

L'antipolitica è arrivata alla  
Costituzione. Fare argine può  
costituire un punto di svolta.

di Marco Plutino

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Cassino e del Lazio meridionale



# L'antipolitica è arrivata alla Costituzione. Fare argine può costituire un punto di svolta.\*

**di Marco Plutino**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Cassino e del Lazio meridionale

Il referendum che si svolgerà sul testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» (pubblicato in G.U. Serie Generale n.240 del 12-10-2019) appare uno snodo significativo della nostra storia repubblicana, a dispetto della sua portata relativamente limitata ancorchè non marginale. Mi è capitato di definire l'approvazione parlamentare del suo oggetto come il punto più basso della “Seconda Repubblica” (HuffingtonPost, 10 ottobre 2019). Uso l'espressione non a caso. Questa locuzione giornalistica è ormai caduta un po' in disgrazia perchè la sua pretesa unitarietà si è smarrita nelle convulsioni degli ultimi dieci anni. Tuttavia non dobbiamo dimenticare l'indubbia sostanza dell'espressione su un piano non strettamente giuridico-formale. La Repubblica è una ma dal 1993 nel discorso pubblico, con la caduta del sistema repubblicano dei partiti storici, è diventata predominante una retorica abituata a contrapporre rappresentanza e sovranità popolare. E' avanzata una cultura che non ha mancato di lambire anche la comunità scientifica (da cui del resto traeva spunti importanti) che ha forzato la lettura della Costituzione, ad esempio rimuovendo i limiti di cui all'art. 1 Cost. con pressioni su istituti costituzionali che venivano rilette alla luce di una visione improntata alla “democrazia populistica” anziché “madisoniana” per usare le espressioni di Robert Dahl: la formazione del Governo e lo scioglimento delle camere, in particolare, tra i poteri del Capo dello Stato, e il libero mandato parlamentare, a tacer d'altro. Sul piano strettamente giuridico e scientifico in passato ho provato ad argomentare che si è trattato di un cedimento alle varie versioni della “costituzione in senso materiale”, che costituisce una vena non insignificante tra le pieghe del formale ed inevitabile gius-positivismo di parte della nostra comunità scientifica. Sul piano del discorso pubblico questo slittamento è stato volgarizzato in atteggiamenti anti-politici e antiparlamentaristici, con un rifiuto in blocco del ruolo della classe politica ben oltre le contestazioni relative al rendimento e una diffusa incomprensione della natura indefettibilmente rappresentativa della nostra (e non solo nostra) democrazia. Schiacciata su una visione comunitaria pan-partecipazionista e, sul piano dello Stato-apparato, elettoralistica (“il mandato popolare”; “il governo la sera delle elezioni”, il

---

\* Paper richiesto dalla Direzione.



