il Parlamento non cede nessuna delle sue prerogative, bensì se mai, in una certa misura, le condivide - tuttavia non pare fuori luogo sostenere una certa “deresponsabilizzazione” del legislatore<sup>30</sup>.

### 3.2 ...e la riduzione dei parlamentari come appagamento delle pulsioni anti-casta

Quest’impressione di deresponsabilizzazione si consolida considerando congiuntamente la riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Si riporta anche il periodo successivo, onde non decontestualizzare quanto riportato: «Pertanto, la prospettiva nella quale occorre guardare agli istituti partecipativi non è quella di una contrapposizione tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento».

<sup>29</sup> Per fare un esempio, si poteva discutere di *recall*: esperienze di democrazia partecipativa piuttosto che diretta. Ciò avrebbero forse favorito un (giusto e virtuoso) maggior coinvolgimento del cittadino nel *decision making* senza necessità di virare così bruscamente verso la democrazia diretta, in disarmonia con un ordinamento caratterizzato dalla democrazia rappresentativa. Per i rapporti tra democrazia rappresentativa, diretta e deliberativa/partecipativa, nonché una rapida ricognizione comparatistica di alcuni istituti a riguardo, P. BRICOLA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017, pp. 8 ss.

<sup>30</sup> In questo senso anche V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza?*, cit., pp. 5 e 8. Parimenti, se è vero che alla base del principio di rappresentanza starebbe anche un tentativo dell’uomo comune di deresponsabilizzarsi dalle scelte più ardue affidandole alla decisione ultima di rappresentanti (M. LUCIANI, *Commentario alla Costituzione, Art. 75*, cit., p. 53), una tendenza inversa che addossa ai cittadini non eletti il peso della scelta equivarrebbe a una deresponsabilizzazione della classe politica.

<sup>31</sup> Sulla necessità di una lettura congiunta delle riforme costituzionali in discussione, tra gli altri, M. LUCIANI, *Audizione in Commissione affari costituzionali della camera dei*

Laddove a sostegno di un così invasivo intervento di asportazione costituzionale dovrebbero apportarsi forti ragioni, pare invece difficile individuare negli stessi proponenti una decisa convinzione sul perché si siano risolti ad elaborare siffatta riforma; fattore che porta a sospettare che l'unica ragione sia inseguire pulsioni popolari di anti-casta<sup>32</sup>.

---

*deputati 27 marzo 2019*, disponibile su [www.camera.it](http://www.camera.it): «se mettiamo assieme l'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione dell'art. 116 (che non richiede revisione ex art. 138 Cost., ma ha indubbia caratura costituzionale) e la riduzione drastica del numero dei parlamentari, la somma di queste varie iniziative potrebbe finire per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate». In senso simile, affermando che «[tale riforma] si inquadra all'interno di un ben preciso disegno politico costituito da un pacchetto di riforme costituzionali diretto a cambiare il segno e l'intero assetto della democrazia repubblicana, nel senso di spostarne l'asse dalla democrazia rappresentativa verso nuove forme di democrazia: referendaria e diretta, partecipativa e deliberativa, anche nelle nuove forme digitali», A. PALANZA, *Perché sarebbe meglio votare "no" al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 254.

