



Felice Blando*

Attori e registi del referendum costituzionale di modifica agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. Rilievi critici sul «taglio» dei parlamentari**

SOMMARIO: 1. L'obiettivo della semplificazione del sistema politico ad opera della riforma costituzionale in corso. La svalutazione della rappresentanza politica e la produttività dei parlamentari. – 2. La difesa dei risultati effettivi acquisiti nel primo periodo di regime parlamentare. La massima espansione della rappresentanza politica. – 3 L'avvento del maggioritario e le sue debolezze. Il fallimento delle riforme elettorali e lo sfaldamento della rappresentanza politica. Il futuro incerto. La persistenza del sistema proporzionale. – 4. Quali prospettive dopo il referendum costituzionale? Due conseguenze di carattere negativo: 1) il depotenziamento della funzione aggregante del Parlamento; 2) la sottoposizione del parlamentare a più stringenti vincoli di partito e inasprimento della lotta interna ai partiti. La riforma intende allineare il sistema italiano ad altri sistemi stranieri: il rilievo che questa proposizione esagera e fraintende. - 5. Cenni di conclusione. Attori e registi della riforma costituzionale.

1. L'obiettivo della semplificazione del sistema politico ad opera della riforma costituzionale in corso. La svalutazione della rappresentanza politica e la produttività dei parlamentari.

Nella passata Legislatura il tema delle riforme costituzionali è approdato in Parlamento ed ha, tra l'altro, portato al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sull'ambiziosa proposta di revisione costituzionale "Renzi-Boschi", concluso con la sconfitta dei riformatori¹.

Nell'attuale Legislatura, archiviata la precedente esperienza «costituente», si è spostata l'attenzione sul tema più circoscritto della riduzione dei membri del Parlamento.

Insomma: fallita la grande riforma si tenta la piccola riforma².

*Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo.

**Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ La riforma è stata appoggiata dal 40,6 % degli elettori: la sconfitta è stata senza appello.

² Il referendum è indetto per il 20 e 21 settembre 2020. Il testo di legge costituzionale che riduce di un terzo il numero dei parlamentari elettivi (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 240

La riforma della Costituzione, grande o piccola che sia, è diventata la vera sfida dei protagonisti della politica nazionale. Una sfida che questi ultimi devono vincere se non desiderano perdere un'altra parte della loro credibilità. Non si può più tornare indietro, ma non si può più neppure fallire.

Tra l'altro, per i partiti politici sarebbe stato molto pericoloso trascinare il dibattito sulle riforme dando ai cittadini la sensazione di una incapacità di decisione: rimettere ad amplissima maggioranza in discussione la composizione del Parlamento significa dichiararne ufficialmente, l'insoddisfacente rendimento, e nondimeno aggravare sensibilmente lo stato di sfiducia nella massima istituzione rappresentativa della Repubblica.

Ma ciò non sta a significare, come dimostrano i precedenti orientamenti di riforma e il dibattito nella passata Legislatura, che l'ipotesi sia agevolmente realizzabile e che sia agevole individuarne i contenuti e gli effetti positivi.

Nella scorsa Legislatura, il tema dominante è stato quello della *governabilità* tramite il miglioramento della funzionalità del processo politico in seno ai diversi organi costituzionali. L'attuale campagna referendaria ha fatto invece emergere, come tema primario, quello della *semplificazione del sistema politico*³.

Quanto alla ventilata riforma della legge elettorale, resta sullo sfondo il non facile quesito circa la compatibilità democratica della pratica del suo continuo mutamento (si può assoggettare la formazione del Parlamento a tattici e precari accordi legislativi di maggioranza?), mentre la misura consequenziale, in caso di accoglimento della proposta referendaria, del ridimensionamento della organizzazione parlamentare metterebbe in moto, come conseguenza ineluttabile, la eliminazione e la riduzione di alcuni dei suoi compiti.

Si badi, non si vuol negare che la misura di riduzione del numero dei parlamentari con l'aumentare, corrispondentemente, la loro produttività, non sia in teoria apprezzabile, ma più semplicemente che non ci si può attendere il risultato di un «Parlamento di lavoro»⁴.

A questo si aggiunge una seconda considerazione.

