

Una nuova stagione di riforme
costituzionali “a tappe” e le sue insidie

di Marilisa D’Amico
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Una nuova stagione di riforme costituzionali “a tappe” e le sue insidie*

di Marilisa D’Amico

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Dopo essere passata sotto traccia e attraverso votazioni in Parlamento da parte di maggioranze di Governo diverse e anche schieramenti politici differenti¹, la riforma costituzionale che comporta la riduzione del numero dei parlamentari (alla Camera da 630 a 400 deputati, al Senato da 315 a 200 senatori) giunge al suo momento finale: quello del responso delle urne.

E, come in occasione di tutti i momenti referendari, torna acceso il dibattito fra i costituzionalisti, chiamati a schierarsi per le ragioni del “SI” o del “NO”.

In questa occasione, più che nelle precedenti, si rimescolano argomenti e schieramenti, si confondono argomentazioni di principio, valutazioni storiche e sociologiche con aspetti più tecnici. A riprova che il Diritto costituzionale è una scienza complessa, dove gli stessi costituzionalisti devono essere molto attenti a maneggiare con cura una presunta superiorità e imparzialità scientifica. Inevitabile per chi si accosta alla Costituzione, ancora di più che a qualsiasi altro ramo del diritto, un collegamento e condizionamento al sistema di valori in cui si ritrova.

È per questo che, a mio avviso, di questa, come di tutte le riforme costituzionali, occorre prendere in considerazione la *ratio* ispiratrice e lo stesso percorso parlamentare. D'altronde, nessun costituzionalista avrebbe potuto valutare la legge n. 100 del 1926, con la quale Mussolini dotò il Governo di strumenti normativi primari e secondari, come un aspetto tecnico del tutto avulso dalla storia del “Regime fascista” e non come sua tappa istituzionale fondamentale.

Questa riforma nasce come parte di un momento riformatore, promosso da quello che oggi è uno dei principali partiti di Governo, il Movimento 5 Stelle, che ha come obiettivo quello di scardinare la

* Paper richiesto dalla Direzione.

¹ Inizialmente, la proposta di riforma è stata avanzata dall'allora maggioranza di Governo composta da Movimento 5 stelle e Lega, essendo tra i punti contenuti nel c.d. “Contratto per il Governo del Cambiamento”. Ancora in seconda deliberazione al Senato, infatti, i voti favorevoli si sono fermati a 180, stante in particolare la contrarietà del Partito Democratico e di Leu, allora all'opposizione (fu superata quindi la maggioranza assoluta, ma non quella dei due terzi, il che ha poi consentito di richiedere l'indizione del referendum su cui oggi siamo chiamati a pronunciarsi). Qualche mese dopo, stante il cambio di Governo intercorso nell'estate del 2019 e in particolare il nuovo accordo tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, in sede di ultima deliberazione presso la Camera, l'8 ottobre 2019, la riforma ha invece raggiunto il consenso di quasi tutto l'arco parlamentare con ben 553 voti favorevoli, solo 14 contrari e 2 astenuti.



democrazia rappresentativa, ove i parlamentari sarebbero espressione di una “casta”, per recuperare una ipotetica democrazia “diretta”, nella specie attraverso l'utilizzazione di strumenti informatici che ci condurrebbero a una democrazia digitale priva di intermediazioni.

Basti qui ricordare le parole del padre fondatore del Movimento, Gianroberto Casaleggio, secondo il quale: *«il termine democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia»*. Lo stesso Casaleggio aggiungeva poi che: *«la Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l'accesso all'informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino»*².

Significativo che ancora di recente il presidente dell'Associazione Rousseau, Davide Casaleggio, figura di spicco del Movimento, alla precisa domanda: *«se lei dovesse immaginare una riforma dello Stato, il Parlamento a) ci sarebbe b) ci sarebbe con meno poteri c) non ci sarebbe?»* abbia risposto: *«[i]l Parlamento ci sarebbe e ci sarebbe con il suo primitivo più alto compito: garantire che il volere dei cittadini venga tradotto in atti concreti e coerenti. Tra qualche lustro è possibile che non sarà più necessario nemmeno in questa forma»*³.