<sup>32</sup> Se la spinta propulsiva precipua per tale intervento pare sia assecondare passionali sentimenti anti-casta piuttosto che il derivato di calcoli efficientistici, è arduo non guardare con sfiducia a quanto può scaturire da simili pulsioni, specie se è vero che la Costituzione «è quella cosa che ci si dà quando si è sobri, a valere quando si è ebbri». C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: ancient and modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1940, trad. it. a cura di V. DE CAPRARIIS, *Costituzionalismo antico e moderno*, Neri Pozza Editore, Venezia, 1956, p. 160 scrive: «Noi dobbiamo lasciare aperta la possibilità di un appello dal popolo ubriaco al popolo sobrio, se vogliamo che gli individui e le minoranze siano protetti in quei periodi di eccitazione e di isterie dai quali disgraziatamente non siamo immuni». Anche F. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, trad. it. *La società libera*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2007, cita l'idea secondo la quale una costituzione null'altro sarebbe se non un vincolo che Pietro quando è sobrio impone a Pietro quando è ubriaco. L'immagine è divenuta d'uso anche nella dottrina costituzionale, grazie, tra gli altri, a Gustavo Zagrebelsky, che vi ricorre frequentemente. Di *ratio* "punitiva" della riforma nei confronti dei parlamentari, «visti come esponenti di una "casta" parassitaria da combattere con ogni mezzo», parla anche il documento *Le ragioni del nostro NO al referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, firmato da 183 costituzionalisti del Paese. S. BALDOLINI, *Referendum, 183 costituzionalisti dicono No*, in *Huffington Post*, 24 agosto 2020. Sul tema, anche E. BRESSANELLI, G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., *passim*; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, pp. 513 ss. R. CALVANO, *Referendum: alla base del taglio c'è un intento antiparlamentare*, in *Il manifesto*, 22 agosto 2020. Si riscontrano, in dottrina, ricostruzioni differenti, come chi sostiene che la riforma sia l'apripista di una stagione di nuove riforme costituzionali anche più incisive, come M.

Nella relazione di una delle tre proposte, che sono poi confluite nel testo di legge sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>33</sup>, salvo vaghi richiami all'annosità della questione del numero dei rappresentanti e a una futura riforma strutturale delle istituzioni unitamente a una nuova legge elettorale (quadro nel quale si innesterebbe una simile iniziativa legislativa), l'unico passaggio in cui si espongono le ragioni della riforma è il sintetico quanto apodittico finale: «un tale intervento potrebbe contribuire a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto». Per una riforma così incisiva sull'apparato democratico, liquidare in poche righe motivazioni “di senso comune” pare decisamente opinabile.

Indagando la volontà del legislatore concreto, non è parso inopportuno condurre anche alcune ricerche sul “*Blog delle stelle*”, piattaforma di riferimento del Movimento 5 Stelle (attualmente primo partito in Parlamento, che ha sempre avuto come cavallo di battaglia politico il taglio dei rappresentanti delle Camere). Nemmeno in tale sede, negli articoli dedicati alla riduzione dei parlamentari, si rinviene una motivazione strutturata delle ragioni di tale riforma: si adoperano termini entusiastici per il raggiungimento del risultato in sé e per sé, ma come ragioni a sostegno si accenna al risparmio per le casse dello Stato, con qualche vago riferimento a una maggiore efficienza<sup>34</sup>, salvo un isolato tentativo giustificativo reale<sup>35</sup>, che rileva come, rispetto ai tempi dei Padri Costituenti, la rappresentatività delle piccole realtà locali sia garantita dalle istituzioni rappresentative regionali e, dunque, il “vecchio” numero di parlamentari sia ormai sproporzionato<sup>36</sup>.

---

MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, pp. 535 ss.

<sup>33</sup> *Comunicato alla Presidenza del Senato del 18 aprile 2018, Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, Quagliariello*. Anche nella relazione della 1<sup>a</sup> commissione permanente, non si rinvergono argomentazioni solide, vertendo il discorso su una rigorosa rappresentazione tecnica (e nulla più) del cambiamento in atto (entrambi i testi citati sono disponibili sul sito del Senato, [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>34</sup> MoVimento 5 Stelle, *Taglio parlamentari: votiamo per mantenere un'altra storica promessa*, in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), 8 ottobre 2019; MoVimento 5 Stelle, *Pronti per il referendum sul taglio dei parlamentari!*, in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), 19 dicembre 2019 (a espressa firma di Luigi Di Maio).

<sup>35</sup> MoVimento 5 Stelle, *Taglio parlamentari: ne parlava Nilde Iotti già nel 1984. Ora diventerà realtà!*, in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), 3 ottobre 2019.

