



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2019

LA "DEFORMALIZZAZIONE" DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE: TORNARE ALLA CULTURA DELLE REGOLE

## Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo

di MICHELE DELLA MORTE

**DEFORMARE E RIFORMARE  
LA TORSIONE PRIVATISTICA DEL CAMPO RAPPRESENTATIVO  
COME ESITO E COME PROCESSO**

di *Michele Della Morte*  
*Professore ordinario in Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi del Molise*

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di descrivere lo slittamento privatistico dei processi rappresentativi pubblicistici. La c.d. “privatizzazione” della sfera politica, direttamente connessa alla fine del finanziamento pubblico dei partiti, ma, in realtà, effetto *voluta* di scelte complessive succedutesi nel tempo, è, infatti, direttamente produttiva di effetti, determinando, ricadute teoriche e precise trasformazioni sul piano delle intenzioni, dei programmi, delle azioni delle forze politiche, propensi a riformare la Costituzione nel segno della deformazione.

EN

The privatization of political sphere, directly connected to the end of the public financing of political parties, is, in fact, productive of constitutional effects, determining precise transformations in terms of intentions, programs and actions of political forces, inclined to reform the Italian Constitution.

**DEFORMARE E RIFORMARE**  
**LA TORSIONE PRIVATISTICA DEL CAMPO RAPPRESENTATIVO**  
**COME ESITO E COME PROCESSO**

di *Michele Della Morte*

SOMMARIO: 1. *Deformare*; 2. *Le ambivalenze della deformazione nella teoria giuridica*; 3. *La deformazione del campo del government*; 4. *La deformazione del campo dei partiti*; 5. *Un'altra rappresentanza*; 6. *La deformazione del campo parlamentare*; 7. *La riforma della legge elettorale*; 8. *La riduzione dei parlamentari*; 9. *Il referendum propositivo*.

## 1. Deformare

Le vicende politico-istituzionali degli ultimi anni fanno registrare più di una singolarità, sollecitando a fondo la scienza costituzionalistica, impegnata a fondo per verificare e semmai discutere lo statuto teorico della disciplina<sup>1</sup>.

La difficoltà, segnalata da anni in dottrina di leggere le fonti in chiave sistemica, la crisi del modello istituzionale, la metamorfosi dei partiti e dei movimenti, oggetto di ibridazione incrociata, le nuove rivendicazioni sovrane e populiste, il crescente e forzato protagonismo della Corte costituzionale, il ruolo di garanzia sempre più faticosamente esercitato dal Presidente della Repubblica, le riforme costituzionali operate (*in primis* quelle concernenti l'equilibrio di bilancio e le conseguenti condizioni di operatività della spesa pubblica) e progettate (iniziativa popolare e *referendum* propositivo, riduzione del numero dei parlamentari di Camera e Senato, ripensamento del divieto di mandato imperativo, autonomia differenziata) hanno modificato e potrebbero, in

---

<sup>1</sup> Esempio luminoso il denso saggio di G. AZZARITI, significativamente intitolato *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

oggi possono essere, e domani non essere: che possono uscire dal nulla e tornare nel nulla»<sup>56</sup>.

## 8. La riduzione dei parlamentari

Il campo in cui la crisi partitica ha prodotto gli esiti più evidenti e disgreganti è certamente quello della revisione costituzionale. La strategia delle riforme, che da decenni segna senza soluzione di continuità il dibattito politico-istituzionale, si nutre di molteplici fattori, tra i quali, senza dubbio, quello concernente la fragilità partitica, rappresentandone per certi versi l'effetto, per altri versi la causa. L'effetto in quanto, come ha da tempo segnalato la dottrina, la crisi dell'ideologia politica è direttamente collegabile all'esaltazione del «pragmatismo della quotidianità», sostenuto da un sistema politico che se ne alimenta continuamente e nel cui ambito la continua esigenza di riformare segnala un grave disagio<sup>57</sup>.