divieto di “ribaltone”), la nostra democrazia rappresentativa ha subito l'antitesi tra partecipazione e rappresentanza e spesso si sono visti gli istituti di democrazia diretta (la cd. la democrazia diretta), anche nell'ultima variante: gli strumenti elettronici, e la democrazia rappresentativa come modello alternativi. Certamente la rappresentanza politica è un concetto rarefatto, difficilmente presente e sentito da chi non vi sia psicologicamente e cognitivamente predisposto. Un'espressione della divisione del lavoro, fondamento della modernità, che a sua volta appare astrusa al tempo del “Daily me” post-moderno (Negroponte), la realtà come specchio del proprio Io. La cultura della liberal-democrazia, ed intendo non solo la cultura politica specifica ma la comune cultura costituzionale che alimenta la nostra democrazia e espressa in modo limpido nella nostra Costituzione, va tramandata quale parte di una tradizione costituzionale, sottesa alle norme e ai principi e può mantenersi viva solo in forza di un diffuso consenso trasmesso tra le generazioni. Ma le credenze diffuse negli anni scorsi si sono formate nell'operare diffuso di *disinformation*, *misinformation* e *fake news*. L'erompere dei *social network* e, prima, di Internet ha colpito duramente corpi intermedi e media tradizionali già in profonda crisi e si è prodotta una miscela tossica di propaganda ricorrendo ad argomentazioni fallaci, complottismo frutto di frustrazioni e inedita facilità di agglutinamento di marginalismi ed eccentricità (di per sé, sia chiaro, non negative) ed uno *storytelling* del discorso politico dove la finzione e il racconto hanno preso il sopravvento sulla realtà - intesa la verità “così come stanno le cose” - fino ad avvelenare il dibattito pubblico. Ciò è avvenuto anche grazie ai progressi straordinari delle neuroscienze che hanno consentito di far leva in modo mirato su pregiudizi ed errori (*bias*) cognitivi rafforzati da un'imperante cultura del narcisismo, e aggravati dal risentimento derivante da quote crescenti di popolazione esclusa dai processi di integrazione e dallo scivolamento dei ceti medi verso la marginalità e il declino. Sono stati così accreditati “fattoidi”, “verità alternative” e “post-verità” di ogni genere. Una vera e propria fuga dalla realtà che alcune democrazie hanno pagato o stanno pagando a caro prezzo. Anche la nostra, sulla scorta dei risultati fallimentari della classe politica e dei “competenti” con la crisi del 2008 e 2011, intervenuta su un paese già fragile e pesantemente indebitato è stata infiltrata dalla politica dell'antipolitica, e una cultura marginale, poi diffusa, è divenuta infine dominante e governante. Ben prima dell'arrivo in parlamento dei Cinque Stelle la riduzione del numero dei consiglieri regionali era stata introdotta con un decreto legge n. 138 del 2011 (governo Berlusconi) a titolo di “riduzione dei costi degli apparati istituzionali”. In parallelo emergeva la polemica di lungo corso contro lo status dei parlamentari, che portava tra l'altro ad un ricalcolo retroattivo dei vitalizi e giungeva a maturazione - dopo le insopportabili distorsioni nell'uso della legge degli anni precedenti, in parte già contrastate - l'abolizione *tout court* del finanziamento pubblico diretto ai partiti con il decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13 (governo Letta).



Tuttavia mai la polemica verso la classe politica e il sistema rappresentativo aveva raggiunto il piano della Costituzione con obiettivi polemici a sè stanti (si ricordi che la revisione dell'art. 68 Cost. fu più ambivalente di quanto apparisse *prima facie*). Si possono ravvisare tratti anti-politici in alcune parti delle revisioni costituzionali tentate in passato ma non c'è dubbio che anche laddove questi tratti non erano secondari o perfino, ad avviso di chi scrive, pericolosi v'era comunque il tentativo di innestarsi su una tradizione di tentativi di innovazione pluridecennale che investivano la forma e le funzioni del Parlamento e, in parte conseguentemente, il rapporto centro/periferia. Giunto questo cantiere per il secondo aspetto in porto, sia pur frettolosamente, nel 2001 era mancato l'intervento sul primo aspetto facendo del nostro stesso regionalismo un incompiuto.

Era stato il Comitato Speroni del 1994 ad inaugurare il motivo, da allora immancabile, della creazione di una camera degli interessi territoriali a mezzo di una revisione della Costituzione ove trovava posto *anche* una riduzione del numero dei parlamentari nell'ambito di una rivisitazione delle funzioni del Parlamento. Da allora, fatta l'eccezione della riforma del titolo V, della parte II, della Costituzione, i tentativi riformatori non sono stati "organici" quanto semmai improntati all'ottica della "Grande Riforma", della soluzione in un unico atto della gran parte dei nostri problemi istituzionali dipendenti da un assetto organizzativo costituzionale ritenuto non più adeguato. E' vero che questo tipo di revisioni profonde ed eterogenee non hanno avuto un esito fortunato perchè oltre a limiti strutturali alimentano divisioni anche strumentali. Ma allo stesso modo per cui quelle riforme non possono dirsi "organiche", neanche si può considerare quella oggetto del voto del 20-21 settembre "puntuale" come pure viene da più parti detta. Le riforme organiche sono ampie e interconnesse ma sono cosa ben diversa da revisioni eterogenee e (tendenzialmente) totali. Le riforme puntuali sono limitate ad un istituto ma nell'ambito e consce di un contesto nelle quali calano. La revisione su cui riflettiamo è semplicemente estemporanea e se matura all'interno di un progetto e di un contesto si tratta non di un tentativo di adattamento ed adeguamento della Costituzione ma del cd. progetto Fraccaro, di detrimento della democrazia rappresentativa e dello stato costituzionale di diritto. Il grottesco rafforzamento del bicameralismo perfetto appare funzionale, in quel pacchetto, alla marginalizzazione ulteriore, e non al rilancio, del parlamento, oltre che all'umiliazione dell'istituzione regionale e di un assetto pluralistico e raffinato, difettoso quanto si vuole, ma prezioso e irrinunciabile per una grande democrazia, difficilmente comprensibile o tollerabile tuttavia per i "semplicisti" nostrani. Del resto l'inutilità dello stesso parlamento è stata teorizzata dalle distopie casaleggiane. Per ispirazione siamo pertanto davanti a qualcosa di estraneo a tutto il revisionismo costituzionale progettato e messo in cantiere, ancorchè per lo più non realizzatosi, degli ultimi quaranta anni. Ma e l'*animus* dei "portatori" non è tutto, ovviamente, perchè esiste l'oggettività del dato, il contesto, il quadro sistemico.