<sup>36</sup> A riguardo, per altro, si può notare come la discussione in Assemblea costituente sul numero dei parlamentari avesse considerato molteplici fattori che andavano a vantaggio di un numero moderatamente elevato, forse non del tutto sterilizzati dalla mera introduzione delle strutture istituzionali rappresentative regionali. Sul punto, *ex multis*, C. TRIPODINA,

Che un parlamento più ristretto sia per ciò solo un parlamento più efficiente è discutibile: nel termine *efficienza* dovrebbe rientrare anche la bontà delle decisioni e questo non consegue per forza a un confronto più ristretto; anzi, il dibattito è la linfa della democrazia, consente di tener conto delle sfaccettature dell'eterogeneo territorio nazionale, di rispecchiare il pluralismo ideologico degli elettori. Se si fosse voluto operare sulla capacità decisionale, sarebbe stato certamente meno traumatico intervenire sui regolamenti delle Camere, sulla proponibilità di emendamenti, sulle tempistiche del dibattito.

Quanto al risparmio per lo Stato, come detto, questo sarebbe poco incisivo, ammontando a 285 milioni di euro per un quinquennio di legislatura (lo 0,007% della spesa pubblica)<sup>37</sup>; somma ragguardevole di per sé, ma che nell'economia di uno Stato non sembra in grado di giustificare un simile intervento draconiano sull'istituzione democratica cardine del sistema. Inoltre, se si fosse voluto agire sui tagli ai costi della politica, sarebbe stato più immediato e meno traumatico operare sui molteplici e ampi vantaggi finanziari di cui gode la classe parlamentare (non per forza sull'indennità, la cui entità può avere anche una funzione anti-corruttiva, ma sui vari *benefit* ulteriori connessi alla carica).

Ci sono delle considerazioni finali da compiere sul tema. Il confronto sul referendum ha sofferto di un grave *deficit* dibattimentale a causa dell'evento di assoluta gravità della pandemia di Covid-19, che ha naturalmente canalizzato tutta l'attenzione mediatica, sociale e politica su di sé. Solo nei mesi precedenti all'immediatezza del voto si è giunti a un maturo confronto sulla questione, che ha condotto anche il fronte del Sì, prima arroccato soprattutto sull'argomento del taglio alle spese, ad apportare altre ragioni a sostegno della propria scelta<sup>38</sup>.

Indicativo è anche un altro dato, ossia come le percentuali siano variate, probabilmente proprio in forza del reale confronto che è nato sul tema: il 69,5% dei consensi è un dato numerico assolutamente schiacciante, ma a settembre era stato stimato un sostegno al Sì quasi plebiscitario, pari all' 86%<sup>39</sup>. Questo può

---

*op. cit.*, pp. 4 ss. Sul punto anche A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, 2020, pp. 544-546.

<sup>37</sup> Almeno secondo D. SFORZA, *Taglio parlamentari: risparmio, referendum e proposta di legge. I numeri*, in [www.termometropolitico.it](http://www.termometropolitico.it).

<sup>38</sup> Sempre nell'ottica di indagine della volontà del legislatore, spicca come, nel *Blog delle Stelle*, alcuni degli ultimi interventi nemmeno citino la questione del precedentemente tanto asserito risparmio economico: MoVimento 5 stelle, *Diciamo sì al referendum sul taglio dei parlamentari in nome dell'efficienza*, in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), 10 agosto 2020; R. FRACCARO, *I 10 motivi per votare sì al referendum sul taglio dei parlamentari*, in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it), 17 settembre 2020.

<sup>39</sup> REDAZIONE OPEN, *Sondaggio Demos, il referendum sul taglio per i parlamentari può essere un plebiscito*, in [www.open.online](http://www.open.online), 13 gennaio 2020.

legittimamente indurre a ritenere che il dibattito maturo sul tema, i diversi interventi a favore del No e le motivazioni di chi si opponeva a tale diminuzione abbiano convinto un buon numero di elettori a cambiare opinione; in altri termini, abbiano placato quel malcontento popolare inizialmente irretito da facili pulsioni di antipolitica, sulle quali una riforma, presentata al suono di grancassa del “taglio della casta”, faceva leva. In definitiva, dati che possono essere letti sotto diverse prospettive, ma che nel contesto di questo contributo confortano sulla convinzione che dietro la riforma vi fossero più intenzioni di azzamento delle masse (che hanno trovato terreno fertile) che di riforme strutturali (sulle quali solo recentemente le più moderate forze di governo hanno iniziato a insistere).