La «ossessiva volontà di riforma o di riforma della riforma» che, come si è accennato nel paragrafo precedente, caratterizza da anni il dibattito politico, ha avuto al centro la Costituzione, da decenni oggetto di pervicaci tentativi di revisioni più o meno organici, più o meno rispettosi dei procedimenti che la stessa Carta prescrive per la sua riforma, più o meno divisivi, più o meno condivisi, più o meno apprezzabili, più o meno criticabili<sup>58</sup>.

L'avvicinarsi di proposte, molto diverse tra loro, rende evidente che da decenni il *tempo della politica* sia stato indebitamente accomunato al *tempo della Costituzione*, la quale, tuttavia, contro ogni previsione, ha sinora resistito. Il fallimento (politico) dei tentativi di revisione organica previsti, in deroga all'art. 138 Cost., dalle costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997 ed il naufragio (in virtù del pronunciamento negativo del popolo italiano) di quelli condotti nel corso della XIV legislatura (Governo Berlusconi) e della XVII legislatura (Governo Renzi), dimostrano, tuttavia, che, in ottica politica, la lotta per la Costituzione è progressivamente divenuta una disputa per la riforma della

<sup>56</sup> Cfr. N. IRTI, *La tenaglia. In difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, 2008, 6.

<sup>57</sup> Cfr. N. IRTI, *op.cit.*, 7.

<sup>58</sup> Cfr. N. IRTI, *op.cit.*, 14.

Costituzione, al fine di piegare il testo (di per sé un limite) alle esigenze di una politica piegata alle ragioni (e, come si è detto, alle opportunità offerte dalla *democrazia del pubblico*)<sup>59</sup>.

Quanto appena detto aiuta a comprendere i motivi dello scetticismo in precedenza mostrato circa presunte virtù salvifiche di ipotetici cambiamenti della legge elettorale.

Le attuali strategie *della politica* paiono, infatti, incentrate principalmente sulla riforma esplicita e implicita della Costituzione. La formula *a Costituzione invariata* che pure ha caratterizzato per anni riforme legislative destinate, nell'intenzione dei proponenti, a modernizzare istituti previsti dalla Carta, non pare, oggi, godere di sufficiente credito. Quanto si vuole, infatti, è giungere a revisioni esplicite della Costituzione nella parte in cui esprime il *favor* per la democrazia parlamentare e rappresentativa, evidentemente (con le aporie di cui si è detto) ritenuta non più rispondente alle necessità caratterizzanti la realtà fattuale che, tuttavia, incontra nella Carta un ostacolo insormontabile.

Fulgido esempio di quanto appena sostenuto è rappresentato dal c.d. *Pacchetto* presentato dal Ministro Fraccaro, simbolicamente titolare del Ministero denominato per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta nel primo Governo Conte in carica nella XVIII legislatura. Le proposte in quella sede contemplate di natura costituzionale: *a*) riduzione del numero dei parlamentari; *b*) introduzione del *referendum* propositivo; *c*) modifiche dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione al Senato della Repubblica; *d*) abrogazione delle disposizioni costituzionali sul CNEL e quelle progettate a contorno, di natura ordinaria; *e*) disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari; *f*) semplificazione per la raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, rivelano, nell'insieme, la volontà di trasformare l'ordinamento repubblicano nel segno della critica alla rappresentanza repubblicana.

---

<sup>59</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"*, cit., 65, che opportunamente osserva che: «La sola esistenza di un testo costituzionale [...] delimita le possibili strategie degli attori politici e regala una preziosa riserva di legittimazione a tutti coloro che vogliono difendere la Costituzione, preservandone la forza precettiva. I pluridecennali tentativi di «grande riforma» della nostra Costituzione non si spiegherebbero se il testo fosse irrilevante: che interesse vi sarebbe, infatti, a cambiarlo?».

La prima delle menzionate riforme, quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, segna, simbolicamente, un passaggio culturale importantissimo, rivelandosi indicativa di una nuova filosofia costituzionale<sup>60</sup>.