Alla luce di quanto premesso, non può quindi nascondersi che il disegno riformatore, su cui saremo chiamati a votare il 20 e 21 settembre prossimi, si collochi all'interno di una cornice di stampo antiparlamentare, come peraltro sostenuto da autorevoli costituzionalisti in alcune recenti interviste⁴.

A riprova di quanto ora rilevato, collegate alla riduzione del numero dei parlamentari, troviamo altre due proposte di revisione costituzionale, già incardinate e votate in Parlamento, che stravolgerebbero completamente l'organo rappresentativo per come l'hanno voluto i nostri costituenti: la prima, che vorrebbe l'introduzione del vincolo di mandato per i parlamentari⁵, la seconda che propone un referendum propositivo⁶, che di fatto consegnerebbe il potere legislativo nelle mani di una minoranza di cittadini, scavalcando e rinnegando completamente la rappresentanza politica come l'abbiamo fin qui intesa e praticata.

² G. Casaleggio, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004, pp. 23-25

³ Intervista al quotidiano *La Verità*, postata sul Blog delle Stelle, 23 luglio 2018.

⁴ Si pensi a quanto affermato da Massimo Luciani sul quotidiano *La Repubblica* del 21 agosto scorso, il quale ritiene che: *«la riforma, viste le sue motivazioni, ha chiaramente un segno antiparlamentare. Oggi, invece, abbiamo bisogno di un Parlamento forte e sostenuto dalla pubblica opinione»*.

⁵ Cfr. AC 2366, proposta di legge costituzionale contenente “*Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati*”.

⁶ Ci si riferisce al disegno di legge costituzionale AS 1089, “*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*”, approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019 e attualmente all'esame del Senato, su cui sia consentito rinviare a M. D'Amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 2-20.



Credo che un “SI” al *referendum* dovrebbe innanzitutto calarsi in questo sistema di valori, per non essere miope o peggio opportunista.

Non credo invece che come costituzionalisti possiamo barattare un “SI” o un “NO” a una riforma costituzionale con eventuali timori di contraccolpi sulla maggioranza di Governo. È evidente, che questi argomenti non dovrebbero trovare spazio almeno fra gli studiosi della Costituzione.

E tuttavia fra alcuni professori, oppositori alla riforma costituzionale del 2016, prevalgono oggi le ragioni del “SI”, con un ragionamento che si basa soltanto su una valutazione della riduzione del numero dei Parlamentari, in sé ritenuta non pericolosa, ma anzi positiva per una maggiore efficienza del Parlamento e anche per la riduzione dei costi della politica.

In questi ragionamenti, si prescinde totalmente dal quadro e dalla *ratio* della riforma stessa, ritenendola in sé non delegittimante del Parlamento.

Un “SI” alla riforma, in parole più semplici, non avrebbe né lo scopo né l'effetto di svilire l'istituzione parlamentare.

In questa visione, sostenuta da quanti stanno politicamente evidenziando che è opportuno far passare questa riforma per iniziare una vera stagione riformatrice, si immagina quindi l'inizio di un percorso a tappe.

Tappe non chiarite e tuttavia necessarie per fare in modo che la riforma non finisca col delegittimare e marginalizzare il ruolo del Parlamento, rischiando di paralizzarne il funzionamento e così di fatto raggiungendo lo scopo dei suoi primi promotori e fautori: sostituire la rappresentanza politica, in favore di ristretti gruppi di partito (o movimenti), che si muovono sulla base di una pseudo legittimazione popolare elettronica ottenuta via web, dai contorni fumosi e con evidenti tendenze oligarchico-plebiscitarie⁷.

Accanto a queste ragioni di sistema, esistono anche una serie di argomenti puntuali, di carattere più eminentemente tecnico, che mi inducono a rendere palese un “NO” a questa riforma della nostra Carta costituzionale.

