



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E CENTRALITÀ DEL PARLAMENTO*

LUCA DI MAJO**

SOMMARIO: 1. Breve premessa: lo scenario attuale. – 2. Le cause principali della progressiva marginalizzazione del Parlamento. – 2.1. Il protagonismo del Governo in Parlamento. 2.2. – Partiti e sistemi elettorali. – 2.3. Recenti *riletture* del libero mandato. – 2.4. La c.d. *initiative*. – 3. La riduzione del numero dei parlamentari: ragioni e contenuto. – 3.1. L’incidenza sulla spesa pubblica. – 3.2. L’incidenza sulla Costituzione. – 3.2. L’incidenza sui regolamenti parlamentari. – 3.3. L’incidenza sulla rappresentanza. – 4. La tappa obbligatoria: il recupero della centralità parlamentare.

1. Breve premessa: lo scenario attuale

Ogni qual volta si è affrontato il tema delle riforme istituzionali, la riduzione del numero dei parlamentari ha sempre trovato spazio nei lavori preparatori accompagnando, di fatto, i tentativi di revisione della Costituzione nell’ambito di una innovativa architettura predisposta dai *promotori*.

Se, nella forma, l’approccio alla revisione è indubbiamente diverso rispetto al passato¹, nella sostanza il *taglio lineare*² e “non meditato”³ potrebbe avere un’incidenza

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatore t.d., lett. a) di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università della Campania “L. Vanvitelli”.

¹ Ancorché non nuovo, in quanto modifiche *puntuali* della Costituzione sono state diverse, come ad esempio, la legge cost. 9 febbraio 1963 n. 2, *Modificazione agli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione*, la legge cost. 27 dicembre 1963 n. 3 *Modificazione agli artt. 131 e 57 della Costituzione e istituzione della Regione «Molise»*, la legge cost. 22 novembre 1967 n. 2, *Modificazione dell’art. 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale*, la legge cost. 16 gennaio 1989 n. 1, *Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all’articolo 96 della Costituzione*, legge cost. 4 novembre 1991 n. 1, *Modifica dell’articolo 88, secondo comma, della Costituzione*, la legge cost. 6 marzo 1992 n. 1, *Revisione dell’articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*, la legge cost. 29 ottobre 1993 n. 3, *Modifica dell’articolo 68 della Costituzione*, la legge cost. 23 novembre 1999 n. 2, *Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Costituzione*, la legge cost. 17 gennaio 2000 n. 1, *Modifica all’articolo 48 della Costituzione concernente l’istituzione della*

non di poco conto su alcuni profili come la rappresentanza, l'efficienza e la centralità parlamentare sui quali, recentemente, la migliore dottrina⁴ ha posto interrogativi cruciali alla luce di quel che sarà l'esito della consultazione referendaria.

Non è soltanto una questione numerica che attiene al nuovo assetto⁵, ma altresì al modo con cui l'organo costituzionale organizzerà lavori e funzioni, anche alla luce delle problematiche fin qui ampiamente conosciute – tra le tante, l'indiscussa prevalenza del Governo in Parlamento – e che nel periodo dell'emergenza epidemiologica⁶ hanno accentuato maggiormente il ruolo ancillare di un Parlamento distante dalle aspirazioni dei Costituenti quale “detentore assoluto del potere normativo”⁷ “non solo verso l'esecutivo, ma verso l'intero assetto dei poteri pubblici e delle forze sociali”⁸.

Non è un caso che gran parte dei commentatori dell'emergenza epidemiologica ha sottolineato come il *coronavirus* abbia contribuito ad alimentare molte delle patologie

circostrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, la legge cost. 23 gennaio 2001 n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*, la legge cost. 23 ottobre 2002 n. 1, *Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, la legge cost. 30 maggio 2003 n. 1, *Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*, la legge cost. 2 ottobre 2007 n. 1, *Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte*, la legge cost. 20 aprile 2012 n. 1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

² Come rilevato da A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in www.federalismi.it, 28 aprile 2020, 2, l'espressione *taglio dei parlamentari* “denota una mancanza di rispetto per l'istituzione parlamentare, e si muove nel solco di una pericolosa e ormai ricorrente istanza di antipolitica; laddove invero la questione relativa alla composizione numerica della massima assemblea rappresentativa è un tema ricorrente già in precedenti disegni di riforma”. Il gergo è, pertanto, prettamente giornalistico e radicato nel linguaggio populista come si ricava anche da G. PERILLI, *Tagliapoltrone approvato in Senato: risparmieremo mezzo miliardo con 345 parlamentari in meno*, in www.ilblogdellestelle.it, 7 febbraio 2019.

³ M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in AA.VV., *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura di E. Rossi, Pisa 2020, 245-247.

⁴ Di cui se ne terrà nel corso del presente scritto, integrando le valutazioni di chi scrive con quanto già affrontato dai primi commentatori della riforma costituzionale.

⁵ Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in AA.VV., *Meno parlamentari più democrazia*, cit., 169-186, ma anche G.L. Conti, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in AA.VV., *Meno parlamentari più democrazia*, cit., 199-210.

⁶ Come rilevato anche da P. MARSOCCHI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid*, in www.giurcost.org, 6 maggio 2020, 13, “quella di adottare particolari modalità logistiche e di lavoro è stata, ad oggi, anche la scelta compiuta da Camera e Senato, attraverso la scelta della riduzione dei giorni di convocazione dei lavori; della autoriduzione dei parlamentari; del contingentamento degli emendamenti; del voto unico, quello finale. [...] Cfr. il calendario dei lavori della Camera dei deputati comunicato all'assemblea il 25 marzo 2020 (resoc. sten., p. 62 ss.) e l'organizzazione dei lavori del Senato comunicata all'assemblea il 26 marzo 2020 (resoc. sten. pp. 43 ss.)”. Secondo C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in www.osservatorioaic.it, n. 3/2020, 3, “anzi, proprio questo momento, che sottopone a uno stress-test inusitato l'intera struttura costituzionale, può indurre a ponderare con maggior accortezza il ruolo del Parlamento, che la riforma costituzionale, in modo più o meno velato, pone in discussione”.

⁷ U. ZAMPETTI, *Le riforme del regolamento della Camera dei deputati e i riflessi sull'amministrazione*, in AA.VV., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna 2012, 82.

⁸ E. CHELI, «La centralità parlamentare»: *sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981, 344.

della forma di governo italiana, consegnando alla comunità “l’immagine di un Parlamento ratificante [già] da molto tempo prima dell’emergenza da Covid-19”⁹.

Ridiscutere, oggi, il tema della *centralità del Parlamento* alla luce della recente riforma costituzionale significa confrontarsi tanto con gli aspetti patologici della forma di governo, quanto con il lungo periodo delle riforme istituzionali¹⁰ quasi mai realizzate e alle volte anche incoerenti rispetto agli equilibri di una forma di governo che, ora come allora, appare “in perenne movimento”¹¹ sebbene proiettata “verso traiettorie alquanto inusuali”¹².

Fallito, il 4 dicembre 2016, il lungo cammino delle riforme *di sistema*, l’“innaturale connubio”¹³ Lega – Movimento 5 Stelle *contrattualizzava* una riforma della Costituzione “per punti agili”¹⁴, predisponendo «interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome [a partire] dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari»¹⁵, lasciando da parte il nodo ancora irrisolto di un “bicameralismo invariato”¹⁶ che continua ad incidere negativamente “tanto sui tempi e la qualità della legislazione, quanto sulla compattezza e la stabilità dei Governi”¹⁷.

Così, l’inaugurato metodo dell’“adattamento”¹⁸ non distoglie l’attenzione su uno degli interrogativi cruciali del parlamentarismo moderno: “un Parlamento riformato sì, ma per che fare? E la circostanza che le due Camere continuino ad essere titolari delle medesime funzioni non esime certo dall’interrogarsi su quali esse siano, né come si

⁹ E. RINALDI, *La partecipazione ‘da remoto’ all’adozione delle deliberazioni parlamentari: paradossi di un’ipotesi recentemente formulata per rilanciare la centralità del Parlamento*, in www.giurcost.org, 29 giugno 2020, 12. Per quanto concerne una rassegna, anche bibliografica, in tema di gestione dell’emergenza epidemiologica, si consiglia, AA.VV., *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell’emergenza sanitaria*, a cura di M. Borgato e D. Trabucco, Napoli 2020.

¹⁰ Per una rassegna, cfr., *ex multis*, S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale (Italiano)*, Torino 2016, G. CRAINZ e C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma 2016, AA.VV., *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli e V. Pupo, 154-158. Limitatamente alle revisioni costituzionali, G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2019, 62-82, P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in www.federalismi.it, 53-56.

¹¹ A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell’emergenza*, in www.giurcost.org, 2 maggio 2020, 259.

¹² L. VERZICHELLI, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura: cosa è diventato il nostro Parlamento?*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2018.

¹³ A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudodemocrazia diretta delle piazze e del web*, in www.giurcost.org, 3 settembre 2019, 394.

¹⁴ M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in www.federalismi.it, 29 aprile 2020.

¹⁵ Punto n. 20 del Contratto di Governo sottoscritto tra la Lega e il Movimento 5 Stelle.

¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano*, cit., 78.

¹⁷ E. CHELI, *Unità nazionale e prospettiva federale nelle ipotesi di riforma del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi Vol. II, Napoli 2009, 530.

¹⁸ G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2019.

evolvano”¹⁹, tenuto conto della necessità qui condivisa di una “re-invenzione, di un ritrovamento delle potenzialità parlamentari”²⁰ ridefinendo un nuovo ruolo per il vecchio Parlamento.

2. Le cause principali della progressiva marginalizzazione del Parlamento

Nelle intenzioni dei Costituenti il Parlamento avrebbe dovuto assumere una posizione di “primarietà”²¹, attraverso il riconoscimento di una serie di funzioni tali da permettere allo stesso di porsi come “cuore del sistema, massimo organo di garanzia per il popolo sovrano e principale fonte di riconoscimento dell’esercizio del potere pubblico”²², pur attraverso *congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*.

Non a caso, l’Assemblea Costituente, pur riconoscendo l’iniziativa legislativa – anche di revisione costituzionale – in capo a 5 soggetti distinti (CNEL, Governo, 50.000 elettori, singolo parlamentare e Parlamento, per l’appunto), riservava esclusivamente all’organo legislativo l’integrale discussione di modifiche della Carta costituzionale, prevedendo solo in via residuale il referendum confermativo (o, secondo alcuni, oppositivo)²³ e a condizione del mancato raggiungimento di un’ampia convergenza parlamentare almeno pari a 2/3 dei componenti.

La previsione, inoltre, delle funzioni di indirizzo e di controllo verso l’esecutivo lo rendeva, di fatto, il cuore della forma di governo italiana.

In principio, il ruolo predominante dei partiti²⁴ imponeva un approccio di tipo *bottom up* per cui qualunque proposta – anche *ideologica* – doveva necessariamente transitare attraverso i partiti per giungere fino in Parlamento, considerato, secondo l’impostazione classica *post* Assemblea Costituente, il luogo privilegiato della rappresentanza politica, vera e propria *macchina legislativa* e garante dei principi di sovranità popolare, legalità e democrazia²⁵.

Diversi sono i profili che hanno accompagnato l’istituzione parlamentare verso un inesorabile declino: una funzione legislativa “stravolta”²⁶ nei propri caratteri essenziali perché meramente correttiva della volontà espressa dall’esecutivo, il bicameralismo

¹⁹ N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2018.

²⁰ A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2018, 2.

²¹ A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, cit., 138.

²² E. CUCCODORO, “*Comunicazioni del Governo in Parlamento*”. *Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, 2001, 1.

²³ Sulla natura del referendum e sulle diverse posizioni espresse in dottrina, cfr. G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. Dir.*, XXXIX 1988.

²⁴ fortuna ebbe la formula politologica della *partitocrazia* di G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell’anno accademico ’49-’50*, Firenze, 1950, ma cfr. anche G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna 1978.

²⁵ E. CHELI, *La «centralità» parlamentare»: sviluppo e decadenza di un modello*, cit., 345.

²⁶ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2013, 8.

paritario, la crisi dei partiti politici²⁷, l'erompere sulla scena istituzionale dell'Unione europea con una normazione particolarmente invasiva che ha "smantellato"²⁸ gran parte degli spazi normativi parlamentari, il "peccato originale"²⁹ radicato nella divisione ideologica dell'Assemblea Costituente tra i socialcomunisti e la democrazia cristiana resistito fino al 1993.

Con la fine *giudiziar* dei partiti storici iniziava una nuova stagione di riforme regolamentari ed elettorali finalizzate alla ricerca di un equilibrio tra la governabilità e la rappresentanza³⁰ in un contesto nel quale, accanto all'assenza dei partiti tradizionali, si registravano repentine trasformazioni di nuove forme di associazionismo politico caratterizzate da correnti interne che le hanno rese fin dal principio instabili ed inadatte a fotografare società sempre più frammentata, tanto che "i tradizionali circuiti della rappresentanza politica da soli non risulta[va]no più sufficienti e soprattutto adeguati alla necessità della complessità odierna"³¹.

La lunga stagione delle riforme elettorali vedeva un Parlamento costretto ad adeguarsi a regole imposte *sotto dettatura* vuoi dal corpo elettorale³², vuoi dal Governo³³, vuoi dalla Corte costituzionale³⁴ e comunque strutturate per consentire l'aggregazione in coalizioni³⁵ ovvero in *maxipartito*³⁶, con la preferenza per liste bloccate³⁷ e premi di maggioranza incoerenti con il principio della rappresentanza politica.

Contestualmente, il Governo si ritagliava via via spazi sempre maggiori e ridisegnava gli assetti normativi anche grazie ad una indiscussa centralità sulla scena sociale che lo ha portato, in particolare durante gli anni della concertazione³⁸, ad assumere delle scelte fondamentali in tema di politica economica che transitavano sotto

²⁷ Su cui, cfr. S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna 2013.

²⁸ L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano 2001, 106.

²⁹ R. BIN, *Il processo del lunedì metafore, paradossi, teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 1/1993, 130-131.

³⁰ Una tendenza recente, ma non troppo, come specifica P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., 180-182.

³¹ M. RAVERAIRA, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in AA.VV., *Buone regole e democrazia*, a cura di M. Raveraira, Soveria Mannelli 2007, 36.

³² Il referendum del 1993.

³³ Come accaduto sia per la l. n. 270/2005 che per la l. n. 52/2015.

³⁴ Corte cost., n. 1/2014 e n. 35/2017.

³⁵ Art. 1, co. 12, l. n. 270/2005 che sostituisce l'art. 83, d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361.

³⁶ Art. 1, co., lett. f), l. n. 52/2015.

³⁷ A tal proposito, A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 8, parla di "sofferenza democratica".