Al riguardo, tuttavia, si segnalano una costante e una novità. La costante concerne il fatto che la discussione concernente l'opportunità di addivenire a rivedere il numero dei parlamentari risale ad antica data, rappresentando elemento comune a tutte le principali ipotesi di riforma organica presentate e discusse negli ultimi decenni<sup>61</sup>. Dalla Commis-

---

<sup>60</sup> Il progetto approvato dalla Camera in seconda deliberazione nella giornata dell'8 ottobre 2019, a maggioranza molto ampia, contempla una significativa riduzione del numero dei parlamentari, modificando gli articoli 56 e 57 della Costituzione. A seguito della riforma, i deputati calano da 630 a 400 (i 12 eletti nella circoscrizione estero scendono a 8); i senatori, da 315 a 200 (i 6 eletti nella circoscrizione estero diventano 4). In merito ai senatori a vita, di cui all'art. 59 della Costituzione, il progetto statuisce che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non possa essere superiore a cinque.

<sup>61</sup> Senza pretesa di esaustività pare utile ricordare che la riduzione del numero dei parlamentari, con diverse soluzioni, è stata oggetto di specifiche proposte sia nell'ambito della Commissione Bozzi, operante nel corso della IX legislatura che prevedeva, in una prima ipotesi, la soluzione di 1 deputato ogni 110 mila abitanti o frazione superiore a 55 mila e 1 senatore per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila (calcolo da effettuare nell'ambito di ciascuna regione ed in una seconda ipotesi 480-500 deputati e 240-250 senatori. La Commissione De Mita – Iotti, operante nel corso della XI legislatura, prevedeva, come quella attuale, una riforma rivolta a ridurre il numero dei parlamentari in 400 (camera) e 200 (senato; La Bicamerale D'Alema (XIII legislatura), in aderenza alle proposte di riforma interessanti il Senato, prevedeva 400-500 deputati e una composizione mista del Senato (200 elettivi più 200 rappresentanti di regioni ed enti locali; la riforma predisposta dal Governo Berlusconi, nel corso della XIV legislatura, prevedeva 518 deputati, più tre deputati a vita (oltre agli ex Presidenti della Repubblica) e 252 senatori; la c.d. Bozza Violante, predisposta nel corso della XV legislatura, approvata il 17 ottobre 2007 dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e naufragata per la fine anticipata della legislatura contemplava 512 deputati e 186 senatori; La riforma Renzi-Boschi prevedeva, in armonia con il progetto di riforma radicale del Senato, 630 deputati e 100 senatori. Il punto di partenza del disegno è rappresentato dal rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari” (19).

Altri spunti si desumono dalla Relazione finale e dalla documentazione elaborata della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello (XVII legislatura) – *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013. Dal lavoro della Commissione non è scaturito alcun articolato. Si riportano, ad ogni modo, alcuni passaggi particolarmente significativi di questo documento in merito al tema della riduzione dei parlamentari. Nella *Relazione Finale* può leggersi quanto segue: «Il numero dei componenti della Camera dei

sione Bozzi (IX Legislatura) alla Riforma Renzi-Boschi (XVII Legislatura) la riduzione dei parlamentari è sempre stata oggetto di valutazione e discussione, con presupposti di contesto ed esiti auspicati, tuttavia, molto diversi.

A ciò si aggiunga che in tutti i casi in cui in passato se ne è parlato, tale opzione è sempre stata valutata nella cornice (ben più ampia) delle trasformazioni della forma di Stato e della forma di governo, in un quadro politico caratterizzato, come è normale che sia, da idee contrapposte circa strumenti e procedure idonei a garantire l'effettività del nesso rappresentanza/governabilità.

Oggi, al contrario, la riduzione è pensata asimmetricamente e fuori contesto, proponendosi, dunque, come strumento di restringimento degli spazi rappresentativi *tout court*, in quanto tale funzionale a consolidare una disinvolta dis-intermediazione, fattore chiave di un più ampio processo di deformazione.