#### 4. Conclusioni: *leges et circenses*

L'impressione generale consegnata da queste due riforme costituzionali è che si innestino in un nuovo modo di intendere la politica: il rappresentante del potere legislativo, temendo la crescente ondata di insoddisfazione popolare nei confronti della propria *élite*, non si adopera affinché le istituzioni soddisfino maggiormente il cittadino raggiungendo nuovi e superiori livelli di efficienza, ma va incontro a spinte “dal basso” che cercano una soddisfazione quasi da arena<sup>40</sup>, immediata e aggressiva, anche dal punto di vista comunicativo<sup>41</sup>, di grande impatto mediatico ma di non accertata positività del risultato.

Laddove il Parlamento dovrebbe essere elemento di traino per il pensiero comune nazionale, luogo di confronto dei rappresentanti popolari in grado di sintetizzare le esigenze delle varie parti, sociali, geografiche, economiche, culturali del territorio verso le migliori soluzioni e innovazioni legislative, ci si ritrova innanzi un legislatore che non solo non si preoccupa di “alzare l’asticella” della democrazia rappresentativa, ma si risolve risolutamente di abbassarla, proponendo e caldeggiando istituti di democrazia diretta e tagli ai propri esponenti.

Come detto, non si vuol certo sostenere che nessun nuovo istituto di democrazia diretta debba penetrare nel sistema costituzionale italiano, né tantomeno che la conformazione del Parlamento sia intangibile. È tuttavia l’analisi

---

<sup>40</sup> In questo senso A. ALGOSTINO, *A proposito di riforme costituzionali “incostituzionali”*, in *Marx21* n. 1/2013, p. 50: «è dato di scorgere nella proposta un tentativo di rispondere agli umori antipartitici e antipolitici che serpeggiano per il paese, ma, posto che le riforme costituzionali non sono *panem et circensens*, andando oltre alle facili e spesso mistificatrici argomentazioni contro la casta, la domanda è: come può incidere tale riduzione sul ruolo del Parlamento e sulla rappresentanza?».

<sup>41</sup> Ad esempio, avendo presentato la riforma come il “taglio” dei parlamentari, termine che viene utilizzato anche in larga parte della dottrina che ha scritto a riguardo, essendo ormai entrato nel linguaggio comune del dibattito politico, ma a rifletterci semanticamente ben più aggressivo di “riduzione” o “diminuzione”.

congiunta delle due riforme, tenendo conto delle criticità rilevate e inquadrandole in una tendenza più ampia, a dare riscontri allarmanti per il sistema democratico rappresentativo: il potenziamento (ipertrofico rispetto al passato) dell'iniziativa popolare e la decisa riduzione numerica dei membri delle camere (non supportata da concrete ragioni che superino, per valore, i rischi esposti), osservati congiuntamente sono una dichiarazione di auto-delegittimazione del Parlamento. L'istituto democratico per eccellenza sembra non essere più la miglior sede per legiferare, luogo di ponderazione e bilanciamento degli interessi, ormai superato dalla (pretesa) genuinità delle adunanze popolari; né luogo di reale rappresentanza, che rinviene nel pluralismo (e dunque anche nel numero) il pregio della vitalità del dibattito, ma solo di coagularsi di interessi di casta. Concezioni che sono il frutto avvelenato di anni di antipolitica, che ha pazientemente seminato la convinzione, negli elettori, che l'indegnità dei loro rappresentanti democratici sia non sintomo, ma causa di tutti i mali; quasi come se non fossero, per definizione, rappresentanti della società civile stessa.