Comincio dal primo, e cioè da quello che la riforma non fa e che invece era il principio su cui poggiava la riforma costituzionale del 2016.

Non viene modificato il meccanismo del bicameralismo paritario, il principale responsabile delle lentezze del procedimento legislativo nel nostro Paese, dello squilibrio ormai fisiologico e non più patologico fra Parlamento e Governo nella produzione normativa primaria e, soprattutto, causa della instabilità politica

⁷ Cfr. G. Gometz, *Democrazia elettronica*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, pp. 110 ss.



del Governo stesso. Non mi pare che ci siano state simulazioni sugli effetti, sia politici, che legislativi della riduzione del solo numero dei parlamentari, senza toccare altro.

È, quindi, tutto da provare che la riforma possa, da sola, trattandosi di un mero taglio lineare dei componenti, conseguire i risultati che i suoi promotori hanno immaginato, essendo tutt'altro che certo che un simile intervento sia in grado di contribuire «a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonchè consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto»⁸.

In una situazione di emergenza e di difficoltà globale, come quella che stiamo vivendo, non credo che il nostro Paese possa permettersi il rischio di un ridimensionamento, non solo numerico, ma anche sostanziale, dell'organo vitale per la nostra democrazia e delle insidie di una riforma a tappe, non conosciuta e non prevedibile nei suoi sviluppi.

Come la dottrina più attenta ha già evidenziato⁹, con la riduzione dei parlamentari, senza toccare i regolamenti, le Camere incontrerebbero delle difficoltà nell'operare: il lavoro parlamentare, come è noto, si svolge in gran parte nelle commissioni e molte regole, sia di funzionamento dell'aula, che delle commissioni, che degli organi sono riferite a livello numerico e non proporzionale. Andranno modificati i meccanismi, rispettando però la garanzia di tutti i gruppi di essere rappresentati. Non sarà un percorso facile, dal momento che il procedimento per la modifica dei regolamenti richiede, di norma, mesi, se non anni. E, sinora, non ci sono progetti concreti in tal senso.

Solo per fare alcuni esempi, una riduzione così significativa dei membri del Parlamento andrà a impattare su tutti quegli organi a composizione numerica fissa (si pensi al Consiglio di Presidenza, alla Giunta delle elezioni e delle immunità al Senato e alle corrispondenti Giunta delle elezioni e Giunta per le autorizzazioni alla Camera), potendone minare la rappresentatività a danno dei gruppi di minoranza.

Parimenti, perplessità sorgono in merito alla possibilità di un adeguato funzionamento delle commissioni, che oggi sono composte mediamente alla Camera da 42-47 membri e al Senato da 21-26 componenti e che scenderebbero a 26-30 deputati e 13-16 senatori rispettivamente, a danno, anche in questo caso, della rappresentanza dei gruppi parlamentari più esigui¹⁰.

Ma conseguenze vi sarebbero, in assenza di modifiche regolamentari, anche per quanto riguarda il raggiungimento dei requisiti minimi numerici per la costituzione dei gruppi stessi.

⁸ Come può leggersi nella relazione illustrativa ad A.S. 215, “*Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, uno dei tre disegni di legge da cui è scaturita la revisione costituzionale.

⁹ Cfr. S. Curreti, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi*, 15 aprile 2020, pp. 2-21; anche L. Gianniti, N. Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp.1-17; C. Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2020, pp. 167 ss.

¹⁰ S. Curreti, *op. cit.*, pp. 7-12.



A ciò, si aggiunga poi l'impatto, messo in evidenza da gran parte della dottrina¹¹, in termini di alterazione della rappresentanza politica, che potrebbe avvenire su più fronti.