In tal senso, peraltro, va letta la deprecabile scelta comunicativa – cui si è in precedenza accennato – di motivarne le ragioni in virtù di un risparmio di spesa (ancora enfatizzata nella stessa *homepage* del Dipartimento per le riforme istituzionali), che effettivamente, per molte ragioni, appare sorretta dalla ragion populista. La posta in gioco effettiva

---

deputati è stabilito in Costituzione. Nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia. In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea. Il Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica, propone di passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei: un deputato ogni 125.000 abitanti. Ne deriverebbe un numero complessivo di 480 deputati. Se si intendesse comunque seguire il criterio più restrittivo, si potrebbe usare il parametro spagnolo e quindi proporre una Camera di 450 deputati; si noti a questo proposito che la Spagna ha un'estensione territoriale di 504.645 km<sup>2</sup> a fronte dei 301.338 km<sup>2</sup> dell'Italia. 8. Il numero dei Senatori, proprio per la specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti. Potrebbero perciò essere presi in considerazione, con gli opportuni adattamenti, i criteri esposti nel progetto di riforma approvato nella XV Legislatura, senza voti contrari, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera. La Commissione ritiene che il numero complessivo dei senatori non dovrebbe essere inferiore a 150, né superiore a 200.» (37 ss.)

è, al contrario, l'affermazione di una determinata visione del Parlamento, dei rapporti politici e della rappresentanza, valutata, come si è detto, quale ostacolo alla realizzazione compiuta della transizione privatistica della politica<sup>62</sup>.

Le inammissibili «divaricazioni tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare», segnalate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, non sembra siano state tenute nel giusto conto dai proponenti della riforma, che, infatti, produce l'effetto di incrementarle, incidendo, tra le altre cose, sul complesso delle funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, di controllo)<sup>63</sup>.

Così come contemplata, la riduzione impatta, infatti, per entrambi i versi (quantitativo e qualitativo) sul rapporto unità/pluralità che segna l'azione del Parlamento in una democrazia compiuta, realizzando un risparmio tanto sbandierato quanto modesto<sup>64</sup>. Non va dimenticato, in-

---

<sup>62</sup> Paradigmatica, in tal senso, la lettera del punto 20 del c.d. *Contratto del Governo per il cambiamento*, tramite il quale si giustifica la riduzione del numero dei parlamentari: «in tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato».

<sup>63</sup> Per una disamina analitica della riforma cfr. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 9/2019, secondo la quale quantitativamente la riforma: «aumenta la distanza fra rappresentato e rappresentante: non vi sarebbe più un deputato ogni 96.000 abitanti c.a., bensì uno ogni 151.200 c.a. Il riverbero sulla qualità della rappresentanza è evidente, con una diminuzione della possibilità per il cittadino di veder eleggere un "proprio" rappresentante, abbassando il grado di potenziale identificazione del rappresentato con il rappresentante; si restringono le possibilità di scelta e si comprime l'angolo visuale della lente che specchia la realtà e la complessità della società»; qualitativamente in quanto la revisione agirebbe nel senso del rafforzamento della logica maggioritaria, e, in termini complementari, del detrimento del pluralismo. Condivisibili considerazioni critiche anche in S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro quel che luccica...*, in *Lacostituzione.info*, 27 marzo 2019.

<sup>64</sup> Come evidenziato dall'Osservatorio per i conti pubblici operante nell'Università Cattolica di Milano, il risparmio netto generato dall'approvazione di questa riforma sarà molto



fatti, che la rappresentanza è una condizione complessa, segnata da elementi di diverso ordine, tra i quali, ad esempio, «la specifica fiducia verso la persona del rappresentante, e soprattutto la presenza pluralistica nella società di diverse opinioni e ideologie, di interessi contrapposti, che dell'unità politica danno interpretazioni diverse», entrambe frustrate dal progetto approvato dalle Camere<sup>65</sup>.