Tralasciando considerazioni più politologiche, dal punto di vista del diritto costituzionale si giunge così a un paradosso: il legislatore non si adopera in riforme sistemiche tese al miglioramento dell'apparato istituzionale italiano, bensì asseconda i desideri più impulsivi dei cittadini (irretiti da quella retorica anti-casta più volte richiamata), anche se tale soddisfazione comporta un indebolimento del legislatore stesso. Riforme non più tese a migliorare la situazione sociale, economica o istituzionale del Paese, ma orientate verso l'appagamento delle pulsioni degli elettori, senza che venga svolta quella funzione di filtro (che dovrebbe essere proprio della classe degli esponenti politici) che imporrebbe ai parlamentari di farsi sì portavoce ed esecutori della volontà dei rappresentati, ma assicurandosi, mediante il dibattito e lo studio di soluzioni organiche ragionate, di perseguire l'interpretazione della stessa che conduca a un effettivo miglioramento.

Più democrazia diretta, ma senza gli strumenti in grado di renderla davvero efficace, come mezzi di dibattito e confronto e acquisizione di informazioni corrette; meno casta, ma senza decisioni ponderate sul trattamento economico dei parlamentari o riduzioni proporzionali unite a riforme elettorali già studiate per compensare tale intervento, bensì con un taglio lineare e radicale.

In questo senso, un legislatore che si deresponsabilizza, che abdica al suo ruolo di elaborare mediazioni tra ciò che i cittadini vogliono e le effettive cause dei loro malesseri; affrontare problemi complessi con soluzioni complesse.

Certo, si potrebbe opporre che, in fin dei conti, il Parlamento si fa esecutore della volontà generale di rousseauiana memoria: se essa richiede più democrazia diretta e meno parlamentari, la si deve soddisfare, senza se e senza ma. Ma è facile ribadire che non alle pulsioni un Parlamento maturo deve rispondere, bensì alle problematiche e ai disagi che stanno dietro di esse: come un medico non si limita a contrastare i sintomi di una patologia, ma si focalizza sulla diagnosi della sua

causa, così i rappresentanti democratici dovrebbero proporre riforme (specie se costituzionali) di respiro e calibratura ben più ampia che tese a ottenere il mero ruggito entusiasta della folla. La classe dei rappresentanti ha il dovere di adoperarsi affinché un Paese non indulga in decisioni facili e miopi; è chiamata a guardare ben oltre la durata di una legislatura; e, soprattutto, a farsi carico di elaborare e comunicare agli elettori, che godono di minori strumenti per formarsi una visione di insieme, soluzioni ponderate e articolate.

La prospettiva futura pare andare ostinatamente nella direzione contraria di una progressiva erosione del ruolo del Parlamento<sup>42</sup>. Gli scenari possibili sono ampissimi e, allo stato, imprevedibili. Ci si limita a considerare che, senza un Parlamento credibile (e non lo è un'istituzione che sembra aver essa stessa scarsa considerazione di sé), pare probabile che, col tempo, la gestione della legiferazione venga raccolta nelle mani di pochi, o singoli, individui; un esito che, senza bisogno di spiegazioni, risulta istintivamente allarmante.

A prescindere da difficili previsioni, la percezione è che gli schemi di pensiero di diritto costituzionale del '900 siano destinati a rientrare nella storia del diritto, cedendo il passo a qualcosa di nuovo. Qualcosa sta cambiando, negli assetti istituzionali, in una deriva continua e spontanea, condivisa tanto dagli elettori quanto – quel che è più grave - dai rappresentanti democratici. C'è solo da augurarsi che i timori qui manifestati siano espressione della naturale diffidenza nei confronti del cambiamento e non da percezioni corrette di un prossimo deterioramento della cultura del diritto e della democrazia.

---

<sup>42</sup> Già delegittimato in molti suoi aspetti: pare condivisibile asserire che oggi «la risposta alle difficoltà del pluralismo politico non è più l'assemblea parlamentare che discute e delibera ma il Governo che decide» (alimentando per altro la sfiducia e il senso di scarsa utilità che serpeggia tra la cittadinanza nei confronti dei propri rappresentanti): F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., pag. 32.