³⁸ P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999, 489, S. LEONARDI, *Gli anni della concertazione: un excursus storico-politico*, in *Alternative per il socialismo*, n. 25/2013, 1 ss., M. QUARANTA, *Concertazione e contrattazione nel governo dei lavori flessibili: nodi irrisolti e nuovi (estremi) scenari*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*, Torino, 2013, 297 ss., A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lav. dir.*, n. 4/2014, 621 ss.

forma di disegni di legge *bloccati*, se necessario, da alcune “armi micidiali”³⁹ come la “combinazione di decretazione d’urgenza-maxiemendamenti-questione di fiducia che, vistosamente in contrasto con i principi costituzionali del previo esame in commissione e dell’approvazione articolo per articolo, da tempo [veniva] subita dalle Camere in un clima di apparente rassegnata accettazione”⁴⁰.

Nelle pieghe della crisi del sistema parlamentare e dinanzi ad una gestione non troppo trasparente di alcuni partiti politici, specie a livello locale, ha iniziato ad insinuarsi un fenomeno già conosciuto in America e identificato da attenta dottrina con l’espressione “neopopulismi”⁴¹.

La nascita di *movimenti* antisistema e detentori di un modello di democrazia *innovativa* ha contribuito a mettere in discussione alcuni dei principali istituti della rappresentanza politica.

Ora, al di là della previsione che questi durino⁴² o meno⁴³ nel tempo, sebbene attraverso modalità discutibili e criticabili nel metodo e nella forma, non può non riconoscersi loro il merito di aver *scavato* in quelle pieghe patologiche della forma di governo italiana di cui oggi non si può più solo prenderne atto, ma è necessario comprendere come superarle, magari inaugurando una stagione di riforme più volte auspicata ma mai pienamente realizzata.

L’idea che la riforma della Costituzione dovesse essere portata a termine attraverso un *patto*⁴⁴, ovvero *a colpi di maggioranza*⁴⁵, ma comunque attraverso procedure *in deroga*⁴⁶; l’idea che il miglioramento dell’efficienza del Parlamento passasse quasi esclusivamente attraverso un adattamento dei regolamenti parlamentari alle prassi sempre scostanti rispetto al dato normativo contemporaneo; l’idea che le riforme elettorali dovessero essere realizzate per garantire una sorta di *autoconservazione della maggioranza*⁴⁷, sollecita la convinzione che il *revisionismo*

³⁹ V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, in AA.VV., *Il parlamento. Storia d’Italia. Annali, 17*, a cura di L. Violante, Torino 2001, 640.

⁴⁰ D. RAVENNA, *Note e spunti in materia parlamentare*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come limite al potere*, Napoli, 2009, 639. Sul punto, per le prassi in tema di maxi-emendamenti, cfr. anche V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-216, 103-115.

⁴¹ P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologna 2018.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Y. MENY, *Popolo, ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna 2019.

⁴⁴ *Patto del Nazareno* fu l’espressione giornalistica affibbiata all’accordo tra Renzi e Berlusconi per la riforma costituzionale c.d. *Renzi-Boschi* (durato fino all’indomani dell’elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella).

⁴⁵ La riforma del Titolo V o la Riforma costituzionale del 2005 bocciata dal referendum popolare nel 2006.

⁴⁶ Sul punto, cfr. R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell’articolo 138 della Costituzione*, in AA.VV., *Alla prova della revisione costituzionale*, cit., 93-152 e, nello stesso Volume, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, 27-66.

⁴⁷ In concreto mai realizzatasi se consideriamo che chi ha scritto le leggi elettorali ha sempre perso le successive elezioni, come accaduto a seguito della l. n. 270/2005, realizzata dal Governo Berlusconi II, ma che ha visto prevalere il centrosinistra successivamente alla prima applicazione.

costituzionale, per sé solo, faccia fatica a realizzare quell'equilibrio tra rappresentanza e governabilità da sempre auspicato.

Questi eventi, in cui l'equivoco delle riforme per compartimenti stagni ha prevalso innanzi ad una riforma davvero *globale*, hanno avuto come vittima il Parlamento italiano, quasi estromesso dalla progressiva costruzione di un disegno *ricostituente* mai condiviso dal corpo elettorale, come hanno dimostrato i referendum del 2006 e del 2016.

Ad oggi, la definitiva perdita di centralità del Parlamento deriva anche da fattori recentemente emersi, come l'affidamento alle procedure in deroga per la riforma della Costituzione, la *rilettura* del libero mandato sollecitata proprio dai movimenti populistici, la democrazia digitale e alcune riforme puntuali come la c.d. *initiative* o la riduzione del numero dei parlamentari che hanno inaugurato un ulteriore *step* della marginalizzazione del Parlamento.

2.1. Il protagonismo del Governo in Parlamento

Il dato normativo, in particolare il crescente ricorso dell'esecutivo agli atti aventi forza di legge, rappresenta meglio la percezione del ruolo predominante del Governo in Parlamento.

Le statistiche pubblicate sul sito istituzionale della Camera e del Senato⁴⁸ consegnano l'immagine di una produzione normativa che oscilla tra decreto legge e decreto legislativo a fronte della tendenziale diminuzione della legge ordinaria ad iniziativa c.d. *non vincolata*⁴⁹.

A partire dai dati disponibili risalenti alla XIII legislatura si registra una significativa riduzione della produzione legislativa ordinaria, andando via via consolidandosi e attestandosi attorno ad una legge ordinaria al mese a fronte di una

⁴⁸ Consultabili su www.senato.it e www.camera.it.

⁴⁹ In esempio, le leggi costituzionali approvate sono state 7 nella XIII legislatura (0,7% di incidenza sul totale), 2 nella XIV (0,3% di incidenza sul totale), 1 nella XV (0,9% di incidenza sul totale), 4 nella XVI (0,9% di incidenza sul totale). Le leggi collegate alla manovra finanziaria (o al bilancio) sono state 14 nella XIII legislatura (1,5% di incidenza sul totale), 8 nella XIV (1,2% di incidenza sul totale), 1 nella XV (0,9% di incidenza sul totale), 6 nella XVI (1,4% di incidenza sul totale), 6 nella XVI (1,4% di incidenza sul totale). Le leggi di ratifica approvate sono state 285 nella XIII legislatura (30% di incidenza sul totale), 231 nella XIV (34% di incidenza sul totale), 12 nella XV (11,7% di incidenza sul totale), 43 nella XVI (10,6% di incidenza sul totale). Le leggi di conversione approvate sono state 184 nella XIII legislatura (19,7% di incidenza sul totale), 200 nella XIV (30% di incidenza sul totale), 52 nella XV (50,9% di incidenza sul totale), 106 nella XVI (26,2% di incidenza sul totale). Sono inoltre state conferite 64 deleghe al Governo durante la XIII legislatura (ari al 6,8% della produzione normativa complessiva), 39 durante la XIV (pari al 5,8%), 10 durante XV (pari al 9,8%), 25 durante XVI (pari al 6,1%). Il *trend* è confermato per la XVII legislatura, quando la legge ordinaria *pura* o *non vincolata* rimane quantitativamente inferiore, come dimostrano i dati reperibili su <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DDLLeggiApprovate.html>.

E, si badi bene, Salva l'iniziativa legislativa regionale e popolare pressoché irrilevante è evidente un alto tasso, tra le altre, rimane quasi assorbente attestandosi sempre tra l'86,9% e il 94,4% sul totale delle proposte di legge. In particolare, l'iniziativa governativa tende a calare costantemente, ancorché con andamento impercettibile. Ciò significa che il Parlamento sfrutta al massimo il potere di iniziativa assunto dai propri membri registrando una media di ben 200 proposte al mese!

superiorità quantitativa dei decreti legge⁵⁰ registrata durante due legislature particolarmente *tormentate* per quanto concerne le dinamiche politiche⁵¹.

Se, a partire dalla XIII legislatura, il ricorso al decreto legge era ridotto e quantitativamente inferiore rispetto alla legge ordinaria ad iniziativa *non vincolata*⁵², si registrava viceversa la produzione di numerosi decreti legislativi, sintomo di un protagonismo dell'esecutivo diverso ma tangibile.

Non a caso erano gli anni più fertili della concertazione⁵³ attraverso cui il Governo realizzava il proprio indirizzo politico – soprattutto in tema di scelte economiche – a mezzo di una strategia che presupponeva la consultazione preventiva delle parti sociali, come sindacati, associazioni di categoria o rappresentanti del terzo settore per poi tradurre gli accordi in atti avente forza di legge.

Tra il 23 luglio 1993 – data *storica* che segna la firma del primo Protocollo – e il 2001⁵⁴ il Governo deliberava ben 6,2 decreti legislativi al mese (in media), aventi ad oggetto tanto materie particolarmente tecniche quanto temi di “elevata caratura politica”⁵⁵ e costantemente frutto di accordi per lo più extra parlamentari.

Peraltro, le caratteristiche procedurali del decreto legislativo nascondevano (e nascondono) insidie pericolose che ampliano il potere del Governo di tradurre in atti normativi le proprie determinazioni politiche.

Ciò accadeva non soltanto quando tempo, oggetto e criteri direttivi erano tanto sfumati da permettere all'esecutivo ampi margini di manovra⁵⁶, ma anche quando venivano emanati una quantità così enorme di decreti legislativi correttivi ed integrativi tanto da trasformare il procedimento legislativo delegato da *bifasico* a *polifasico*⁵⁷, in

⁵⁰ 8,1 mensili nella XI legislatura e 6,6 durante la XII legislatura.

⁵¹ A ciò si aggiunga che il Parlamento ha dovuto sempre fare i conti con una scarsa possibilità di vedere approvate – quando non vengono *insabbiate* prima ancora di giungere all'esame dell'aula – le proposte di legge presentate dai propri componenti: le percentuali di leggi promulgate che derivano da una iniziativa parlamentare sono molto basse rappresentando nemmeno $\frac{1}{4}$ della produzione legislativa totale. Al contrario si rileva che al Governo è sempre stata riconosciuta la massima possibilità di successo, tanto da rilevarsi non soltanto percentuali spesso superiori all'80% del totale di atti normativi promulgati, ma da una produzione mensile che dimostra l'enorme divario rispetto alla promulgazione di leggi derivanti da iniziativa parlamentare; lo scarto minore si registra durante la XIII legislatura dove il rapporto tra leggi promulgate di iniziativa governativa (12,1 al mese) e leggi promulgate di iniziativa parlamentare (3,3 al mese) è di 3,6 *leggi di iniziativa governativa* per una *legge di iniziativa parlamentare*. Forbice che va amplificandosi notevolmente durante la XV legislatura facendo segnare 7,4 leggi di iniziativa governativa per ogni legge approvata che risale all'iniziativa parlamentare. Più *rosea* la situazione della XVII legislature che individua una forbice del valore di 5,7. Un dato comune alle varie legislature è, quindi, ricavabile: il Governo presenta meno disegni di legge rispetto al Parlamento, ma il numero di leggi approvate ricollegabili all'iniziativa legislativa del primo sono sempre di gran lunga maggiore rispetto al rapporto iniziativa parlamentare/approvazione delle relative proposte.

⁵² La legge ordinaria c.d. *pura*, cioè che nasce come proposta di legge di iniziativa parlamentare e segue il procedimento formale ordinario.

⁵³ Vedi nota n. 35 del presente contributo.

⁵⁴ Anno in cui gran parte dei giuslavoristi iniziavano la feroce critica per il metodo concertativo a partire dal c.d. *Libro bianco* sul mercato del lavoro in Italia del 2001.

⁵⁵ I. TRAVERSA, *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in AA.VV., *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova 2002.

⁵⁶ In questo senso, R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009.

⁵⁷ A. CELOTTO e E. FRONTONI, *La legge di delega e il decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., 2002, 706.

cui il momento parlamentare, a monte, sembrava per lo più una mera formalità per le ragioni fin qui esposte.

Ciò avvenne in un contesto istituzionale in cui la Corte costituzionale avviava un filone di sentenze che scoraggiavano il frequente ricorso al decreto legge, sanzionando l'illegittimità della reiterazione⁵⁸, della disomogeneità tra decreto legge e legge di conversione⁵⁹, delle *norme intrusive*⁶⁰ (che venivano inserite costantemente in decreti legge coperti dalla questione di fiducia) e della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza⁶¹.

Un *trend* pressoché costante e registrato anche nel corso delle legislature successive che confermava, in ogni caso, un ruolo particolarmente invasivo e sovrastante del Governo *sul* Parlamento avvalorato anche dai dati sul rapporto tra l'iniziativa legislativa e le deliberazioni assembleari.

Infine, quale ulteriore elemento sintomatico del declino dell'istituzione parlamentare legato alla funzione normativa è ancora oggi da ravvisarsi nell'abuso della questione di fiducia⁶² e della presentazione dei maxi-emendamenti, "spesso in combinato tra di loro, un micidiale uno-due che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione"⁶³.

Profili anch'essi oggetto di preziosi contributi scientifici⁶⁴ e connessi alla composizione incoerente tra le due Camere (XIIXV legislatura – Prodi II), alle dinamiche interne delle maggioranze (XVI legislatura – Berlusconi II e III), alla

⁵⁸ Corte cost., n. 360/1996.

⁵⁹ Corte cost., n. 22/2012.

⁶⁰ Corte cost., n. 32/2014.

⁶¹ Corte cost., n. 171/2007 e n. 128/2008.

⁶² In particolare, l'incidenza della questione di fiducia sugli atti approvati in Parlamento è progressivamente in ascesa. Durante la XIII legislatura si sono registrate 27 questioni di fiducia (24 durante il Governo Prodi I e 3 durante il Governo D'Alema) pari al 2,9%. Poco superiore il dato percentuale della XIV legislatura (Berlusconi II e III) attestatosi al 5,8% a fronte di un numero particolarmente elevato di questioni di fiducia (39). A partire dalla XV legislatura il dato di incidenza è costantemente in incremento e pari al 15,6 del Governo Prodi II, al 19% della XVI legislatura (Berlusconi IV con ben 39 questioni di fiducia, poi Monti I con ben 38), 38% della XVII (Letta I e Renzi I).

⁶³ S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. Cost.* n. 4/2008, 763.

⁶⁴ Cfr., *ex multis*, AA.VV., *Le prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna 2008, AA.VV., *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella Milano 2011, A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Padova 1997, A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, in www.federalismi.it, 11 luglio 2014, C. DE FIORES, *Sulla decretazione d'urgenza (Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati – 19 giugno 2014)*, in www.federalismi.it, 11 luglio 2014, U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1998, G. DI COSIMO, *Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, 1. G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in www.lacostituzione.info, 10 febbraio 2019, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Milano 2012, N. LUPO e L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2019, M. MANETTI, *La via maestra che dalla in emendabilità dei decreti-legge conduce alla illegittimità dei maxi-emendamenti*, in www.rivistaaic.it, 2012, 2.

contingenza economica (XVI legislatura – Monti I), alla genesi contrattuale (XVIII legislatura).

Non a caso, attraverso il ricorso alla fiducia sono stati approvati non solo i più importanti provvedimenti normativi caratterizzanti gli indirizzi politici dei diversi esecutivi, ma anche la legge 30 dicembre 2018 n. 145 che ha conosciuto un iter particolarmente “travagliato”⁶⁵ e caratterizzato da violazioni procedurali a seguito dell’approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l’esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia in un arco di tempo limitato che ha compresso l’esame del disegno di legge.