Stupisce, infine, che la riforma costituzionale sia stata avallata, nel corso dell'ultima lettura alla Camera, da forze politiche presenti in Parlamento (PD; LEU) dichiaratesi esplicitamente contrarie alla stessa nelle precedenti tre letture. Se sul piano squisitamente tattico, il diverso atteggiamento pare motivato dalla loro partecipazione al secondo Governo Conte, costituitosi a seguito della crisi del precedente Governo gialloverde a guida Lega Nord-M5S, addirittura inverosimile ritenere che il radicale mutamento di opinione si spieghi nella prospettiva dell'inserimento di correttivi *funzionali* all'operatività del sistema, come si desume dal Comunicato sottoscritto in data 7 ottobre 2019 dai Capigruppo di maggioranza nell'imminenza del voto finale della Camera sul progetto di riforma<sup>66</sup>.

Tra di essi, infatti, figurano misure certamente condivisibili, ma di taglio squisitamente politico, di difficile realizzazione, disomogenee e più volte discusse, senza esito, concernenti la legge elettorale, i regolamenti parlamentari e la stessa Costituzione, di incerta qualificazione tecnica e giuridica ed ancor più ipotetica praticabilità, quali l'introduzione del voto a data certa, il ripensamento della base regionale per l'elezione del Senato, il ruolo ed il numero dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, la limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e l'utilizzo della questione di fiducia.

---

più basso (285 milioni a legislatura o 57 milioni annui) e pari soltanto allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana, *cfr. Osservatoriocpi.unicatt.it*.

<sup>65</sup> Cfr. C. GALLI, *La legge elettorale, ed oltre*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, 3.

<sup>66</sup> La scelta di appoggiare la riforma dal parte degli esponenti del PD e di LEU implicitamente avalla il deprecabile uso "congiunturale" della Costituzione stigmatizzato dalla dottrina già in occasione della formazione del primo governo Conte Cfr. A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 6/2018.

Ipotesi, come si vede, dal peso specifico assai diverso che, in alcuni casi (ad esempio, la potenziale introduzione del voto a data certa), evocano soluzioni già proposte in precedenti tentativi di revisione ed espressamente respinte dal popolo italiano tramite il *referendum*<sup>67</sup>.

In tal senso, l'introduzione di misure di questo genere a valle della riduzione del numero dei parlamentari rappresenterebbe un modo surrettizio di aggirare la volontà popolare, senza il rispetto delle garanzie procedurali garantite dalla Costituzione per il tramite dell'art. 138 Cost, tramutando, al contempo, la riduzione dei parlamentari in una riforma giustificativa di altre riforme, secondo un'inversione metodologica senza precedenti.

Lo stesso ripensamento della legge elettorale in senso proporzionale, pur auspicata da parte della dottrina in via utile a dirimere i problemi di rappresentatività conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, rischierebbe di divenire, in tale contesto, elemento non valutato consapevolmente<sup>68</sup>. A riprova di quanto appena detto, basti pensare che sul punto non mancano opinioni diverse, rivolte a ritenere la riduzione pienamente compatibile con il sistema maggioritario, con sistemi imperniati sull'attribuzione di premi di coalizione, nonché iniziative di un certo peso politico, finalizzate a risolvere (ancora una volta) la questione elettorale per il tramite della via referendaria<sup>69</sup>.

## 9. Il *referendum* propositivo

Un cedimento ancora più evidente alle ragioni della privatizzazione del campo rappresentativo emerge dalle proposte contenute nel Contratto del c.d. Governo del cambiamento in tema di iniziativa legislativa

---

<sup>67</sup> Sul voto a data certa nella riforma Renzi-Boschi, cfr., R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, 6, 2016; A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranza e timori*, Torino, 2016, 270 ss.

<sup>68</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, o cit., 4.

<sup>69</sup> Ci si riferisce al quesito depositato dalla Lega Nord sulla base delle richieste approvate dai Consigli regionali del Piemonte, della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, del Veneto, della Sardegna, dell'Abruzzo, della Liguria e della Basilicata, rivolto ad abrogare la quota proporzionale della Legge elettorale vigente c.d. *Rosatellum* ter.