Anzitutto, una drastica riduzione del numero dei parlamentari rischia di rafforzare il peso delle direzioni centrali dei partiti a scapito delle rispettive rappresentanze territoriali dal momento che: «*aumentare il rapporto tra numero di elettori ed eletti significa, infatti, anche aumentare la loro reciproca "distanza", allontanare sempre più dal territorio, dalla "base", gli eletti, dal momento della loro scelta quali candidati sino al condizionamento e all'indirizzo del loro operare in sede assembleare*»¹². Peraltro, a differenza di quanto sostenuto da alcuni, non è affatto provato che un minor numero di eletti ne determini una migliore qualità: è, infatti, possibile che le segreterie di partito finiscano per scegliere soltanto i propri fedelissimi, a discapito della competenza e a vantaggio, appunto, della fedeltà.

Potrebbe, così, verificarsi una tendenza all'allontanamento dei rappresentati dagli elettori e dai territori: con la riforma, infatti, si passa, alla Camera, da un rapporto di un deputato per 96.000 abitanti a quello di un deputato per 151.200 abitanti, mentre al Senato da un senatore per 184.424 abitanti a uno per 302.420 abitanti¹³.

È, inoltre, verosimile che si produca anche un'alterazione della rappresentanza territoriale tra le Regioni. Con particolare riferimento al Senato, infatti, la riduzione a 192 eletti farebbe sì che 11 Regioni non potranno eleggere più di 6 senatori; alcune, peraltro, come l'Umbria e la Basilicata¹⁴, subiranno una riduzione estremamente significativa, addirittura superiore al 50%.

Ora, è vero che non esiste un principio fondamentale che implica un vincolo di rappresentanza equilibrata tra i territori. Tuttavia, eccessivi squilibri fra numeri dei parlamentari provenienti dalle diverse Regioni di Italia sarebbero non solo inopportuni, ma rischierebbero di ledere il principio di ragionevolezza e di unità della Repubblica nel riconoscimento delle autonomie regionali (art. 5 Cost.). Non vi è chi non veda come questo effetto, numeri alla mano, non sarebbe cosa di poco conto.

¹¹ Cfr., per esempio, G. Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, (ricordando Paolo Carrozza), in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, pp. 375-388.

¹² P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, numero speciale*, 2019, p. 98.

¹³ Cfr. Dossier Servizio Studi della Camera e del Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019, p. 15 ss.

¹⁴ Non deve quindi sorprendere che proprio la Basilicata abbia promosso un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sul presupposto che la riduzione del numero dei parlamentari prevista dalla legge costituzionale in itinere incida negativamente sul sistema, menomando il potere di rappresentatività della Regione in Parlamento, e risulti viziata anche per la disparità di trattamento tra le Regioni che verrebbe a determinare (dal momento che per alcune il sacrificio in termini di parlamentari eleggibili sarebbe in proporzione maggiore che per altre).

Per completezza, va segnalato che, con ordinanza n. 198 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso in questione, sulla base della considerazione per cui gli enti territoriali non possano qualificarsi come «potere dello Stato» nell'accezione propria dell'art. 134 Cost., essendo essi distinti dallo Stato, pur concorrendo tutti a formare la Repubblica nella declinazione risultante dall'art. 114, primo comma, Cost.

La sola riduzione del numero dei parlamentari comporta, inoltre, un rafforzamento della componente dei delegati regionali nell'elezione del Presidente della Repubblica. Le Regioni, quindi, conterebbero diversamente in Parlamento e tutte sarebbero molto più influenti nell'elezione della carica più importante dello Stato e dell'organo massimo di garanzia. Di tale effetto, se ne erano resi conto alcuni parlamentari che, non a caso, hanno presentato un progetto di legge per modificare tale proporzione (che passerebbe, allo stato, dal 5 al 15 %) ¹⁵.

Ancora, una secca riduzione del numero senza alcuna modifica della legge elettorale rischia di ripercuotersi in modo molto forte sulla presenza femminile in Parlamento, che nelle ultime legislature è migliorata grazie alle norme antidiscriminatorie contenute nella legge elettorale vigente e frutto di un lungo e faticoso cammino.