E se in tale caso, con ordinanza n. 17/2019, la Corte costituzionale aveva lasciato *aperta* la possibilità, per un singolo parlamentare, di avocarla direttamente in caso di «violazioni gravi e manifeste», con le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019⁶⁶, ponendo un freno al paventato conflitto di attribuzione, sembrerebbe aver contribuito – ancorché involontariamente – alla marginalizzazione del ruolo del parlamentare che, almeno in teoria, rimane titolare *pro quota* del potere di esprimere, condizionare e perseguire gli interessi che rappresentano a mezzo della “forma più democratica tra i processi di decisione politica previsti dalla Costituzione”⁶⁷.

2.2. Partiti e sistemi elettorali

La “competizione per voti”⁶⁸ è uno dei momenti più importanti della vita democratica di uno Stato nel corso della quale i partiti accedono ad una delle principali concretizzazioni del «metodo democratico» (art. 49 Cost.), divenendo “strumento”⁶⁹ di quei cittadini che aspirano a ricoprire cariche elettive e realizzando, in tal modo, un processo di identificazione con la collettività che li ha scelti alla direzione politica e amministrativa del paese.

⁶⁵ L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, 11 aprile 2019, 3.

⁶⁶ Sul punto, cfr., M. ARMANNI, [Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità](http://www.osservatorioaic.it), in www.osservatorioaic.it, 2020, 4, R. DICKMANN, [L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale \(Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019\)](http://www.federalismi.it), in www.federalismi.it, 22 gennaio 2020, C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in www.osservatorioaic.it, 2020, 2, F. FABRIZZI, [Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019](http://www.osservatorioaic.it), in www.osservatorioaic.it, 2020, 2.

⁶⁷ A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna 2018, 132.

⁶⁸ D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Milano 2015.

⁶⁹ A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità sofferenza democratica*, cit., 11.

La rappresentanza si configura, allora, come il presupposto necessario per la democrazia secondo quella che è la sua concezione moderna⁷⁰, ossia legata indissolubilmente al diritto di voto e, soprattutto, alla partecipazione intesa quale strumento finalizzato alla determinazione dell'indirizzo politico.

Il partito svolge, infatti, un ruolo importante di mediazione, tracciando quelli che sono gli interessi e le concezioni politiche dominanti e immettendo queste nell'organizzazione statale.

Anche per tali motivi, il primo sistema dei partiti – nel quale confluiva anche il neonato Movimento Sociale Italiano di stampo neofascista – nacque in contesto costituzionale che consapevolmente consegnava alla forma di governo italiana un esecutivo debole in virtù di sistemi elettorali ad altissimo tasso di proiettività, a minimo carattere selettivo, in una logica centralistica e nell'ambito della garanzia di un bicameralismo paritario.

Se nel corso della *prima Repubblica* il sistema politico-partitico si reggeva su due pilastri (il proporzionale e la *conventio ad excludendum*) e sui Governi a trazione DC, a partire dalle elezioni del 1993 nasceva un secondo sistema dei partiti che condizionerà a lungo l'applicazione delle norme costituzionali sulla forma di governo⁷¹, orientando le ulteriori riforme elettorali (e non solo) anche profondamente diverse per quanto concerne le modalità di attribuzioni dei seggi e dei correttivi (sbarramenti/premi di maggioranza) a volte imposti *sotto dettatura*⁷², altre volte frutto di scelte parlamentari più o meno condivise⁷³.

Nonostante il *Mattarellum* abbia consegnato alla storia repubblicana italiana gli unici Governi di legislatura (oltre all'esperienza della XVII legislatura), non v'è dubbio che la successione dei Presidenti del Consiglio abbia comunque proseguito la stagione di esecutivi deboli prima ostaggi della “partitocrazia”⁷⁴, poi della frammentazione di una rappresentanza politica in costante declino⁷⁵.

Un sistema controverso, contraddistinto da alcuni elementi di novità, come il bipolarismo del *Mattarellum*, e di continuità, come la frammentazione interna delle coalizioni (in virtù della legge elettorale 21 dicembre 2005 n. 270) o del partito in

⁷⁰ Secondo G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, a cura di L. Chieffi, Torino 2006, 29, “la democrazia della modernità è la democrazia della rappresentanza”.

⁷¹ *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, cit.

⁷² Ancora si richiama a quanto accaduto con il referendum del 1993.

⁷³ La l. n. 165/2017.

⁷⁴ Sul finire degli anni '80, quando i partiti ed il parlamento non sono più riusciti a svolgere il ruolo di sintesi politica e di organizzazione attiva delle masse hanno assunto svariate forme che li hanno sempre più allontanati dal modello di partito come *parte totale*, idoneo a realizzare quella funzione di selezione e sintesi degli interessi generali. Da un lato, infatti, le degenerazioni partitocratiche, l'occupazione e la gestione clientelare del potere mediante pratiche di sottogoverno, oltre alla tendenza dei partiti a fare qualsiasi cosa pur di continuare ad occupare uno spazio in Palamento, hanno reso palese la sopraggiunta incapacità dei partiti di perseguire interessi generali. Dall'altro lato, il progressivo divenire della società più complessa e frammentata, la scomparsa delle rigide divisioni in classi e, di conseguenza, il venir meno delle identità collettive in cui i singoli si riconoscevano, hanno accentuato l'incapacità dei partiti di proporre risposte politiche adeguate alle nuove sfide.

⁷⁵ Sul punto, cfr. S. STAIANO, *Rappresentanza*, in www.rivistaaic.it, 2017, 3 ma si consenta anche un rinvio a L. DI MAJO, *La rappresentanza in declino: partiti politici e gruppi di pressione nelle procedure democratiche*, in www.forumcostituzionale.it, 25 luglio 2016.

correnti (come sarebbe accaduto, in teoria, con la legge elettorale n. 6 maggio 2015 n. 52) che aggirano una misurazione preventiva anche a causa dei differenti e significativi sbarramenti per chi rimane fuori la coalizione – o il *maxipartito* – e minimi per chi accetta di entrare.

Un dato comune che ha attraversato le diverse leggi elettorali è stata la faticosa ricerca di un punto di equilibrio tra rappresentanza e governabilità attraverso un meccanismo forse troppo sbilanciato sul versante del rafforzamento dell'esecutivo, nella convinzione di creare un collegamento più incisivo tra l'elettore il Governo.

Così, mentre il *Mattarellum* – che dava seguito alla decisione referendaria del 18 aprile 1993 di abbandonare il sistema proporzionale a favore di un nuovo sistema tendenzialmente maggioritario – introduceva per la prima volta in Italia un sistema definito *misto*⁷⁶, con la l. n. 270/2005 e la formale indicazione preventiva del capo della coalizione anche sui contrassegni elettorali (il Presidente del Consiglio dei Ministri *in pectore*)⁷⁷ veniva confermato l'obiettivo di rendere maggiormente stabili gli esecutivi e maggiormente legittimati dal voto popolare.

Tuttavia, mentre l'asimmetrica⁷⁸ distribuzione del premio di maggioranza indeboliva l'istituzione parlamentare⁷⁹, la previsione di liste lunghe bloccate e soglie di sbarramento particolarmente elevate, limitando l'accesso ai partiti, indebolivano la rappresentanza e coartavano la libertà di voto dell'elettore⁸⁰.

⁷⁶ Peraltro, le leggi 4 agosto 1993 nn. 276 e 277 hanno permesso la realizzazione di due eventi fino ad allora mai verificati nella storia repubblicana: un Governo di legislatura (Berlusconi II) e la caduta di un Governo per un voto di fiducia parlamentare (Prodi I), concretizzando ciò che veniva auspicato già da tempo: consentire al Governo di portare a termine il suo programma che intanto veniva formalmente annunciato innanzi agli elettori assieme a quella che, nel caso di vittoria alle elezioni, sarebbe diventata la coalizione di governo.

⁷⁷ Art. 5, co. 3, l. n. 270/2005: «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica».

⁷⁸ La l. n. 270/2005 prevedeva l'attribuzione del premio di maggioranza su base nazionale alla Camera, ma su base regionale al Senato. Ciò significava che mentre la trasformazione dei voti in seggi alla Camera avveniva unitariamente, al Senato era la sommatoria dei singoli premi collegati ai risultati elettorali parziali delle Regioni. Sul punto, cfr., A. Patroni Griffi, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. De Fiores, Torino 2007. Secondo C. DE FIORES, *Introduzione*, in *Id.*, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 9, “i deleteri effetti, sottesi alle modalità di assegnazione del premio, così come oggi disciplinati dalla legge n. 270, sono d'altronde già evidenti e prefigurano esiti ben più pervasivi della legge truffa del 1953 e conseguenze ben più devastanti della stesse legge Acerbo del 1923”.

⁷⁹ gli accordi tra i partiti di centrodestra e centrosinistra generavano coalizioni disomogenee funzionali a vincere le elezioni e superare le soglie di sbarramento, ma inadatte a formare un governo *di lungo periodo* “sfaldandosi” nel corso della legislatura e contribuendo ad amplificare ulteriormente il ruolo del Governo in Parlamento chiamato ad uno straripante utilizzo della questione di fiducia e del maxi emendamento, come rileva S. CURRERI, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, cit..

⁸⁰ Tanto è vero che la Corte costituzionale, con sentenza n. 1/2014, ha rilevato che «le disposizioni impugnate, nello stabilire che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione della Camera, è un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che - in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie -

Questioni non troppo diverse avrebbe comportato anche l'applicazione della l. n. 52/2015 che prevedeva anch'essa un sistema proporzionale a vocazione maggioritaria, limitatamente per la Camera dei Deputati⁸¹ con caratteristiche simili alla l. n. 270/2005⁸², ancorché incentrate sul soggetto politico *lista*.

I moniti della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale non pare siano stati accolti dal legislatore elettorale tanto che, seppur in modo diverso, la combinazione sbarramento/premio di maggioranza ivi prevista⁸³, l'eventuale doppio turno e i capilista *bloccati*⁸⁴ non superavano l'ulteriore vaglio di costituzionalità⁸⁵.

Ad ogni modo, l'eventuale applicazione dell'*Italicum* non avrebbe portato alcun beneficio alla governabilità: si passava, difatti, da un "bipolarismo coatto"⁸⁶ ad un *monopartitismo muscolare di maggioranza* con la medesima conseguenza che la coalizione o il *maxipartito* vincente conservava integralmente gli elementi di eterogeneità che, inveratisi nel corso della legislatura, avrebbero influito negativamente sulla governabilità e sulle dinamiche parlamentari proprio in mancanza di quei meccanismi previsti a livello regolamentare e in grado di mantenere la corrispondenza tra voti in entrata e voti in uscita.

Il terzo sistema partitico ha conosciuto (e conosce) una fase particolarmente acuta della frammentazione politica generata da fattori ulteriori e parzialmente estranei rispetto alle precedenti esperienze, come una marcata posizione *anti-élite* che tende a

contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso. Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti, e compromette la libertà di voto del cittadino, chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati, votando un elenco spesso assai lungo di candidati, che difficilmente conosce. In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati, rendono la disciplina in esame non comparabile con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi ovvero da circoscrizioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto. Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto».

⁸¹ In quanto, parallelamente, continuava il percorso di riforma della seconda parte della Costituzione che prevedeva un Senato non eletto direttamente dal corpo elettorale.

⁸² Con sbarramento al 3% ed eventuale premio di maggioranza al partito che fosse risultato primo (in base a questa previsione venivano automaticamente riconosciuti 340 deputati, pari al 54% dei seggi della Camera, alla lista che avesse raggiunto una percentuale non inferiore al 40% dei nazionali). Ad ogni elettore, inoltre, nell'ambito della lista prescelta veniva riconosciuto un massimo di due voti di preferenza a favore di candidati di genere diverso.

⁸³ Sbarramento al 3% ed eventuale premio di maggioranza al partito che fosse risultato primo (in base a questa previsione venivano automaticamente riconosciuti 340 deputati, pari al 54% dei seggi della Camera, alla lista che avesse raggiunto una percentuale non inferiore al 40% dei nazionali).

⁸⁴ Con possibilità di scelta discrezionale, per gli stessi, del collegio nel quale far scattare il seggio, in caso di elezione in più collegi.

⁸⁵ Corte cost., sentenza n. 35/2017.

⁸⁶ E. CUCCODORO, "Comunicazioni del Governo in Parlamento". *Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, cit., 5.

delegittimare il circuito tradizionale della rappresentanza politica offrendo la tecnologia digitale come elemento identitario tra partito (MoVimento) ed elettore.

L'avvento di partiti leaderistici caratterizzati da un'accentuata convergenza al vertice e "dominati"⁸⁷ da Presidenti (Forza Italia, Fratelli d'Italia), Segretari (Lega) o Capi Politici (MoVimento 5 Stelle) ha determinato, al di là di un sistema elettorale divenuto *impotente* innanzi alla correzione delle patologie della forma di governo, "lo svuotamento concettuale della rappresentanza politica, nell'ambito di una concezione plebiscitaria della democrazia"⁸⁸, restituendo paradossalmente uno strapotere ai partiti che, pur rimanendo deboli da un punto di vista costituzionale e giuridico perché incapaci di rispettare i principi nell'ordinamento, né si sono trasformati in strumento dei cittadini e né il comportamento pare, a tutt'oggi, conforme ai principi dell'ordinamento giuridico⁸⁹.

2.3. Recenti riletture del libero mandato

Uno dei profili maggiormente delicati in tema di funzionalità del Parlamento riguarda il rapporto tra il singolo parlamentare, il gruppo e il partito politico di appartenenza.

In teoria, se attraverso il gruppo viene fatta valere la disciplina di partito in sede parlamentare, il divieto del vincolo di mandato sancito dall'art. 67 Cost. esclude che l'eventuale espulsione dal gruppo comporti tanto la decadenza dalla carica parlamentare, quanto l'applicazione di sanzioni particolarmente *afflittive* da impedire – e non solo scoraggiare – la mobilità tra i gruppi.

La XVII e la XVIII legislatura hanno registrato la presenza più o meno consistente di una compagine parlamentare i cui membri sono legati da un rapporto simbiotico con il partito (*rectius*, MoVimento) di appartenenza, tanto nella composizione quanto nelle modalità di partecipazione alla determinazione delle scelte di indirizzo.

Sul primo versante, tanto si ricava espressamente da alcune disposizioni statutarie del MoVimento 5 Stelle, come la richiesta di «adesione provenienti da deputati» di altri gruppi, ammissibile a patto che non siano iscritti ad «altro partito» (art. 1, co. 1, stat. Camera), o il «dovere» di partecipazione «unitaria» allo svolgimento dell'attività parlamentare, «al programma del MoVimento 5 Stelle, agli indirizzi deliberati dall'Assemblea del Gruppo ed alle indicazioni degli Organi del Gruppo», tenendo conto non solo «degli orientamenti», ma delle «indicazioni espresse dagli iscritti al MoVimento 5 Stelle» (art. 2, co. 5, stat. Camera), attraverso un rigido controllo del Capo Politico sui profili dell'organizzazione (artt. 18, co. 3, 19, 20, co. 3, stat. Camera M5S), dell'«azione politica» (art. 5, co. 5, stat. M5S Camera), della disciplina (art. 21, co. 4, stat. Camera M5S).