Non può apparire sorprendente, come il partito che ha ispirato la riforma, il Movimento 5 Stelle, abbia sin dalle sue origini affermato, che ormai in regime di piena partitocrazia il Parlamento è del tutto svuotato di contenuto. Esso è difatti un semplice strumento, dotato di

del 12 ottobre 2019. Per una valutazione complessiva di essa si veda almeno E. ROSSI, (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020.

³ Sulla riforma il saggio più completo, anche in termini di rigorosa esegesi normativa, è di M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2020, dove si trovano approfondite indicazioni bibliografiche. La complessità (e pericolosità) della riforma è evidenziata efficacemente da M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni Cost.*, 2020, *early access*, che avverte: «In realtà, nulla sarà veramente deciso dal referendum costituzionale, a parte naturalmente il trionfo della demagogia antiparlamentare» (*ivi*, p. 8). Lo spirito dell'antiparlamentarismo che muove la riforma è evidenziato anche in altre sedi da A. PANEbianco, *Non è vero che aiuta la riforma*, in «Corriere della Sera», del 1 settembre 2020 e da C. GALLI, *Se il Parlamento diventa più debole*, in «La Repubblica», del 29 agosto 2020.

⁴ In senso diverso cfr., tra i tanti, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della Costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7/2019, spec. p. 5, il quale ritiene che la «funzionalità» del Parlamento nel suo complesso aumenterà, per effetto della riforma, per via del conseguente taglio radicale dei micro emendamenti. Questo orientamento comprime in maniera eccessiva l'autonomia legislativa del Parlamento, il cui margine di espansione è proprio legato al potere di emendamento (cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 828 ss.).

potere soltanto formale, nelle mani dei partiti, in cui i parlamentari non giuocano più alcun ruolo effettivo in quanto membri del Parlamento, ma solo in quanto esponenti di partito⁵. Così ad esempio la critica, frequente in questo ambiente, alla classe politica corrotta e irresponsabile, non è semplicemente di carattere morale, bensì comprende anche la democrazia e le istituzioni fondamentali per il suo funzionamento, come la rappresentanza politica e le assemblee politiche.

In un tempo in cui il primato della politica e della necessità della forma politica appare già troppo debole, possono essere evitate trasformazioni che avranno di sicuro l'effetto di una attenuazione e assimilazione della rappresentanza politica.

2. La difesa dei risultati effettivi acquisiti nel primo periodo di regime parlamentare. La massima espansione della rappresenta politica.

Per decenni il sistema italiano, è stato indicato come quello che tra tutti meglio corrispondeva all'idea ed ai principi di un regime democratico-parlamentare fondato sulla mediazione. In sede teorica, qualche anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, un'autorevole voce dottrinale sostenne finanche la primazia costituzionale del sistema elettorale proporzionale.

Assolutamente chiaro in proposito è anche Gaetano Silvestri quando dall'interpretazione sistematica degli art. 72, terzo comma, e 82 secondo comma, Cost., rilevava che in esse, è data per presupposta, «la molteplicità delle forme di espressione politica degli interessi di gruppo sociali in un processo di mediazione continua che, all'interno della istituzione parlamentare, consente la formazione di una volontà politica non unilaterale»⁶. Nello stesso discorso l'autore rimarcava «La proiezione proporzionale è indispensabile se si vuole mantenere al parlamento il suo carattere essenziale di organo supremo della mediazione politica in un sistema di democrazia sostanziale che non voglia fare a meno dei trattati liberal-garantistici delle sue origini»⁷; ed infine, «Il riconoscimento esplicito della necessaria esistenza dei gruppi parlamentari va quindi inquadrato in un *sistema che garantisce la proporzionalità in tutti i momenti di trasmissione del potere*»⁸.

Oggi dobbiamo prendere atto che, sin dal 1993, con il referendum «elettorale» del 18 aprile 1993 (che si saldava a quello precedente del 9 giugno 1991), si è accettata in modo quasi inarrestabile, l'affermazione di una forma di governo immediata con l'esaltazione del sistema maggioritario e del bipartitismo, e veniamo a constatare che tale sistema, ha provocato il repentino e inesorabile smantellamento di tutti i partiti politici nei quali il regime parlamentare italiano si esprimeva⁹.