In una prima fase è, infatti, a tutti evidente che restringere il numero determinerà la tendenza dei maggiori partiti a controllare le candidature: un aspetto che inciderà e non poco sulla qualità della rappresentanza così come anche sulla componente femminile. E, certamente, la restrizione dei posti disponibili inciderà su una componente che è ancora minoritaria, estranea ai luoghi decisionali e poco rappresentata nei luoghi parlamentari apicali, come per esempio le Presidenze delle commissioni.

Infine, la riduzione dei seggi determinerà un effetto selettivo implicito ai danni delle forze politiche minori, che, stante il minor numero di seggi disponibili, potrebbero trovarsi in seria difficoltà ad eleggere propri rappresentanti, con nocumento per la rappresentatività del Parlamento nel suo complesso e del pluralismo politico.

Da questo punto di vista, fondamentale sarà allora la scelta in merito alla formula elettorale che si vorrà adottare.

La dottrina più accorta non ha mancato di evidenziare come: *«la diminuzione del numero dei parlamentari è destinata a determinare effetti di maggiore selettività della legge elettorale e quindi un effetto sistemico rilevante, ancora più evidente con riferimento al Senato, alla luce dell'interpretazione della “base regionale” fatta propria anche dalla legge elettorale vigente, che non consente una ripartizione nazionale dei seggi»* ¹⁶.

¹⁵ Mi riferisco al progetto di revisione costituzionale AC 2238 “*Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica*”, presentato il 6 novembre 2019, attualmente all'esame in Commissione alla Camera. Questa, per la verità, non è l'unica riforma costituzionale che ci si propone di affiancare alla riduzione del numero dei parlamentari. È in corso di esame in Parlamento, infatti, anche una proposta di equiparazione dell'elettorato attivo e passivo per il Senato a quanto già oggi previsto per l'elezione della Camera: si veda in particolare la proposta di testo unificato di riforma costituzionale (AS 1440, 307, 1022, 1116-A), approvato in prima deliberazione dalla Camera il 31 gennaio 2019 e dalla Commissione Affari costituzionali del Senato il 15 gennaio 2020 e il cui iter è attualmente ancora in corso. Cfr. su questi aspetti, F. Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019, pp. 1-17.

¹⁶ G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, p. 380.



In altre parole, quello che si prefigura, in forza del combinato disposto del c.d. Rosatellum-*bis* e della riforma costituzionale, è una soglia di sbarramento e di selezione implicita, che di fatto impedirebbe alle forze meno radicate sul territorio di avere adeguata rappresentanza in seno alle Camere (se non proprio di non avervi accesso).

Se la legge elettorale dovesse rimanere inalterata si assisterebbe ad un inevitabile ampliamento dei collegi uninominali, con la probabilità che vincano i seggi in palio solo i partiti più strutturati. Anche i collegi plurinominali diminuiranno e diventeranno più estesi, con un effetto selettivo che, come detto, specie al Senato dove le circoscrizioni corrispondono al territorio delle Regioni, potrebbe diventare piuttosto significativo¹⁷.

Sebbene le attuali forze di maggioranza si siano impegnate a intervenire in materia, lascia perplessi il fatto che, a ridosso della consultazione, poco sia stato in concreto fatto e il quadro della futura legislazione elettorale permanga piuttosto fumoso.

Il Parlamento si è infatti limitato ad approvare la legge 27 maggio 2019, n. 51 recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, con cui sono stati sostituiti i riferimenti numerici “fissi” con delle proporzioni, in modo da rendere il sistema elettorale vigente applicabile a prescindere dal numero dei rappresentanti (v. artt. 1 e 2), ed è stata poi data delega al Governo, in caso di promulgazione della legge di revisione costituzionale, di adottare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di quest'ultima, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali della Camera e del Senato (cosa che però - per quanto trattasi di un'ipotesi remota - non è scontato che avvenga).