⁸⁷ S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, cit., 74.

⁸⁸ *Ibidem*, 74.

⁸⁹ Sul punto, cfr. G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in www.giurcost.org, 20 maggio 2019.

L'articolato apparato sanzionatorio e gli obblighi a cui è sottoposto il «portavoce» secondo le disposizioni del Codice Etico allegato⁹⁰ irrobustiscono in modo significativo il legame tra il gruppo e il partito, sottoponendo il parlamentare ad una rigida disciplina di gruppo alla quale è impossibile svincolarsi, pena l'espulsione o il pagamento di una penale anche in caso di «allontanamento volontario ovvero dimissioni caratterizzate da dissenso politico» (art. 25, co. 5, stat. M5S Camera).

⁹⁰ In particolare, l'art. 3 del Codice etico, derubricato *Obblighi per i portavoce eletti sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle* prevede che «Ciascun portavoce eletto all'esito di una competizione elettorale nella quale si sia presentato sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle, oltre agli obblighi di cui allo Statuto ed all'art. 2 che precede, si obbliga in particolare: - ad ispirare il proprio comportamento a criteri di trasparenza nei confronti dei cittadini attraverso una comunicazione puntuale delle scelte politiche attuate con le votazioni in aula e nelle commissioni; - a mantenere una relazione con gli iscritti tramite il recepimento delle ragionevoli proposte dai medesimi formulate durante l'arco del mandato elettivo; - a compiere ogni atto funzionale all'attuazione e realizzazione del programma del MoVimento 5 Stelle e ad astenersi da qualsivoglia comportamento che possa risultare di ostacolo per l'attuazione e realizzazione del programma medesimo; - se eletto in un'assemblea che prevede la formazione di un gruppo, ad aderire al gruppo formato in ciascun consesso con il nome "MoVimento 5 Stelle"; - a rispettare, all'interno dei gruppi politici di cui al precedente alinea, il criterio democratico di votazione a maggioranza delle proposte per gli incarichi di designazione politica spettanti ai gruppi e gli incarichi istituzionali da assegnare a ciascun portavoce eletto; - a rispettare, all'interno dei gruppi politici di cui ai precedenti alinea, il criterio democratico di votazione a maggioranza per la determinazione della linea politica adottata dagli esecutivi, a qualsiasi livello, espressi dal MoVimento 5 Stelle; - a sostenere all'interno delle rispettive assemblee i Sindaci ed i Presidenti di Regione eletti sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle; - a votare la fiducia, ogni qualvolta ciò si renda necessario, ai governi presieduti da un presidente del consiglio dei ministri espressione del MoVimento 5 Stelle; - a contribuire personalmente all'attività del MoVimento 5 Stelle con uno specifico onere di concorso economico, proporzionale alle indennità percepite per coloro che sono eletti ovvero designati nelle istituzioni nei termini infra meglio precisati; - operare in sintonia con i principi del MoVimento 5 Stelle, concordemente con gli atti e le proposte politiche del medesimo in funzione dell'attuazione integrale del programma del MoVimento 5 Stelle attraverso proposte di legge e con ogni altra modalità possibile in virtù del ruolo; - in caso di espulsione del MoVimento 5 Stelle, a dimettersi dalla carica; - qualora rivesta il ruolo di capogruppo, in caso di sospensione o espulsione di un portavoce, ad allontanare dal gruppo il portavoce raggiunto dalla sanzione disciplinare; - a non chiedere né sollecitare per sé o per altri, regali o altre utilità, anche sotto forma di sconto, favore, mancia, intrattenimento, ospitalità, remissione di debito, altro beneficio avente valore economico; - a non accettare per sé o per altri, compresi congiunti, familiari o affini, regali aventi un valore superiore a quello dei doni usualmente scambiati in occasione di ricorrenze o festività da parte di impiegati negli uffici, nei servizi, nelle società e nelle altre organizzazioni partecipate o controllate da enti pubblici concessionari degli enti o da gestori di pubblici servizi da esso affidati, da privati che hanno rapporti di natura contrattuale con enti e/o amministrazioni pubbliche; - ad astenersi dal chiedere o dall'esigere o accettare da concessionari o da gestori di pubblici servizi, ovvero da soggetti che hanno in corso rapporti di natura contrattuale con enti ed amministrazioni pubbliche l'esecuzione di, o l'astensione da, qualsiasi atto da cui possa derivargli un vantaggio personale diretto o indiretto, o che assicuri ad altri soggetti - compresi i parenti o affini entro il quarto grado di parentela - od organizzazioni, analogo vantaggio in termini di natura economica, mediante prestazioni di attività professionali, conferimento di beni e servizi e assunzioni di personale; - ad astenersi dall'esercitare pratiche clientelari finalizzate a tutelare l'interesse particolare di individui o di gruppi a scapito dell'interesse della collettività; - a garantire una piena trasparenza patrimoniale fornendo i dati relativi alle attività professionali svolte, i redditi e gli incarichi ricevuti con i relativi compensi nonché segnalare situazioni di potenziale conflitto di interesse tra la propria posizione personale e i compiti svolti in ragione del ruolo; - ad evitare il cumulo di mandati in organi politico-istituzionali eletti a suffragio universale; - a non conferire alcun incarico come assistente a conviventi, affini o persone con rapporto di parentela fino al secondo grado di qualunque altro portavoce eletto nel medesimo consesso (intendendosi come tale il Parlamento nelle sue articolazioni), anche a titolo gratuito».

Proprio quest'ultimo profilo⁹¹ ha destato particolare preoccupazione sia tra i parlamentari – alcuni si sono rivolti anche al Presidente Fico⁹² – sia tra la dottrina che ritiene sussistente un contrasto più o meno palese con la dizione dell'art. 67 Cost.⁹³, considerata parte del nocciolo duro dei limiti impliciti alla revisione costituzionale⁹⁴, elemento indefettibile a tutela della rappresentanza “intesa come agire per il popolo nella sua totalità”⁹⁵ e preservata anche dalla Corte costituzionale⁹⁶.

Costituzione e regolamenti parlamentari garantiscono, non a caso, prerogative⁹⁷ e diritti in deroga al diritto comune ma direttamente collegabili all'esercizio del libero mandato a tutela dell'indipendenza di giudizio e di comportamento del parlamentare, in conformità alla tradizione dei regimi liberali, come l'insindacabilità delle opinioni e dei voti e l'immunità penale (art. 68 Cost.) e connessi all'articolato strumentario contenuto nei regolamenti parlamentari in tema di dichiarazioni, partecipazioni al dibattito assembleare, di modalità di voto (segreto o palese).

La stessa Corte costituzionale, fin dal principio, ha rilevato che l'art. 67 Cost. «è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto egli abbia votato contro le direttive del partito»⁹⁸.

Il libero mandato è, in sostanza, l'essenza della rappresentanza e la radice dalla quale germogliano una serie di diritti e prerogative del singolo parlamentare attraverso le quali partecipa, ancorché singolarmente, alle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo con cui si forma e si determina la volontà ultima del Parlamento.

Caduto l'art. 67 Cost., verrebbe ad essere pregiudicata l'essenza della rappresentanza politica e, conseguentemente, menomata l'attività parlamentare che si

⁹¹ Secondo l'art. 25, co. 5, dello statuto del Movimento 5 Stelle «il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al Movimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000».

⁹² Sul punto, cfr. R. MAGI, *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*, in www.federalismi.it, 20 giugno 2018 e la risposta del Presidente Fico disponibile su <http://stefanoceccanti.it/la-risposta-del-presidente-fico-alle-lettere-magi-e-ceccanti/>.

⁹³ Così, A. CIANCIO, *Disciplina del gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in www.federalismi.it, 13 giugno 2019, spec. 6, secondo cui “il divieto di mandato imperativo, pertanto, va collocato al cuore dell'odierno sistema di democrazia rappresentativa, tanto più se si considera che i partiti rappresentano uno – probabilmente il più importante, e tuttavia non l'unico – strumento per consentire la partecipazione dei cittadini”. Secondo A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in www.federalismi.it, 13 giugno 2018, 2, addirittura “radicalmente nulla, perché in contrasto con l'ordine pubblico (applicazione diretta o analogica dell'art. 1343 c.c.) e, segnatamente, con il principio di esercizio dell'attività parlamentare esente da vincoli di mandato (art. 67 Cost.)”. Nullità “insanabile”, secondo R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in www.federalismi.it, 13 giugno 2018, 3.

⁹⁴ Secondo N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano 1991.

⁹⁵ E. BÖCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 247.

⁹⁶ Corte cost., sentenza n. 14/1964, secondo cui il libero mandato «è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento».

⁹⁷ E non come mero privilegio, come ha sostenuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 298/2004.

⁹⁸ Corte cost., n. 14/1965.

nutre del dibattito, della diversità di posizioni, della contrapposizione tra gli interessi in gioco anche nell'ambito di un singolo gruppo parlamentare⁹⁹.

L'obiettivo, pur condivisibile, di evitare fenomeni di costante transfughismo¹⁰⁰, attraverso la previsione di meccanismi volti a garantire una tendenziale corrispondenza tra voti in entrata e voti in uscita, non potrebbe che presupporre in alcun caso l'intangibilità del divieto di mandato imperativo.

Eppure, secondo autorevole dottrina, il divieto di mandato imperativo rimarrebbe una mera norma di coordinamento costituzionale stretta nella morsa degli articoli 1, 48 e 49 Cost.¹⁰¹, nella considerazione che, in uno scenario di crisi del partito politico, il cittadino-elettore è chiamato a concorrere alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.) attraverso l'esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.), considerato una delle espressioni maggiormente caratterizzanti della sovranità popolare (art. 1 Cost.).

L'interpretazione, per così dire, restrittiva del libero mandato ha così finito per alimentare le posizioni *anti-élite*, anti-pluraliste e identitarie, "secondo un processo paradossale, ma per nulla nuovo, in base al quale dall'idea della necessaria corrispondenza tra volontà dei rappresentati e agire dei rappresentanti, si tende ad instaurare (e talora si riesce a farlo), un sistema nel quale la volontà dei rappresentanti si identifica con quella dei rappresentati"¹⁰².

La sovrapposizione soggettiva tra rappresentanti e rappresentati viene creata attraverso una partecipazione *da remoto* della c.d. *base*, chiamata ad esprimersi attraverso i modi e le forme della *democrazia digitale* sull'indirizzo politico del MoVimento, il cui risultato si traduce inevitabilmente in veri e propri obblighi per il rappresentante che, non a caso, tende a divenire un mero *portavoce* incapace di sottrarsi ad una contraria ma libera scelta personale, peraltro ammessa proprio dall'art. 67 Cost.

E non è un caso che la genesi contrattuale del Governo Conte I, sorretto da due forze politiche della medesima matrice populista¹⁰³, contribuiva a comprimere maggiormente lo spazio di libertà del singolo parlamentare, riservando al Governo, o tutt'al più ai Presidenti dei due gruppi parlamentari, la presentazione di «iniziative legislative finalizzate all'attuazione del programma», ovvero anche di «altri temi», ma

⁹⁹ Nello stesso senso anche C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in www.ederalismi.it, 13 giugno 2018, secondo cui "il rapporto tra libero mandato e rappresentanza nazionale è un insostituibile spartiacque della modernità costituzionale e pertanto risulta evidente come l'eventuale introduzione di limiti costituzionali all'esercizio del libero mandato parlamentare metterebbe in discussione il principio della rappresentanza nazionale".

¹⁰⁰ Su cui vi è ampia letteratura, come C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1996, 360 ss., L. VERZICHELLI, *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e aggregazioni*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1996, 398, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1998, 288 ss., L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione politica in Italia?*, in *Nuove Autonomie*, 2019, 2.

¹⁰¹ A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 135-137.

¹⁰² A. MORELLI, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, testo della relazione al Convegno su Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale, Catania, 8-9 novembre 2018, in *paper*, 6.

¹⁰³ Sulle caratteristiche dei movimenti populistici, cfr. P. GRAZIANO, *Neopopulismi*, cit. il quale accomuna sotto il tale dizione anche Renzi, Berlusconi, Salvini e il MoVimento 5 Stelle.

sempre concordati tra «le parti contraenti» (art. 7 del contratto Lega – Movimento 5 Stelle).

Una concezione che si inserisce perfettamente nella volontà dichiarata di «introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari» al solo fine di realizzare l'identità tra gruppi parlamentari e «forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori»¹⁰⁴.

Una compressione evidente e via via sempre più pervasiva della libertà del singolo rappresentante/*portavoce* che concorre al progressivo declino dell'istituzione parlamentare.

2.4. *La c.d. initiative*

L'idea di una democrazia partecipativa ancora più robusta emerge anche nella previsione di un “canale parallelo che mal si concilia con una democrazia rappresentativa”¹⁰⁵: la riforma dell'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare sul modello delle cc.dd. *proposition* o *initiative* americane¹⁰⁶.

L'addenda all'art. 71 Cost. mira, in sostanza, a garantire che le proposte di legge di iniziativa popolare soggette per gran parte alla prassi dell'*insabbiamento*, se presentate da almeno cinquecentomila elettori, non soltanto siano discusse, ma anche approvate entro 18 mesi dalla presentazione e previo un vaglio di ammissibilità e legittimità riservato alla Corte costituzionale anche precedente al deposito del progetto di legge alle Camere, a patto che i promotori raccolgano, in tale senso, almeno centomila firme.

Diverse le criticità evidenziate dalla dottrina, come la mancata previsione di un doppio *quorum*¹⁰⁷ e il conferimento di un potere di spesa al comitato dei promotori difficilmente gestibile¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Punto 20 del contratto di governo Lega – Movimento 5 Stelle.

¹⁰⁵ P. CARETTI, *Il referendum propositivo una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 3.

¹⁰⁶ «Quando una proposta di legge ordinaria 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, salvo che i promotori non vi rinunzino e a condizione che la Corte costituzionale lo giudichi ammissibile. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. 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 non ha contenuto omogeneo e se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi. Sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale giudica, su istanza dei promotori, anche prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, purché siano state raccolte almeno centomila firme. La proposta sottoposta a referendum è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. Se le Camere approvano la proposta in un testo diverso da quello presentato e i promotori non vi 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. La legge determina le modalità di attuazione del referendum previsto dal presente articolo». Secondo A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e initiative*, in *www.federalismi.it*, 15 aprile 2019, 258.

¹⁰⁷ Oggetto di modifica è anche il quarto comma dell'articolo 75 della Costituzione su referendum abrogativo, nella parte in cui richiede la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, per l'approvazione (a maggioranza dei voti validamente espressi) della proposta soggetta a referendum abrogativo. Il testo modifica il quorum di validità della consultazione referendaria richiedendo – in

Per quel che riguarda il tema del presente contributo, anche la modifica in commento contribuisce alla contrazione del dibattito parlamentare, della tradizionale dialettica tra maggioranza e minoranza e, pertanto, della discussione a seguito della quale si realizza la volontà dello Stato¹⁰⁹.