Da questo punto di vista non convince l'argomento, connesso alla presunta puntualità della revisione, del gradualismo di approccio. Non perchè sia errato in sé, ma perchè l'argomento che la riduzione dei parlamentari è lo sblocco e il primo passo del processo riformatore, e non l'ennesimo avvistamento della crisi italiana, non convince davvero. La debolezza della maggioranza di governo attuale e le sue divisioni interne, le convulsioni di un parlamento scosso come e più di sempre da scomposizioni e la riorganizzazione dell'offerta politica in attesa dell'ennesimo terremoto che verrà dalle prossime elezioni, le urgenze economiche e sociali, le elezioni presidenziali che incombono, sono tutti elementi che lasciano presagire più che altro, se passasse la riduzione del numero dei parlamentari, una stagione confusa. Si aprirebbe un cantiere istituzionale non solo in difetto di un'idea su come proseguirla ma anche, con ogni probabilità, in assenza di condizioni di massima per farlo. Intanto però si graverebbe il sistema, a partire dalla discussione sulla legge elettorale, di vincoli di fatto che peseranno sul modo d'essere della rappresentanza e sul ruolo del Parlamento senza un'idea di democrazia rappresentativa o di sistema politico. Un approdo razionale della transizione istituzionale apertasi dal 1993 diverrebbe ancora più difficile. Così come è sicuramente falso, perchè frutto di una disinvolta decontestualizzazione (un cattivo argomento nel dibattito pubblico), l'argomento che la riduzione del numero dei parlamentari sia parte di una tradizione di riformismo istituzionale, similmente ci troveremmo davanti ad un assetto che non è completa, nè aggiusta, i guasti della riforma del Titolo V, parte II, Cost., anzi contraddicendone l'ispirazione e che lascia ad un futuro incerto eventuali "razionalizzazioni". Tra l'altro questi aggiustamenti (cosa invero diversa dalla prosecuzione di un percorso riformatore) potrebbero intervenire solo in modo episodico e limitato. L'essenziale che è sotteso alla riduzione del numero dei parlamentari, a partire dal ruolo e dalle funzioni delle camere e il modo d'essere del nostro Parlamento, è disposto dalla Costituzione, che opera come un limite a dispetto di alcuni arzigogoli già partiti sul *nomen* Parlamento.

Siccome l'argomento torna insistente perfino in dottrina (segno dei tempi...) ribadiamo che mai la riduzione del numero dei parlamentari è stato un obiettivo di una riforma che abbia avuto qualche *chance*. Esiste qualche sparuta iniziativa parlamentare maturata in un contesto di grave crisi partitica, il post-2008, la legislatura che prepara la valanga del 2013 e cerca di frenare l'ascesa della rabbia sociale e dei Cinque Stelle, ma si tratta di eccezioni che si dicono espressamente tali e che si fondano dichiaratamente su precedenti che tali non sono. L'A.C. 2865, d.d.l. cost. Casini, nella XV legislatura, presentato il 4 luglio 2007 (e poi ripresentato, come d.d.l. cost. n. 2473 con numerosi altri parlamentari di centro, il 26 maggio 2009) afferma che la materia ormai "non è affatto nuova" ed è da "ritenersi ormai condivisa da larga parte delle forze politiche" richiamandosi però ai lavori della Bicamerale del 1997 e al d.d.l. cost. AS 2544 (Berlusconi) respinto dal referendum 2006: "la proposta di ridurre il numero dei parlamenti, ancorchè connessa con la tematica più ampia della riforma del sistema bicamerale...". L'ispirazione del d.d.l. Casini