Da ultimo, è notizia di questi ultimissimi giorni che qualcosa in merito alla riforma del sistema elettorale si sta muovendo.

Le forze di maggioranza paiono, infatti, aver concordato di adottare quantomeno il “testo base” della futura legge elettorale in commissione prima dello svolgimento del *referendum*.

La proposta, a firma dell'onorevole Brescia¹⁸, prevede l'eliminazione dei collegi uninominali e il passaggio ad un sistema interamente proporzionale, rimodulando le soglie, sul piano nazionale, al 5% e, su quello regionale, al 15%. Sarebbe garantito allo stesso tempo un diritto di “tribuna” alle forze minori, assicurando che, alla Camera, siano eletti i candidati delle formazioni che ottengono almeno tre quozienti

¹⁷ Cfr. F. Biondi, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹⁸ AC 2329 “*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali?*”, presentato il 9 gennaio 2020.



in almeno due Regioni e, al Senato, i candidati che ottengono almeno un quoziente nella circoscrizione regionale.

Non è questa la sede per approfondire il controverso e annoso dibattito su quale modello elettorale sarebbe preferibile adottare alla luce del contesto politico-partitico del nostro Paese al fine di coniugare le esigenze di rappresentatività e di governabilità, secondo quanto indicato dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza¹⁹.

Rimanendo sul piano più strettamente tecnico-istituzionale, se, da un lato, sarebbe auspicabile un adeguamento della formula elettorale che mitighi i sopracitati effetti distorsivi della riforma costituzionale in termini di rappresentatività delle due Camere, non può non ricordarsi che, essendo la legge elettorale di rango primario, nulla potrebbe impedirne in futuro un ennesimo cambiamento, seguendo il procedimento legislativo ordinario, da parte della maggioranza di turno.

Sarebbe, quindi, bene tenere distinta la valutazione degli effetti, sistemici, di una data riforma costituzionale, verosimilmente destinata a durare nel tempo, dal giudizio sulla formula elettorale presente o futura, che tende anzi ad essere spesso modificata con facilità dalle forze che si trovano di volta in volta al Governo.

Per le ragioni esposte in queste brevi riflessioni, non possono allora nascondersi le perplessità in merito ai rischi di cui una riduzione del numero dei parlamentari, drastica e non inserita all'interno di un progetto riformatore che rivisiti piuttosto il bicameralismo paritario, è portatrice.

Una riforma che, per quanto presentata come puntuale e circoscritta, rischia anzi di incidere profondamente sul ruolo e sulla legittimazione del Parlamento nel sistema costituzionale, sulla qualità della rappresentanza politica, nonché sul funzionamento degli organi interni delle due Camere, rendendo più gravoso (anziché più snello) l'*iter* di approvazione delle leggi.

Tornano allora qui alla mente le parole, quasi profetiche, pronunciate in Assemblea Costituente dall'onorevole Terracini, il quale avvertiva già allora che: *«quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo si incomincia sempre con il limitarne il numero dei componenti»*²⁰.

In ultima analisi, il rischio concreto che viene a profilarsi in caso di approvazione della riforma in esame è che, per assicurare il risparmio di qualche indennità, venga intrapresa una strada, che, a tappe, riforma per riforma, ci conduca progressivamente verso una pericolosa e irreversibile deriva anti-parlamentare. Un percorso, peraltro, che non si iscrive nel solco della revisione costituzionale del 2016, ma che,

¹⁹ In particolare, non possono non ricordarsi le note sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, che, nel censurare alcuni profili della legge n. 270/2005, c.d. Porcellum, e n. 52/2015, c.d. Italicum, hanno fissato una serie di principi, ai quali deve necessariamente attenersi il legislatore che volesse mettere mano alle regole per l'elezione delle Camere.

²⁰ Atti Assemblea costituente, II Sottocommissione, seduta del 18 settembre 1946.



piuttosto, sembra ridurre i già pochi elementi di differenziazione, accentuando il carattere paritario del nostro sistema parlamentare.