Difatti, l'*initiative* contrappone il Parlamento legislatore al popolo legislatore¹¹⁰ chiamato a definire, ma anche a realizzare, una parziale volontà di regolazione di interessi di pochi nel "silenzio"¹¹¹ di molti.

Diversi elementi procedurali e temporali introdotti nell'art. 71 Cost. sembrerebbero, insieme, un chiaro segnale dell'ulteriore svuotamento dell'istituzione parlamentare e della definitiva abdicazione del ruolo del rappresentante della nazione in favore di una funzione legislativa "pesantemente condizionata"¹¹².

In primo luogo, il termine fissato a 18 mesi per la definitiva deliberazione parlamentare rischia seriamente di compromettere l'importante momento tecnico dell'istruttoria considerato, a sommosso parere di chi scrive, atto di necessità, di utilità e di rispondenza ad un interesse generale nell'ambito del procedimento di formazione della legge¹¹³.

In secondo luogo, quand'anche in teoria l'istruttoria fosse condotta dalla commissione competente (o dalle commissioni competenti), il Parlamento avrebbe margini di manovra risicati e limitati a mere modifiche di stile non sostanziali per non rimettersi all'ulteriore giudizio di una porzione del corpo elettorale chiamato, in sostanza, ad una valutazione in punto a bilanciamento degli interessi che sarebbe opportuno fosse riservata *in primis* al Parlamento, quindi al Giudice ordinario e, in ultima istanza, in caso di profili di incostituzionalità, alla Corte.

corrispondenza con quanto disposto con le modifiche all'art. 71 della Costituzione – il voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto al voto. Sul punto, cfr. A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 2 dicembre 2018.

¹⁰⁸ C. PINELLI, *Audizione innanzi alla I Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati. Proposte di revisione costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 Dell'Uva. Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, in www.astrid-online.it, M. VOLPI, *Audizione davanti alla I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sulle proposte di legge C. 726 e C. 1173 di modifica dell'art. 71 della Costituzione (3 dicembre 2018)*, in www.astrid-online.it. Per evitare tali rischi, M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato (13 marzo 2019)*, in www.astrid-online.it, mentre S. CURRERI, *Il referendum propositivo: maneggiare con cura*, in www.laCostituzione.info, 18 aprile 2019.

¹⁰⁹ H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di G. Geraci, Milano 1982.

¹¹⁰ Così, A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e initiative*, cit.

¹¹¹ Secondo G. BARCELLONA, *Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in www.federalismi.it, 19 giugno 2019, 9 secondo cui "per vero, l'irrelevanza cui si condanna l'astensione può sembrare dia corpo ad un'inedita distinzione: tra cittadini attivi e cittadini non attivi. Il meccanismo messo a punto dalla riforma, infatti, consentirebbe ad una 'minoranza organizzata' e capace di mobilitare il 25% degli aventi diritto al voto di far prevalere le proprie ragioni; e, soprattutto, di conseguire tale obiettivo neutralizzando l'inerzia del 75% del corpo elettorale, la cui mancata adesione alla proposta dei promotori viene, così, resa marginale e trascurabile".

¹¹² V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2019, 249.

¹¹³ Nello stesso senso, su tutti, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli 2007, 83; ma anche R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, 207 che parla di "momento cruciale".

In terzo luogo, viene privato al parlamentare – questa volta sì e conseguentemente ai due precedenti profili – di una serie di diritti e prerogative che, alla luce del contingentamento dei tempi imposto dalla riforma e dal giudizio ancorché eventuale del corpo elettorale, rischia seriamente di comprimere la partecipazione ai lavori nel nome di una “mitica democrazia diretta in cui è il popolo a decidere e non le *élite*”¹¹⁴.

3. La riduzione del numero dei parlamentari: ragioni e contenuto

Prima e dopo la Seconda Guerra Mondiale, la determinazione numerica delle assemblee rappresentative, tanto in Italia quanto all’Estero, ha conosciuto l’alternanza tra modelli *dinamici* – caratterizzati dal rapporto popolazione/rappresentante – e *statici*, come accaduto per la Costituzione italiana a seguito della rimodulazione quantitativa degli artt. 56 e 57 Cost. *post* 1963¹¹⁵, tesa ad “evitare l’ipertrofia delle assemblee in un Paese, come l’Italia, in cui l’incremento demografico è stato sempre in lieve, ma costante aumento”¹¹⁶.

Da tale momento, il confronto sul numero dei rappresentanti in Parlamento, come molti altri temi, ha diviso gli studiosi della materia tra i seguaci della sovrabbondanza¹¹⁷ e chi, al contrario, riteneva ragionevole il mantenimento della quota fissa stabilita dalla legge cost. 9 febbraio 1963 n. 2¹¹⁸.

Ciononostante, sin dai primi tentativi di riforme costituzionali di sistema, si è messa in discussione la scelta del legislatore costituzionale del 1963 per ragioni legate all’efficienza del Parlamento¹¹⁹ e al contenimento della spesa pubblica¹²⁰ e presentate pressoché in ogni legislatura a partire dalla IX, eccezion fatta per la X (l’argomento non fu portato in discussione) e XI, allorquando la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. De Mita – Iotti) pose allo studio diverse proposte di revisione, tuttavia arenatesi per la ritrosia di molti ad «affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie»¹²¹.

¹¹⁴ V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco*, cit., 250.

¹¹⁵ Per una rassegna, cfr. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, in *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., 17-36.

¹¹⁶ T. MARTINES, Art. 56-58, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1984, 43 ss., sebbene da qualche anno si registra un calo della popolazione italiana (in esempio, secondo i dati ISTAT, nel 2019 si è avuta una flessione pari allo 0,3%). Qualora fosse stato mantenuto calcolo pre riforma del 1963, la Camera sarebbe stata composta da 750 Deputati.

¹¹⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1978, 438.

¹¹⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1976.

¹¹⁹ Nel 1985 (XI legislatura) la Commissione Bozzi si poneva quale obiettivo primario di «ridurre il carico di lavoro», con particolare attenzione «a non determinare problemi per la funzionali delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori».

¹²⁰ Così fu presentato anche il disegno di legge di riforma costituzionale c.d. *Renzi – Boschi*. In quel periodo, la somma stimata dai promotori si aggirava attorno ai 500 milioni di euro, sebbene la ragioneria dello Stato quantificò un risparmio di spesa non maggiore di 49 milioni di euro.

¹²¹ Camera dei deputati n. 3597, Senato della Repubblica n. 1789, Relazione del Presidente della Commissione Nilde Iotti, 5.

Proprio tale ultimo *monito* sembrava essere stato fatto proprio dal legislatore costituzionale tanto che, nei successivi tentativi di riforme, la riduzione del numero dei parlamentari veniva affiancata ad una rivisitazione di altri profili cruciali e connessi tanto alla trasformazione del Senato nel luogo della rappresentanza delle Regioni e delle autonomie territoriali¹²², quanto ad una revisione complessiva della seconda parte della Costituzione che teneva conto degli elementi patologici della forma di governo italiana¹²³.

Mentre le precedenti riforme riconducevano la genesi alle richiamate degenerazioni, la legge concernente modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari si pone oggi come unico obiettivo di realizzare un duplice *taglio lineare* nei confronti di “Parlamento troppo affollato”¹²⁴ e di una porzione di spesa pubblica infruttuosa.

Le ragioni emergono fin dalla contrattualizzazione del Governo Conte I¹²⁵ e ribadite sia nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio nella seduta della Camera dei Deputati in data 9 settembre 2019 (all’esito del mutamento della maggioranza di Governo), sia in occasione della presentazione di documenti istituzionali¹²⁶, sia nelle numerose dichiarazioni pubbliche di esponenti del Governo¹²⁷ e del MoVimento 5 Stelle¹²⁸ ispirate, queste ultime, alla diffusione di un sentimento “anticasta”¹²⁹ e volto a dipingere il Parlamento come una sorta di *poltronificio*¹³⁰.

¹²² Comitato Speroni, Bozza Fisichella, Bozza Violante.

¹²³ Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della (XIII legislatura), Governo Berlusconi II (XIV legislatura) e disegno di legge costituzionale c.d. *Renzi Boschi XVII legislatura*.

¹²⁴ P. ADDIS, *Come funziona all'estero?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 69.

¹²⁵ Al punto 20 del Contratto di Governo sottoscritto da Lega e MoVimento 5 Stelle si legge testualmente che «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. 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». Per approfondimenti, cfr., *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018.

¹²⁶ In esempio, sul sito istituzionale del Governo è chiaramente specificato che «L'obiettivo è duplice: da un lato favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e dall'altro ridurre il costo della politica (con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro in una Legislatura)» <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/#:~:text=La%20proposta%20di%20legge%20costituzionale%20prevede%20una%20drastica%20riduzione%20del,attuali%20315%20a%20200%20senatori.>

Nella nota di aggiornamento al DEF 2018 del 27 settembre 2018 si ricollega il tema delle riforme costituzionali «al miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento». O ancora, nel DEF 2019 è specificato che «oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci».

¹²⁷ L'On. Di Maio, all'esito dell'approvazione della riforma dichiarò “la fine di un'ingordigia andata avanti per decenni”, reperibile su <https://video.corriere.it/politica/taglio-parlamentari-maio-fine-una-ingordigia-politica-risparmi-500-milioni-legislatura/6e7c0626-a3c3-11e9-a7ad-0c138fd9d483>.

¹²⁸ Come rileva C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 78, altri sono i toni della narrazione della riforma ‘alla base’, soprattutto del Movimento5Stelle: ‘Tagliamo le poltrone!’ Mandiamo a casa ‘la casta’! Portiamo alla svolta il nostro Paese con ‘il passaggio dalla Seconda repubblica alla

Nel merito, la legge costituzionale consta di quattro articoli di cui i principali (art. 1, co. 1, lett. *a*) e art. 2, co. 1, lett. *b*) prevedono la riduzione del numero dei Deputati (da 630 a 400) e dei Senatori (da 315 a 200), con contestuale riduzione dei rappresentanti eletti nelle rispettive circoscrizioni estere (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato); seguono le modifiche consequenziali in ordine alla modalità aritmetica di ripartizione territoriale dei seggi (art. 1, co. 1, lett. *b*) per la Camera, art. 2, co. 1, lett. *c*) per il Senato) e la previsione di un numero massimo complessivo di Senatori a vita in carica (pari a cinque) nominati dal Presidente della Repubblica.

Mentre dal punto di vista della tecnica normativa nulla si eccepisce, se non un condivisibile miglioramento nella parte “puntuale e circoscritta”¹³¹ riservata alla modifica dell’art. 59 Cost. – in passato interpretato talvolta estensivamente talaltra restrittivamente¹³² – nel merito v’è da verificare se e in che modo una riforma costituzionale “parziale”¹³³ possa impattare positivamente sulla forma di governo italiana, in particolare sulla *performance* del Parlamento, attraverso l’incidenza non

Terza, quella dei cittadini!’ ‘Facciamo uscire 345 politici dalle aule di Palazzo Madama e Montecitorio e ci facciamo entrare 60 milioni di italiani!’ Ecco la ‘misura richiesta a gran voce dai cittadini’, reperibili sul c.d. *blog delle stelle*. Lo stesso Presidente del Consiglio ebbe ad affermare che “la riforma riduce i costi e darà più efficienza”, in *Il Fatto Quotidiano*, 8 ottobre 2019, sulla stessa scia di quanto dichiarato, in pari data, durante la Conferenza congiunta con il Presidente del Consiglio europeo Michel.

¹²⁹ S. RIZZO e G.A. STELLA, *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano 2007.

¹³⁰ Un’immagine eloquente di quanto affermato è stata data non solo in occasione della votazione finale della legge in commento, con alcuni parlamentari che si sono fatti fotografare fuori Montecitorio con forbici e striscione raffigurante le poltrone tagliate, ma anche durante la campagna per il sì risalente al disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi e protagonista l’On. Del Barba che, in una nota trasmissione televisiva, si alzò dalla poltrona sulla quale si era accomodato sostenendo di voler “ridurre le poltrone, anche la mia!”. All’opposto, ma sempre in tema di campagna elettorale, P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., 52, ritiene che “nell’attesa dell’esito del referendum, appare agevole osservare che, oltre alla richiesta referendaria stessa, anche la campagna elettorale delle forze politiche contrarie alla riforma rischia di essere destinata all’impopolarità, se si considera che questa revisione costituzionale investirebbe un unico e isolato aspetto della struttura parlamentare, che per giunta incontra una diffusa condivisione nell’opinione pubblica, soprattutto in riferimento alla *vulgata* del risparmio di spesa che ne deriverebbe e al contenimento degli ‘sprechi della politica’”.

¹³¹ V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?, Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 71.

¹³² Cfr., sul punto, F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull’interpretazione dell’art. 59, secondo comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 3, 671 ss., ma anche G. D’ORAZIO, *Il numero dei Senatori a vita nell’interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 1, 131 ss. Recentemente, L. SCAFFARDI, *Art. 59 Cost.*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna 2019, precisava che “riguardo al numero complessivo dei Senatori di nomina presidenziale, è prevalsa la valutazione che i Senatori di nomina non potessero essere contemporaneamente più di cinque citati dall’art. 59,2 Cost. Una visione restrittiva seguita fino alla Presidenza Pertini (1984) che, con la nomina di Bo e Bobbio, vide il numero di Senatori a vita di nomina salire per la prima volta oltre la soglia, ovvero a quota sette, seguito in questo dal Presidente Cossiga (1991) con ben quattro nomine (Agnelli, Andreotti, De Martino, Taviani). [...] Il Presidente Scalfaro espresse in una nota scritta (1992) il suo convincimento che non dovessero essere contemporaneamente più di cinque i Senatori a vita di nomina presidenziale sui seggi di Palazzo Madama, decisione condivisa dai suoi successori. Una scelta meditata anche per evitare alterazioni nelle fragili maggioranze parlamentari che da ormai due decenni vedono i Governi in balia degli eventi quando affrontano le votazioni in Senato”.

¹³³ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 211-227.

tanto sulla consistenza della spesa pubblica, quanto su alcuni istituti di garanzia previsti in Costituzione, sui regolamenti parlamentari e sulla rappresentanza politica.

3.1. L'incidenza sulla spesa pubblica

Pur essendo un profilo poco attinente alle dinamiche parlamentari, l'«apprezzabile risparmio di spesa»¹³⁴ derivante dalla riduzione quantitativa è stato uno dei due motivi principali delle ragioni a sostegno della riforma.

I Progetti di bilancio della Camera dei Deputati e del Senato relativi all'anno finanziario 2019 hanno previsto una spesa attestata intorno a 960 milioni per la Camera e 544 per il Senato.

Al di là delle diverse voci di spesa di cui un recente studio ha avuto modo di scomporre analiticamente¹³⁵, il risparmio parametrato sul salario netto del singolo parlamentare ammonterebbe a 37 milioni per la Camera e 20 milioni per il Senato.