viene ripresa anche dall'AS 1178, d'iniziativa del sen. Zanda e altri (PD), comunicato alla Presidenza il 4 novembre 2008, il quale nella relazione introduttiva afferma che la riduzione del numero dei parlamentari è ormai un'istanza matura e condivisa ma ammette che “ha [infatti] trovato valutazione e accoglimento nell'ambito di tutte le proposte di organica riforma della Parte II della Costituzione” (richiamando infatti i precedenti della Bicamerale e della riforma del centro-destra del 2005) e afferma che “il presente disegno di legge punta dunque a recuperare, isolandola in una specifica e circoscritta proposta di modifica costituzionale” quella soluzione. Si tratta, come è evidente, di due decontestualizzazioni. Oggi i due primi firmatari, come la relatrice del d.d.l. Zanda (on. Amici) appaiono tra i contrari alla riduzione del numero dei parlamentari (Casini afferma che “la riduzione del numero dei parlamentari è demagogia priva di buon senso”). Del resto il 7 ottobre 2008 con il d.d.l. cost. AS 1086 d'iniziativa Ceccanti ed altri si tornava alla tradizione fissando “i criteri di un moderno bicameralismo asimmetrico, analogo a quello delle principali democrazie”, la cui ispirazione sarà poi ripresa dal d.d.l. Renzi-Boschi. Perfino la proposta della Lega, d.d.l. Cost. n. 3068 Luciano Dussin ed altri, presentato il 17 dicembre 2009, di riduzione del numero dei parlamentari affermava nella relazione introduttiva che la Lega “ha sempre proposto questa riforma e ha sempre dato il proprio voto convinto ai progetti di legge in materia di volta in volta giunte all'esame del Parlamento”, citava in realtà l'AS 2544 (Berlusconi) e la “bozza Violante”, entrambe di ampio respiro e miranti al bicameralismo differenziato.

Usando le parecchie decine di parametri per catalogare i parlamenti disponibili sul sito dell'Unione interparlamentare, IPU.org, si approda alla conclusione che condividiamo il sistema – due camere con stessi poteri, di diretta elezione popolare, con rappresentanti di massima proporzionali alle popolazioni, e prive di strumenti di risoluzione dei conflitti - con la sola Guinea Equatoriale, paese africano che ha gli stessi abitanti della provincia di Palermo.

Con la stagione inaugurata dal Comitato Speroni (più coraggioso, sul bicameralismo, della De Mita-Jotti) vengono in fatto superate nel dibattito tutte le soluzioni alternative, dal monocameralismo alla trasformazione del Senato in assemblea con funzioni miste e/o di garanzia (es. “Senato delle competenze”), come le proposte che solo in apparenza possono apparire precorritrici, operanti nell'ambito di un blocco dell'attività di revisione costituzionale e non solo di questa. Mi riferisco alla dottrina (ad es. F. Pizzetti, Tosi-Mannino, Manzella) che, sulla scorta di riflessioni giustamente note e classiche (ad es. quelle di Elia, Ferrara, lo stesso Manzella, ed alcuni studiosi-*gran commis*; non a caso anche i tre nomi citati avevano fatto esperienza della burocrazia parlamentare), in modo indubbiamente raffinato esplorava gli spazi non indifferenti di coordinamento possibile tra l'attività delle camere, arrivando a proporre a Costituzione vigente forme di coordinamento delle camere o una loro differenziazione funzionale, con soluzioni notevolmente varie (ad es. ruoli fissi o intercambiabili dalle



due camere). Una via battuta per ultima dalla Commissione Bozzi e da alcuni d.d.l. dei primi anni '90 ma poi abbandonata. Nulla di più diverso tra chi proponeva razionalizzazioni in quel contesto bloccato e i “monocameralisti di fatto” di oggi che pur di incassare una *réformette* sono disposti a fare i conti con i danni che produce e a rimettere in discussione anche le proposte riformatrici più consolidate.

Su questo piano va ribadito che senza ulteriori modifiche della Costituzione attinenti alle funzioni sia la funzionalità della camere che la capacità rappresentativa dei parlamentari è destinata quasi fatalmente a peggiorare. Seicento parlamentari concentrati in una camera hanno potenzialità diverse, sistemicamente superiori, rispetto ad altrettanti dislocati in due camere, sia per l'insopprimibilità di tante funzioni costituzionalmente previste e riservate (e che vengono esercitate in modo separato, salvo ove non sia costituzionalmente previsto, come nelle attribuzioni del Parlamento in seduta comune, o comunque in assenza di vincolo costituzionale possibile possibile) che per il fatto che i vincoli che gravano sulle leggi elettorali nel primo caso sarebbero quasi nulli mentre nel secondo sarebbero importanti in quanto ogni camera conserverebbe, a fronte del ridotto numero dei parlamentari, la propria legge elettorale, per cui ad es. le circoscrizioni verrebbero fatalmente ad ingrandirsi.