Pertanto, per un totale di 57 milioni di euro all'anno rapportato al peso complessivo della spesa pubblica, si giunge ad una cifra significativamente bassa e pari appena allo 0,007% all'anno¹³⁶, l'equivalente di 3,12 euro a famiglia, ossia 1,35 euro a cittadino, in netto contrasto rispetto alle originarie previsioni dei promotori che stimavano un risparmio di circa lo 0,012%¹³⁷.

In sostanza, come è stato altresì rilevato, «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere»¹³⁸.

3.2. L'incidenza sulla Costituzione

Mentre vi è consenso pressoché unanime relativamente alla modifica contenutistica dell'art. 59 Cost., la parte principale della riforma sottoposta a referendum si trascina una serie di modifiche costituzionali *indirette* ancorché sottese, nella forma, ad un mero ricalcolo numerico della maggioranze necessarie ad eleggere il Presidente della Repubblica (art. 83 Cost.), eleggere cinque Giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), eleggere 1/3 dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), procedere alla revisione costituzionale (art. 138 Cost.), modificare i regolamenti parlamentari (art. 64 Cost.), votare le leggi su amnistia

¹³⁴ Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 del 27 settembre 2018, 112.

¹³⁵ A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei costi della politica*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 143-154.

¹³⁶ www.osservatoriocp.it.

¹³⁷ <https://codacons.it/riforme-codaconscon-taglio-parlamentari-risparmio-13-euro/>.

¹³⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost., approvata dal Senato, e C. 1172 cost., D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, resoconto stenografico, 3 aprile 2019.

e indulto (art. 79 Cost.), votare lo scostamento di bilancio (art. 81 Cost.), disporre la «fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni[...]» (art. 132 Cost.), presentare una mozione di sfiducia (art. 94 Cost.), oltre al ruolo dei Senatori a vita (art. 59 Cost.).

Rispetto alle tematiche principali che recentemente la dottrina ha già avuto modo di approfondire e di offrire al dibattito pubblico¹³⁹, è bene valutare – ancorché per cenni e soltanto in teoria – le possibili ripercussioni sui profili che inevitabilmente vengono coinvolti dal *taglio lineare* in virtù della ridefinizione dei *quorum* sufficienti o necessari per le deliberazioni ovvero per gli atti di indirizzo.

Invero, la riduzione quantitativa trasversale porta con sé conseguenze che rilevano tanto dal punto di vista quantitativo, quanto dal punto di vista prettamente politico, legato all’assetto dell’una o dell’altra Camera e delle consultazioni elettorali.

In esempio, una maggioranza *anti sistema e anti europeista* com’era l’unione tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle riuscirebbe – senza troppe difficoltà – a compattarsi attorno alla possibilità di ricorrere all’indebitamento prevista dall’art. 81, co. 2, Cost. ancorché limitatamente ai casi ammessi.

Vero è, allo stesso tempo, che la recente prassi ha dimostrato che il costante monitoraggio delle Istituzioni europee ed il controllo sui motivi e le finalità dell’indebitamento ha reso particolarmente complesso il ricorso allo scostamento di bilancio, come accaduto per il disegno di l. n. 145/2018¹⁴⁰ e la previsione di sfioramento proposta al 2,4% poi rivista il ribasso a seguito di moniti dell’Unione europea.

Ciò è possibile, quand’anche auspicabile, fino a che le Istituzioni sovranazionali mantengano un orientamento distante dalle posizioni euroscettiche che nell’attuale legislatura europea appaiono comunque più robuste rispetto al passato¹⁴¹.

Per quanto concerne l’art. 132, co. 1, Cost., l’impatto della riforma sembrerebbe essere irrilevante tanto per la previsione di contrappesi quantitativi e procedurali¹⁴²

¹³⁹ Sul punto, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2020, 761-794.

¹⁴⁰ Su cui, cfr. In particolare, il dibattito inaugurato dalla rivista www.federalismi.it del 20 febbraio 2019, in cui sono confluiti diversi contributi, tra cui M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvata dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato. (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell’8 febbraio 2019)*, A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa; oltre a quanto segnalato, cfr., ex multis, G. BUONOMO e M. CERASE, La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all’ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019; E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, in forumcostituzionale.it, 21 febbraio 2019

¹⁴¹ I gruppi *euroscettici* o caratterizzati da un *nazionalismo estremo* sono sempre stati presenti nel Parlamento europeo a partire dal 1984 e, in costante ascesa, sebbene non siano mai riusciti a raggiungere la soglia sufficiente per detenere la maggioranza.

quanto per la ragione che la proposta deriva *dal basso* e la legge costituzionale si limiterebbe a prendere atto della volontà di quella porzione di popolazione promotrice della fusione ovvero della creazione di nuovi enti territoriali regionali.

Parimenti non desterebbe preoccupazioni il procedimento relativo all'approvazione della legge sull'amnistia ed indulto, trattandosi di scelte discrezionali dettate per lo più da motivi storici, di riconciliazione sociale o straordinari, come accaduto per fronteggiare le disfunzioni del sistema carcerario italiano in occasione di significativi eventi storici¹⁴³.

Per di più, al contrario di quanto rilevato in tema di modifica al ribasso di alcune garanzie costituzionali, la diminuzione del *quorum* deliberativo richiesto dall'art. 79 Cost. semplificherebbe il raggiungimento della maggioranza qualificata dei componenti di ciascuna Camera, anche nella considerazione che l'approvazione non per forza (anzi, è bene che non lo sia) coinvolge esclusivamente gli appartenenti alla maggioranza.

All'inverso ciò non può valere per le modifiche dei regolamenti parlamentari, se non limitatamente agli auspici di larga convergenza ben al di là del minimo raggiungimento della soglia del 50%+1.

Come è noto, infatti, i regolamenti parlamentari sono considerati una fonte del diritto *sui generis*, a competenza riservata e specializzata¹⁴⁴ e posti a garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere.

È evidente che su tale aspetto, l'approssimarsi del taglio dei parlamentari renderebbe non soltanto le garanzie delle minoranze più fragili perché sottoponibili ad una revisione semplificata – attestandosi la soglia della maggioranza necessaria a 201 per la Camera e 101 per il Senato (rispetto a 316 e 158 attuali) – ma anche le dinamiche parlamentari maggiormente instabili, se rimane nella disponibilità di chi governa la possibilità di modificare agevolmente i fondamenti dell'attività parlamentare, come le modalità di costituzione dei gruppi parlamentari e, a cascata, delle giunte e delle commissioni.

Instabilità nascosta anche dietro ad una ulteriore modifica indiretta della Costituzione, nella parte in cui l'art. 94 ammette la presentazione della mozione di sfiducia da parte di un decimo dei componenti di ciascuna Camera.

Così, mentre con le leggi elettorali e con i correttivi alle soglie di accesso in Parlamento si è cercato di realizzare quel connubio tanto auspicato tra governabilità e rappresentanza, dietro la riduzione del numero dei parlamentari si cela uno strumento particolarmente incisivo in mano ad una minoranza ulteriormente ridotta del 36,5% in grado di provocare una crisi di Governo e detenere maggiori *chance* di conseguire il risultato proprio in virtù della riduzione quantitativa.

¹⁴² il territorio *costituendo* deve rappresentare almeno un milione di abitanti e la richiesta deve pervenire da «tanti consigli Comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse».

¹⁴³ Come ad esempio il d.P.R. 11 luglio 1959 n. 460. *Concessione di amnistia e indulto, legata alla celebrazione del quarantennale di Vittorio Veneto* e il d.P.R. 24 gennaio 1963 n. 5. *Concessione di amnistia e indulto, in occasione del Concilio Vaticano II*.

¹⁴⁴ Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1994, 161.

Se, a Costituzione vigente, un decimo dei componenti equivale a 63 Deputati e 31 Senatori, in caso di conferma della legge costituzionale, per porre in votazione una mozione di sfiducia sarebbero sufficienti 40 Deputati e 20 Senatori.

Un dato da non sottovalutare se si considera anche che in passato i Senatori a vita hanno avuto un ruolo determinante nella conservazione della maggioranza di Governo¹⁴⁵; come è stato opportunamente rilevato, la modifica dell'art. 59 Cost. "produrrebbe un significativo incremento del 'peso' della componente non elettiva all'interno del Senato"¹⁴⁶ in grado di esprimere il 2,5% dei Senatori a fronte dell'1,6% odierno.

Più complesso il discorso sulle altre "funzioni di garanzia esercitate dal Parlamento"¹⁴⁷ che egualmente esprimono *quorum* frazionari inevitabilmente ritoccati al ribasso. Ciò accade per l'elezione del Presidente della Repubblica¹⁴⁸, di cinque Giudici costituzionali, di 1/3 dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura¹⁴⁹ e per il procedimento di revisione costituzionale.

Su questi aspetti si intrecciano questioni tecniche afferenti al mero dato numerico, ma anche aspetti chiaramente politici se si tiene conto che le prassi hanno più volte dimostrato che dietro l'elezione di un Giudice costituzionale o di un membro laico, così come del Presidente della Repubblica, si celavano accordi tra le forze politiche finalizzate ad una scelta quanto più condivisa tra maggioranza ed opposizione, almeno fino a quando il sistema partitico italiano non si presentava estremamente frastagliato e strutturato sulla prevalenza di un partito maggioritario o sull'alternanza tra due poli opposti¹⁵⁰.

Per tale motivo, al di là della riduzione delle maggioranze previste – inevitabile conseguenza della riforma – le prassi mostreranno in quale delle due direzioni le forze politiche decideranno di muoversi: tanto potranno rinverdire auspicabili prove di dialogo e di accordo ad ampio raggio in funzione del ruolo di garanzia, terzietà ed imparzialità del Presidente della Repubblica, dei Giudici costituzionali e dei membri laici; tanto potranno sfruttare fino in fondo la forza maggioritaria, mettendo all'angolo le minoranze.

In realtà, per il Capo dello Stato, l'incrocio tra il voto a scrutinio segreto e la previsione numericamente invariata di 58 delegati regionali potrebbe rendere maggiormente incerto l'esito delle elezioni per lo meno a partire dal quarto scrutinio, atteso che la mancata modifica del secondo comma dell'art. 83, co. 2, Cost., ha

¹⁴⁵ Come nel caso del Governo Prodi II.

¹⁴⁶ V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i Senatori a vita?*, cit., 82.

¹⁴⁷ E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento, Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 87.

¹⁴⁸ In questo caso sarebbero necessari, per i primi tre scrutini, la maggioranza qualificata del Parlamento riunito in seduta comune, pari a 438, mentre a partire dal quarto è sufficiente raggiungere 330 preferenze.

¹⁴⁹ Per i primi tre scrutini il *quorum* è pari a 438 preferenze (2/3 dei componenti), mentre successivamente al terzo è 382 (3/5 dei componenti del Parlamento in seduta comune).

¹⁵⁰ In esempio, come rileva E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento* limitatamente all'elezione dei Giudici costituzionali, 90.

comportato una variazione al rialzo della percentuale relativa alla componente regionale dal 5,8% al 9,6%.

Ne consegue che a partire dal quarto scrutinio, poiché è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti il “collegio imperfetto”¹⁵¹, l’incidenza dei delegati regionali sarebbe non soltanto evidentemente maggiore, ma diventerebbe decisiva, tenuto conto della presenza di tre forze politiche (anche quattro vista la costante ascesa di Fratelli d’Italia) tendenzialmente pariordinate ed espressione più o meno del 20% della componente parlamentare.

Un eventuale *accordo in blocco* da parte dei delegati regionali potrebbe essere quindi determinante per la scelta del Capo dello Stato, sebbene la fluidità del sistema politico-partitico fungerebbe da garanzia e da impulso per una scelta forzosamente più condivisa, per lo meno allo stato attuale, in cui la coagulazione di più compagini politiche eterogenee attorno ad un nome della sola maggioranza appare meno probabile di quanto effettivamente lo si percepisca.

Infatti, l’idea che i delegati regionali, non soltanto si compattino, ma unitariamente lo facciano in funzione di un candidato Presidente proposto da una o l’altra compagine politica, appare una ipotesi peregrina tenuto conto della diversa colorazione politica degli enti territoriali.

Purtuttavia, se è vero – come è vero – che il Presidente della Repubblica è organo che rappresenta l’unità nazionale, allora riservare un ruolo più incisivo e meno *di tribuna* ai delegati regionali non potrebbe che rafforzare la figura di garanzia e di coesione quale è quella del Capo dello Stato¹⁵².

In ultimo e per quanto concerne il procedimento di cui all’art. 138 Cost., se da un lato e parimenti per quanto accade per Presidente della Repubblica, Giudici della Corte e membri laici del C.S.M., si verificherà una torsione al ribasso del *quorum* previsto in seconda deliberazione, allo stesso modo sarebbe maggiormente agevole ricorrere al referendum costituzionale previsto dal comma 2, almeno per quella minoranza parlamentare contraria alla revisione costituzionale.

3.3. L’incidenza sui regolamenti parlamentari

La modulazione degli effetti della riforma costituzionale differita alla successiva legislatura riduce – ma non elimina – il rischio paventato anche dalla Giunta per il

¹⁵¹ G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965, 291-298. *Contra* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1972, 522-523; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1972, 298; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974, 43 ss.; L. PALADIN, «Sulla natura del Parlamento in seduta comune», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 400-408; A.P. TANDA, «Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune», in *Rass. parl.*, 1976, 120-126; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 72-73.

¹⁵² Nello stesso senso, anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 233, secondo cui “l’aumento, in proporzione, della quota dei delegati regionali – che peraltro, come la prassi insegna, rispondono sempre alle logiche del partito di appartenenza – non sembra foriero di significative conseguenze, in quanto l’elezione del Capo dello Stato era stata disegnata dai Costituenti come una elezione di secondo grado, ma non di derivazione esclusivamente parlamentare”:

regolamento (seduta del 3 ottobre 2019) «di lasciare alla prossima legislatura un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale approvata e privo delle necessarie forme di tutela»¹⁵³.

C'è stato già chi ha proposto una puntuale “tassonomia”¹⁵⁴, individuando quattro gruppi di disposizioni interessate dalla riforma a partire da tre questioni problematiche affrontate dalla Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati in cui è emersa la necessità di adattare i regolamenti alla riduzione del numero dei parlamentari, omogeneizzare maggiormente i due regolamenti di Camera e Senato e rendere coerente il contenuto della modifica con la parte II della Costituzione.

Non appaiono infondate le preoccupazioni *ut supra* richiamate e confermate dall'auspicio della maggioranza di Governo a che le Giunte per il regolamento di Camera e Senato avviano, quanto più velocemente possibile, l'adattamento delle disposizioni regolamentari «per valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia [...]; intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

Oltre a quanto già puntualmente segnalato in merito a possibili degenerazioni delle prassi¹⁵⁵, a parere di chi scrive sono essenzialmente due i profili critici in caso di conferma della riforma costituzionale: la composizione numerica dei gruppi parlamentari e lo *statuto dell'opposizione* a garanzia della partecipazione delle minoranze e del penetrante controllo che le stesse hanno esercitato, in particolare durante il dominio del Governo in Parlamento.

Per quanto la Costituzione faccia riferimento ai gruppi parlamentari limitatamente agli artt. 72 e 82 Cost., la riconosciuta centralità quali *motori dell'attività parlamentare* è direttamente connessa a quelle disposizioni regolamentari che affidano agli stessi funzioni rilevanti nell'ambito dei procedimenti legislativi (la composizione delle commissioni proporzionalmente alla consistenza) e all'organizzazione dei lavori (la definizione del calendario e degli ordini del giorno).

Se, come sembra, al taglio lineare dei parlamentari debba corrispondere, quasi come un automatismo, la variazione al ribasso delle soglie numeriche minime per la costituzione di un gruppo¹⁵⁶, non v'è dubbio che, pur nell'assenza di meccanismi atti a collegare voti in entrata e voti in uscita¹⁵⁷, non solo la disciplina di partito tenderà ad

¹⁵³ documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2019/10/03/15/comunic.htm#

¹⁵⁴ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 131-142.

¹⁵⁵ *Ibidem*, *passim*, ma anche C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

¹⁵⁶ In tal caso, per la Camera 7, mentre per il Senato 3.

¹⁵⁷ Salvo per il Senato, dove la riforma del 20 dicembre 2017 ha introdotto un correttivo finalizzato ad una maggiore corrispondenza, tra gruppi e partiti, modificando l'art. 14 R.S.; cfr. sul punto, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in www.federalismi.it, 23 febbraio 2018.

essere maggiormente pervasiva rispetto a quanto non lo sia già¹⁵⁸, ma aumenterebbe la possibilità di costituzione di *microgruppi* con conseguente forte instabilità delle maggioranze.

Per quanto concerne la prima delle due prospettive, ciò potrebbe amplificarsi soprattutto in alcuni partiti (*rectius*, MoVimenti) dove – come si è avuto modo di argomentare precedentemente – la condotta del singolo parlamentare è legata indissolubilmente alla concezione ideologica del partito/MoVimento di appartenenza, in particolare laddove sono previsti meccanismi sanzionatori tendenzialmente eccessivi rispetto al divieto del vincolo mandato previsto dall'art. 67 Cost. e che qualcuno vorrebbe, in qualche modo, definitivamente accantonare¹⁵⁹.

Diversamente, se le soglie di costituzione dei gruppi dovessero rimanere invariate, è stato giustamente osservato che “qualora il numero minimo per la costituzione di un gruppo dovesse rimanere troppo elevato rispetto ai risultati che ciascuna lista può riportare in termini di eletti e considerando la forte migrazione dei parlamentari da un gruppo all'altro nella prassi, si dovrà valutare l'esplosione del gruppo misto quale *luogo residuale* nel quale confluiscono tutti i parlamentari che non riescono a raggiungere tale numero minimo [considerando anche] la disciplina delle correnti interne”¹⁶⁰; il che potrebbe avere un esito non troppo positivo sulla velocità dei lavori assembleari, in particolare durante i momenti delle votazioni finali e della presentazione degli emendamenti quando, ai fini del contingentamento dei tempi e dell'economicità dei lavori, sarebbe opportuno, per così dire, *trovare la quadra*.

Rispetto, ancora, ai profili problematici in tema di Commissioni permanenti, due scenari alternativi tra loro potrebbero rivelarsi a seguito dell'approvazione della riforma ed in relazione alla decisione di intervenire o meno sui requisiti numerici di composizione dei gruppi, tanto per il gravoso carico di lavoro dei singoli parlamentari – in particolare per il ristretto numero dei Senatori chiamati a districarsi durante le sessioni parallele¹⁶¹ – quanto per il rispetto della proporzionalità tra gruppi parlamentari¹⁶² e finanche nella possibilità di convocazione frequente delle Camere (art. 29, R.C.) o delle Commissioni permanenti (art. 30 R.C., art. 29 R.S.), così come nelle ipotesi di richiesta di sospensione dei lavori (art. 29, co. 1, R.S.) o nella verifica del numero legale per le deliberazioni delle Commissioni in sede diversa da quella legislativa (art. 46, co. 1, R.C., art. 30, co. 3, R.S.).

Tali aspetti non sembrano quindi andare nella direzione di realizzare un Parlamento performante, snello, efficiente, qualitativo, anche per il possibile appesantimento procedurale¹⁶³ determinato dalla conseguente riduzione del numero di Deputati o Senatori che nel corso dell'esame possono chiedere di rimettere il progetto di

¹⁵⁸ Se non altro perché è fisiologicamente naturale che meno parlamentari sono maggiormente controllabili anche dall'esterno, a maggior ragione in un sistema partitico caratterizzato da partiti personali e verticistici.

¹⁵⁹ Punto 20 del contratto di Governo tra la Lega e il MoVimento 5 Stelle.

¹⁶⁰ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., 135.

¹⁶¹ *Ibidem*, 137.

¹⁶² *Ibidem*, 136.

¹⁶³ Nello stesso senso anche L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., spec. 272-273.

legge dalla sede deliberante all'assemblea (art. 92, co. 4 R.C. e art. 35, co. 2, R.S.), proporre all'Assemblea il trasferimento di un progetto di legge, già assegnato in sede referente, alla medesima Commissione in sede legislativa (art. 92, co. 6, R.S.) e proporre emendamenti (art. 85-*bis*, R.C.), dovuto proprio alla riduzione del numero dei parlamentari in relazione con le disposizioni che attribuiscono agli stessi facoltà su base *frazionaria*.

Di contro, alcune disposizioni regolamentari ne trarrebbero anche beneficio se non altro per l'auspicabile approfondimento istruttorio preliminare alla determinazione del contenuto dell'atto normativo, come nel caso di proposta di risoluzioni (art. 50, co. 3, R.S.), di trasmissione al Comitato per la legislazione di progetti di legge affinché esso sia in grado esprimere un parere sulla qualità dei testi (art. 16-*bis*, co. 4, R.C.) o un esame suppletivo sugli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-*ter*, R.C.), ovvero nella previsione del *filtro* di cui all'art. 76-*bis*, co. 1, R.S., secondo cui «non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture», prevedendo anche il coinvolgimento della Corte dei Conti» (co. 4).

Sono solo alcuni degli esempi che mettono in guardia l'istituzione parlamentare da possibili rischi in grado di appesantire i lavori e, conseguentemente, *giustificare* l'ennesimo protagonismo del Governo a partire dall'equivoca convinzione fondata sulla preferenza della celerità in luogo della qualità della legislazione¹⁶⁴, così da porsi in direzione contraria nei confronti dei meccanismi introdotti dalla riforma regolamentare del 1997 che, per la prima volta, individuava un insieme di diritti e prerogative, destinati alle formazioni di opposizione specificamente considerate: la previsione di una riserva di tempi, nel programma e nel calendario, a vantaggio di proposte delle opposizioni; il maggior favore accordato a queste ultime nel contingentamento dei tempi quando sono in discussione disegni di legge governativi; l'istituzione di un Comitato per la legislazione composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; l'istituzionalizzazione e il potenziamento del ruolo del *relatore di minoranza* quale possibile portavoce di un'alternativa proposta dell'opposizione non sono che esempi di un nuovo modo di concepire il fenomeno oppositorio: come un soggetto portatore di un indirizzo e un programma propri, distinti da quelli, nel frangente, maggioritari¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Sul punto, si consenta un rinvio a L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli 2019.

¹⁶⁵ M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, cit., 29.

3.4. *L'incidenza sulla rappresentanza*

Tradizionalmente le istituzioni parlamentari sono considerate il “porticato tra lo Stato e la società civile”¹⁶⁶ e il luogo in cui trova spazio il confronto politico teso alla ricomposizione del pluralismo sociale.

In un'unica espressione, il Parlamento è il luogo principale della rappresentanza.

Il ruolo del Parlamento in ogni forma di governo è dato dalla composizione, dalla struttura, dalle funzioni assegnate, dalle leggi elettorali, dal ruolo dei partiti, tanto che autorevole dottrina ha distinto tra forme di governo che valorizzano il principio della sovranità popolare, favorendo un rapporto diretto tra rappresentanti e rappresentati, e forme di governo in cui la sovranità popolare si traduce esclusivamente nell'elezione da parte del corpo elettorale delle assemblee legislative¹⁶⁷.

La riforma costituzionale in commento attraversa il porticato e nel suo incedere, a fronte della riduzione pari al 36,5%, allenta – almeno numericamente – il rapporto tra parlamentari e abitanti con il rischio di non poter assicurare “una rappresentanza a tutte le correnti politiche”¹⁶⁸, già paventato durante i lavori dell'Assemblea Costituente.

Come noto, dall'Unità d'Italia e fino alla legge costituzionale n. 2/1963, la variazione del numero dei parlamentari è stata concepita tendenzialmente in rialzo ed in maniera più o meno proporzionale al variare della popolazione¹⁶⁹.

Nella fase di stesura della Costituzione si contendevano il campo due posizioni *dinamiche* e una *statica*: la posizione dell'On. Conti (un deputato ogni 150.000 abitanti)¹⁷⁰, la posizione dell'On. Fuschini (un deputato ogni 80.000 abitanti) e una terza che già proponeva l'indicazione di un numero fisso (500). Sebbene in Sottocommissione si giunse ad un accordo sulla base di un deputato ogni 100.000 abitanti, in Assemblea Costituente venne approvato un testo diverso dell'art. 56 Cost. che prevedeva l'elezione della Camera a «suffragio universale e diretto, in ragione di un Deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila».

Ciò comportò un incremento di 22 Deputati dalla prima alla terza legislatura.

Diversamente per il Senato, intorno al quale il dibattito si incentrò principalmente per quanto riguarda la natura e le funzioni¹⁷¹, fu approvata la proposta che prevedeva un

¹⁶⁶ G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino 2001, 1166.

¹⁶⁷ T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino 2008.

¹⁶⁸ Come ebbe ad evidenziare l'On. Cevelotto in Assemblea costituente durante le sedute del 19 settembre 1947, del 27 gennaio 1947 e del 23 settembre 1947.

¹⁶⁹ Sul punto, cfr. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, cit.

¹⁷⁰ Secondo l'On. Conti, “non occorre che i legislatori siano tanti: è necessario che siano buoni”, ed anzi, l'On. Nitti specificava che “più si aumentano le Assemblee di numero e più si rendono disordinate e inefficaci” sottolineando che i legislatori sono come la “nostra moneta, [...] più ne emettiamo e più diminuisce di valore; più aumenta il numero dei nostri legislatori e più essi diminuiranno di serietà e di prestigio!».

¹⁷¹ P. AIMO, *Bicameralismo e regioni, La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano 1977, M.S. GIANNINI, *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, in “Mondo Operaio”, 1948, N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, in AA.VV. *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, 409-411, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967.

rapporto pari ad un Senatore ogni 200.000 abitanti o frazione di 100.000 con soglia minima fissata a sei per ogni Regione, salvo la Valle d'Aosta¹⁷².

Così, anche in forza della III Disposizione transitoria della Costituzione¹⁷³, il *primo* Senato contava 238 componenti elettivi e 107 nominati.

La disproporzione tra le due Camere, che andava progressivamente aumentando anche sulla scorta del diverso parametro previsto in base al quale incrementare i seggi, suggerì i Governi della III legislatura ad elaborare alcune proposte per garantire «un migliore equilibrio»¹⁷⁴ tra la Camera e il Senato.

E fu proprio da questa esigenza che, a partire dalla l. cost. n. 2/1963 si conobbe il definitivo incremento di Deputati e Senatori con la prima delle tre modifiche degli artt. 56 e 57 Cost.

La seconda avvenne in forza della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (che modificava anche l'art. 48 Cost.) con l'introduzione delle due circoscrizioni *estero* che avrebbero eletto 12 Deputati e 6 Senatori senza modificare nel massimo e nel minimo il numero complessivo dei parlamentari.

Nelle more, finanche dai primi tentativi di ampia riforma della seconda parte della Costituzione, il tema della riduzione del numero dei parlamentari era diventato argomento obbligato e formalizzato in sede parlamentare nella XIV (518 Deputati e 252 Senatori), XV (512 Deputati e 186 Senatori), XVI (508 Deputati e 250 Senatori); mentre in precedenza le proposte in tema o non furono nemmeno esaminate (IX legislatura)¹⁷⁵, o si accantonarono per mancato accordo su un disegno complessivo più ampio (XI legislatura)¹⁷⁶ o per le dimissioni del Governo (XVII)¹⁷⁷.

Diversamente, la riforma costituzionale varata nella XVII legislatura e bocciata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 manteneva intatto il numero dei Deputati, modificando radicalmente la composizione e la struttura del Senato come Camera delle autonomie formata da 95 componenti espressione delle Regioni e di alcune realtà sub territoriali, oltre a 5 Senatori nominati per alti meriti, non più a vita.

¹⁷² Il testo dell'art. 57 Cost. recitava: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di Senatori inferiori a sei. La Valle d'Aosta ha un solo Senatore».

¹⁷³ «Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore».

¹⁷⁴ file:///C:/Users/989729/Downloads/310_327_t.pdf.

¹⁷⁵ La Commissione Bozzi aveva elaborato un progetto di riforma costituzionale particolarmente ampio della seconda parte della Costituzione in cui trovarono spazio alcune soluzioni. L'On. Scoppola propose 480 Deputati e 220 Senatori, mentre gli On. Pasquino e Miani 500 Deputati e 200 Senatori.

¹⁷⁶ La Commissione De Mita – Iotti propose il medesimo taglio lineare della riforma costituzionale attuale oggetto di consultazione referendaria.

¹⁷⁷ Il Governo Letta cessò dalle sue funzioni il 14 febbraio 2014. La proposta elaborata dal Gruppo di lavoro sulle riforme costituzionali aveva indicato alcuni obiettivi, tra cui il superamento del bicameralismo paritario.

Ad ogni modo, la riduzione del numero dei parlamentari non ha mai visto la luce in un contesto di “microchirurgia costituzionale”¹⁷⁸, ma è stata sempre collocata nell’ambito di una revisione più ampia della seconda parte della Costituzione coinvolgendo alcuni punti fermi delle anomalie italiane, come la previsione della doppia fiducia ed il ruolo di *stanco doppione* del Senato, per il quale si è cercato di ritagliare una posizione diversa dalla Camera.

Si è già detto del mutamento del rapporto tra Deputato/abitanti e Senatore/abitanti rivisto al ribasso e pari, per la Camera a 0,7 ogni 100.000 abitanti (uno ogni 151.210), mentre per il Senato 0,3 ogni 100.000 abitanti (uno ogni 301.223) che relega l’Italia agli ultimi posti dei Paesi dell’Unione europea¹⁷⁹.

Ora, in un contesto caratterizzato da un marcato conflitto di interessi eterogenei tra le parti sociali, dall’erosione di identità collettive come i partiti di massa, dal progressivo divenire di una società sempre più complessa e frammentata, la conseguente volatilità dei ruoli rappresentativi rende ancor più difficoltosa l’identificazione dei soggetti da rappresentare.