Se risponde ad un'elementare risultanza che il numero attuale dei parlamentari non è quello originario previsto dalla Costituzione, d'altro canto esso neanche era fissato in modo del tutto casuale, come invece risulta dall'assoluta mancanza di argomenti seri nella relazione introduttiva al d.d.l. (la comparazione con ordinamenti stranieri si fa in ben altro, e serio, modo...). Quel numero può essere oggetto di discussioni alla luce della popolazione italiana o delle funzioni odierne delle camere alla luce degli svolgimenti di contesto, ma ciò che sgradevole questa revisione, prescindendo dal suo messaggio simbolico, è in ultima analisi che appare scollegata da qualunque preoccupazione sulle funzioni costituzionalmente previste. E non ha neanche dimensioni tanto modeste da potersi parlare, come si fa eufemisticamente, di una “sforbiciata”, perchè è un grosso rimaneggiamento superiore al terzo di ciascun collegio. Si finirebbero per aggravare, e non di poco, le distorsioni già presenti del “monocameralismo di fatto” già presente con evidenti, ancorchè non ancora dichiarati tali, tratti di incostituzionalità. Del resto i coordinamenti e le razionalizzazioni delle attività delle due camere anche oggi sono possibili e marginalmente anche realizzate ma il dato predominante è la distorsione del quadro costituzionale, in cui questo assetto di bicameralismo paritario sul piano funzionale non è certo piccola parte, e verrebbe confermato e aggravato.

Lo squilibrio del collegio presidenziale a favore dei rappresentanti regionali costituzionalmente prevista (art. 83, co. 2, Cost.; ciò che conferma che non si tratta di riforma puntuale ma semplicemente avulsa dal quadro...), la riduzione del numero dei rappresentanti ben oltre il taglio percentualmente disposto del numero totale che colpirà duramente alcune regioni (ad es. Umbria, Basilicata, Sicilia), il danno



irreparabile fatto all'istituto delicato e già compromesso del voto degli italiani all'estero dove un rappresentante dovrà coprire interi emisferi, la stessa scansione del numero dei parlamentari in due camere che aumenta per necessità le circoscrizioni territoriali in modo con grave danno per le aree interne e meno popolate, l'accentuarsi del trasformismo e del potere delle segreterie partitiche in un contesto di insufficiente disciplina del fenomeno partitico (di cui nessuno parla, neanche tra i mitici “correttivi”...) ed altri difetti di funzionamento delle camere analizzati ad esempio su questa Rivista da un attento *paper* di Salvatore Curreri, sono tutti “danni collaterali” di una revisione ispirata da impulsi demagogici e del tutto estemporanea ma con effetti sistemici (negativi) non marginali.

Nel caso diventasse disciplina vigente la dottrina non farebbe mancare il suo contributo razionalizzante, sapendo che non ci si potrà riuscire in modo soddisfacente senza tornare con nuove e importanti revisioni costituzionali su struttura e funzione del Parlamento (come come ieri ammesso anche dalla direzione di un importante partito sostenitore della revisione). Perciò sorge la domanda: a chi giova tutto questo?

Reputo pertanto che la bocciatura di questa revisione da parte degli elettori potrebbe costituire un punto di svolta culturale e politico importante dopo trent'anni di discorso anti-politico quasi incontrastato. E sono convinto che superando una malintesa organicità e un'altrettanto malintesa puntualità ci sono tutte le condizioni per procedere, con l'aiuto dei costituzionalisti, ad una revisione limitata ma ben interconnessa, in una parola ben temperata, che tocchi solo il Senato della Repubblica, il Titolo V, parte II e, quale unici oggetti relativamente estranei ed effetti indiretti della riforma del parlamento, adegui le procedure relative ai quorum di garanzia e sciogla il nodo della fiducia (monocamerale o meno) al governo. Un'impresa mai tentata finora che potrebbe possedere tutte le premesse per godere di un consenso ampissimo e trasversale.