Il parlamentare rischia di trovarsi innanzi ad una platea di potenziali rappresentati più ampia, maggiormente eterogenea e profondamente conflittuale, per di più non potendo nemmeno contare sull’apporto costruttivo di quei partiti di massa, in passato in grado di penetrare nel tessuto sociale, aggregare bisogni e interessi, selezionarli e tradurli in chiave politica¹⁸⁰.

La sopraggiunta incapacità dei partiti di perseguire interessi generali, accanto ai richiamati elementi fisiologici connessi alla naturale evoluzione demografica e tecnologica della società, ha contribuito ad alimentare un processo di differenziazione

¹⁷⁸ M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura*, cit., 127.

¹⁷⁹ Per una rassegna, cfr. G. DELLEDONNE, *Un’anomalia tutta italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 55-68.

¹⁸⁰ Secondo 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 *www.federalismi.it*, 17 luglio 2019, 5, “Sul piano dei rapporti tra le istituzioni politiche, la questione del numero dei rappresentanti non sembra, invero, possa essere derubricata a fattore meramente neutro o, comunque, irrilevante. In generale, non sembra revocabile il dubbio che, ad una composizione numericamente più ampia delle assemblee legislative, si accompagni la tendenza ad un rapporto, per lo meno, più diretto ed immediato tra rappresentante e rappresentato: ciò, se non altro, a partire dall’elementare constatazione circa la maggiore ‘densità’ di rappresentanti in rapporto al numero degli elettori. Viceversa, tanto più elevato è il rapporto tra il numero dei cittadini e quello dei rappresentanti, tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori [...]. Dunque, ove si aderisca all’idea che la relazione tra rappresentato e rappresentante richieda di essere opportunamente preservata, occorrerà tener conto del fatto che ogni ipotesi di riduzione del numero dei rappresentanti finirebbe, verosimilmente, per produrre effetti non trascurabili sul rapporto tra questi ultimi e il corpo elettorale”. A sostegno di quanto evidenziato, l’A. richiama altresì le considerazioni di P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all’esame in Prima Commissione del DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero dei deputati e dei senatori*, in *www.senato.it* e di A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012, 7.

strutturale in cui rappresentare politicamente la nuova complessità con un minimo di continuità è divenuto “un compito di enorme ma inevitabile difficoltà”¹⁸¹.

La crisi dei partiti politici, la globalizzazione e il processo di integrazione europea sono stati tutti elementi che hanno contribuito al declino della rappresentanza politica e alla contestuale richiesta delle comunità locali di un diverso canale di rappresentanza, fondato sulla riscoperta delle “piccole patrie e [sul] ritorno all’identità”¹⁸², anche sulla base di un maggior legame tra rappresentato e rappresentante, quest’ultimo tuttavia sempre più “sradicato”¹⁸³ dal territorio di provenienza.

Eppure, la riforma sottoposta a referendum si pone in contrasto con un *ritorno al locale* per la riduzione “non percentualmente identica in tutte le circoscrizioni regionali: 60% in Basilicata e Umbria; 15% in Abruzzo, Calabria e Friuli-Venezia Giulia; 14% in Trentino-Alto Adige [... in cui ...] si produce una rappresentanza della Regione (6 Senatori) superiore a quella di altre Regioni che vantano un maggior numero di abitanti: Liguria (5 Senatori); Marche (5 Senatori); Abruzzo (4 Senatori); Sardegna (5 Senatori). La Calabria, poi, con quasi il doppio degli abitanti del Trentino-Alto Adige avrebbe lo stesso numero di Senatori”¹⁸⁴, senza contare che il numero previsto per la Regione italiana di confine è stato calcolato sulla base della mera sommatoria tra le Province Autonome di Trento e Bolzano (3+3) considerate alla stregua dei territori regionali.

Detto altrimenti, con la sola riduzione del numero dei parlamentari e senza la previsione in cantiere di meccanismi elettorali correttivi, il Parlamento, quale luogo di realizzazione del principio democratico della sovranità popolare, rischia di non essere più il luogo di intermediazione tra governanti e governati, comportando di per sé “un ridimensionamento dell’arena parlamentare [...e...] del grado di rappresentatività dell’organo [...]. Più nello specifico, sul versante dell’elettorato attivo diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull’esito dell’elezione (cd. efficienza elettiva *ex ante*); mentre su quello dell’elettorato passivo, i vari candidati per essere eletti avrebbero bisogno di più consenso. Il che è quanto dire che aumenterebbe il costo di ciascun seggio in termini di voti (secondo una dinamica che sarebbe riscontrabile anche sul piano matematico, dato che una tale dinamica provocherebbe un aumento del quoziente elettorale, calcolabile sulla base del rapporto tra totale dei voti e totale dei seggi)”¹⁸⁵.

¹⁸¹ G. PASQUINO, *I problemi della rappresentanza politica*, in www.treccani.it/enciclopedia.

¹⁸² P. HABERLE, *Constitutional aspects of cultural identity*, in *Derechos y libertades*, n. 14/2006, 89.

¹⁸³ D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 10.

¹⁸⁴ A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l’unica, sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 264.

¹⁸⁵ L. TRUCCO, *Audizione della prof. Lara Trucco in merito ai d.d.l. n. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”* (Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica – giovedì 29 novembre 2018), reperibile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/947/Prof.ssa_TRUCCO.pdf, ma anche sulla rivista www.giurcost.org, 2019, 1, *passim*.

I sistemi elettorali non rappresentano una “variabile indipendente”¹⁸⁶ e spiegano perché, in Italia, il tema della modifica della legislazione elettorale sia stato spesso affrontato insieme al dibattito concernente la debole razionalizzazione della forma di governo italiana. Nondimeno, molto spesso, l’incapacità della classe politica di procedere ad opportune riforme istituzionali volte a rendere il sistema nel suo complesso più efficiente, hanno spinto ad intervenire esclusivamente sulla legge elettorale, producendo risultati rivelatisi del tutto deludenti se non addirittura diametralmente opposti a quelli che ci si era prefissati.

Non a caso, è stato puntualmente rilevato che “l’eventuale riduzione del numero dei parlamentari non può non ripercuotersi proprio sul ‘disegno’ degli attuali collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo 12 dicembre 2017 n. 189 e, più in generale, sulla legislazione elettorale: infatti, all’eventuale verificarsi della diminuzione del numero complessivo dei parlamentari da eleggere, non possono evidentemente essere utilizzati i *numeri* previsti dalla versione originaria della legge elettorale del 2017”¹⁸⁷.

Tanto ciò è vero che l’art. 3 della legge 27 maggio 2019 n. 51 ha previsto un intervento manutentivo nella previsione in cui la riforma dovesse ricevere l’avallo del corpo elettorale. Esigenza che trova spazio nello stesso articolo 4 del testo sottoposto a referendum che ne differisce l’entrata in vigore al termine dello scioglimento delle Camere e comunque «non prima che siano decorsi sessanta giorni», termine funzionale per la rideterminazione dei collegi elettorali¹⁸⁸ che, allo stato attuale, includerebbero ciascuno circa 800.000 mila elettori per ogni Deputato e 400.000 per ogni Senatore, con enormi criticità sia in tema di sottorappresentazione di vasti territori interni rispetto ai centri urbani – magari anche per la previsione di eventuali soglie di sbarramento¹⁸⁹ –, sia in termini di costi da sostenere per il candidato durante la campagna elettorale¹⁹⁰.

4. La tappa obbligata: il recupero della centralità parlamentare

Accantonata la strada delle grandi riforme, gli obiettivi originario del contenimento della spesa pubblica e del miglioramento della funzionalità dell’istituzione parlamentare non appaiono così reali se, come sembra, il contesto delle anomalie della forma di governo italiana evidenzia aspetti patologici che vanno ben oltre il mito di un “Parlamento troppo affollato”¹⁹¹.

¹⁸⁶ M. VOLPI, *Considerazioni conclusive, in I sistemi elettorali, in Sistemi elettorali e democrazie, in Sistemi elettorali e democrazia*, a cura di M. Oliviero e M. Volpi, Torino 2007, 419.

¹⁸⁷ F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale, in Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 105.

¹⁸⁸ *Ibidem*, 106.

¹⁸⁹ Nello stesso senso, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., 202, il quale rileva infatti che “la riduzione del numero dei parlamentari aumenta la soglia della soglia di sbarramento”.

¹⁹⁰ In tal senso, anche C. FUSARO, *Nota scritta – Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all’esame in sede referente dei ddl cost. n. 24 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in www.senato.it.

¹⁹¹ P. ADDIS, *Come funziona all’estero?*, cit.

L'aspetto più preoccupante è che le pervicaci ragioni della riforma paventate da promotori e sostenitori diventino uno “specchietto per le allodole”¹⁹² attratte nella “trappola”¹⁹³ di chi alimenta l'illusorio obiettivo di una ricollocazione del Parlamento al centro della forma di governo e del sistema istituzionale, nella discutibile convinzione che la cooperazione tra il Governo e il Parlamento¹⁹⁴ passi, *in primis*, attraverso una consistente *cura dimagrante* del secondo.

Non a caso, c'è chi ha proposto un'immagine “estetica [della riforma], “con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico. Insomma, un bel vestito nuovo, che donerebbe una più bella linea a chi lo indossasse, ma non trasformerebbe l'indossatore, senza altri interventi, non solo sul sistema elettorale, in un modello di virtù repubblicane”¹⁹⁵.

Infatti, davanti ad impercettibili aspetti positivi della riforma, non vi è certezza – anzi, non pare essere reale – a che la mera riduzione possa improvvisamente restituire al Parlamento l'auspicabile funzionalità.

Peraltro, l'insanabile contraddizione tra il paventato miglioramento della *performance* parlamentare e gli ulteriori obiettivi di una porzione dell'attuale maggioranza come la *riscrittura* del libero mandato e l'introduzione del referendum propositivo, si pongono come elementi sintomatici della reale volontà di contribuire alla sottrazione degli spazi di confronto *al* Parlamento e *nel* Parlamento.

La realtà è che dietro a freddi numeri si cela ancora una volta l'antico problema della forma di governo italiana, di un bicameralismo paritario, anomalo, persistente ed ereditato “non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle regioni; no al Senato corporativo”¹⁹⁶; di una centralità straripante del Governo, di partiti politici delegittimati dai cittadini, di meccanismi elettorali inadatti a fotografare un sistema politico sempre più in continuo movimento.

Innanzitutto a questo affresco sconcertante, composto da elementi distorsivi e pervasivi di gran parte delle dinamiche istituzionali, il dubbio paventato da parte di chi scrive non si annida tanto sulla inutilità *tout court* della riduzione del numero dei parlamentari, quanto sulla necessità di un intervento del genere prima del ripensamento, ad esempio, del bicameralismo paritario, della razionalizzazione dei procedimenti

¹⁹² A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, cit.

¹⁹³ G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on line*, Editoriale, n. 1/2020, 1.

¹⁹⁴ Punto 1 del Contratto di Governo sottoscritto dalla Lega e dal MoVimento 5 Stelle.

¹⁹⁵ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., 186.

¹⁹⁶ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, 231. V. anche C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, n. 4/2007, 529, in cui si parla di “approdo casuale”, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1983, 1162, che parla di “risultato, quasi accidentale di una serie di veti incrociati” e A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, n. 3/1981, 47.

normativi, della democraticità dei partiti, della qualità dei rappresentanti che passa, in gran parte, per la “buona selezione dei candidati”¹⁹⁷.

Non è il tempo, oggi, di cadere nell’equivoco per cui il miglioramento dell’efficienza parlamentare è sinonimo di riduzione dei rappresentanti e di semplificazione del conflitto perché in tal modo si riducono contestualmente le occasioni di confronto in una società così eterogenea che non può che presupporre momenti di “legittimo conflitto”¹⁹⁸ da esplicarsi *nel* Parlamento.

La razionalità logica avrebbe dovuto suggerire un’agenda diversa ed immaginare un percorso riformista complessivo, pure a tappe, ma magari partendo dalla correzione di quell’anomalia tutta italiana del bicameralismo paritario, costruendo un Senato diverso¹⁹⁹, rappresentante degli enti territoriali e con funzioni di indirizzo e di controllo rinforzate.

Una soluzione del genere avrebbe avuto il significato di declassamento di una Camera rispetto all’altra, ma il riconoscimento di un ruolo particolarmente penetrante soprattutto in tema di verifica dell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza se, come molti hanno evidenziato²⁰⁰, da tempo il Parlamento ha sviluppato, come se fossero veri e propri *anticorpi* alla centralità dell’esecutivo, l’articolato ventaglio di strumenti previsto dai regolamenti parlamentari.

Su tale aspetto, il nodo non risiede nella scelta tra il prendere atto della centralità del Governo cercando di razionalizzarla o implementare gli strumenti che permettono al Parlamento di indirizzare e controllare: i due obiettivi vanno perseguiti paritariamente per avere una forma di governo decidente e trasparente, con un Parlamento *ago della bilancia* e un Governo centrale ma costantemente monitorato, e non un potere senza responsabilità.

Infine, appare fondamentale anche il recupero del ruolo di catalizzatori sociali e politici degli interessi particolari dei partiti, in modo da rinverdire e rigenerare la rappresentanza politica che, altrimenti, sarebbe irrealizzabile attraverso i canali diversi della *democrazia digitale*.

Al di là di quali saranno i risultati del referendum costituzionale, appare necessario (e nemmeno impossibile) ricomporre le due anime di chi vede nel taglio dei

¹⁹⁷ A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti*, cit., 8.

¹⁹⁸ D. FISICHELLA, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1980, 53.

¹⁹⁹ Sul punto, cfr. le considerazioni di A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in www.federalismi.it, 12 settembre 2018.

²⁰⁰ Tra gli altri, M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2016, N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2019, N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, L. VIOLANTE, *Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli*, in www.federalismi.it, 15 aprile 2019.

parlamentari un primo passo di una ventata di rinnovamento istituzionale²⁰¹ e chi, al contrario²⁰², auspica un diverso *revisionismo istituzionale*.

Le due posizioni, antitetiche nel metodo, nascondono più o meno velatamente un punto di contatto dal quale in ogni caso sarebbe opportuno ripartire (o continuare): il recupero della centralità parlamentare perché il contesto descritto mostra chiaramente – e ancora una volta – che non è possibile rimanere in un limbo precario, trovando “argomenti tesi a difendere lo *status quo*”²⁰³.

²⁰¹ Così G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit, ma anche C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 241-244 e L. Violini, *Il meglio è nemico del bene?*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 269-274

²⁰² Le posizioni sono molteplici e sostenute anche dal documento-appello a firma di più di 500 costituzionalisti che criticano la riforma e consultabile sul sito https://www.huffingtonpost.it/entry/referendum-183-costituzionalisti-dicono-no_it_5f436563c5b697824f9ab4fc. Su tutti, oltre alla richiamata dottrina nel presente contributo, si cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. on line*, n. 1/2020, 364 ss. e, nello stesso numero della rivista, M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, 39, nonché A. DE CRESCENZO, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, 342. La medesima Rivista ha peraltro inaugurato una speciale sezione in cui sono presenti anche i contributi di F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?* F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?* e V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*.

²⁰³ S. CECCANTI, *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *federalismi.it*, 6 agosto 2014, 4.