Non è il caso di tentare qui un pur sommario bilancio dei risultati conseguiti fra il 1948 e il 1993: bisogna comunque riconoscere che la classe politica italiana in quel periodo realizzò il

⁵ Su queste origini si veda P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, il Mulino, Bologna, 2018, in particolare la *Parte quarta* del volume, *L'ultimo arrivato: il nuovo per eccellenza*, pp. 297-317.

⁶ G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, Vol. II. *Scritti di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 269.

⁷ G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, cit., p. 270.

⁸ G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, cit., p. 271.

⁹ In tema, ampiamente, S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017, p. 255 ss.

nucleo essenziale degli obiettivi che erano stati fissati nella Costituzione e così cambiò in modo determinante la realtà italiana. Senza con ciò negare che, molte delle difficoltà in cui si imbatté si rilevarono fatali e che molti fattori perturbatori, deviaron la sua azione verso obbiettivi sbagliati.

La democrazia dei partiti, ha dato attuazione alla modernizzazione dello Stato italiano, compiendo scelte in ordine all'attuazione dei principi di libertà e di democrazia e, delle riforme economiche e sociali presenti nella Carta costituzionale.

Secondo l'interpretazione offerta nel 1954 da Crisafulli, l'art. 1, comma secondo della Costituzione italiana, non attribuisce la sovranità al popolo unitariamente inteso, piuttosto al popolo nella sua realtà composita, fatta di individui e gruppi che, attraverso l'esercizio delle libertà costituzionali e con gli specifici atti diretti a soddisfare i propri particolari interessi, eserciterebbe in modo continuativo detta sovranità¹⁰. Questa interpretazione può fondarsi sul collegamento sistematico tra l'art. 1, secondo comma e le numerose norme costituzionali che riconoscono e garantiscono le libertà civili e politiche e che dispongono la più ampia tutela del pluralismo politico e sociale¹¹.

Il segmento più significativo della sovranità popolare, nello sviluppo storico della nostra democrazia pluralista, si invera sulla funzione connettiva svolta dai partiti politici e sulla loro capacità di filtrare e ordinare le domande sociali prima di essere eventualmente formalizzate in un atto normativo. La specificità del ruolo dei partiti rispetto alle altre formazioni sociali garantite dalla Costituzione ha fatto sì che in essi, si realizzassero globalmente i momenti della mediazione e della rappresentanza politica, con importati risultati in termini di integrazione sociale e di legittimazione delle istituzioni costituzionali.

La suddetta conclusione pare trovare conferma tanto nell'interpretazione crisafulliana dell'art. 1, comma secondo, quanto in una più recente interpretazione dell'art. 67 cost.

Il divieto di mandato imperativo affrancando i vincoli di dipendenza del deputato da cerchie particolari di elettori, sarebbe funzionale al raggiungimento di mediazioni e compromessi sullo sfondo di scelte politiche non immediatamente condizionate da istanze corporative o settoriali; dall'altra parte però con la garanzia che pone per la libertà del deputato, contribuirebbe a mantenere aperto il canale di comunicazione tra il sistema dei partiti e il pluralismo sociale¹².

Saranno pertanto in prevalenza i rapporti all'interno dei partiti e tra questi e le altre manifestazioni del pluralismo sociale a determinare, o almeno a selezionare gli interessi, capaci di approdare nella sede Parlamentare.

Il Parlamento, sul quale gravano tutti gli interessi settoriali, non si limita ad essere neutrale, operando il solo contemperamento degli interessi confliggenti.

Gli interessi di partito, che pervengono sino alla sfera costituzionale, devono misurarsi con un interesse più ampio e prevalente, sostenuto da una sede istituzionale.

¹⁰ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)*, (1954) ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 91 ss.

¹¹ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 127.

¹² P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985, p. 693 ss., spec. p. 696.

Il Parlamento è organizzato in modo da essere istituzionalmente adeguato alla cura degli interessi generali della collettività nel suo insieme, avendo riguardo alle situazioni di oggi come a quelle future.

I principi della discussione, del contraddittorio, della pubblicità dei lavori, il principio della rappresentatività, il principio maggioritario e quello dell'indipendenza nel processo di decisione parlamentare tendono sostanzialmente a questo¹³.

La Costituzione, attraverso queste varie tecniche, individua conseguentemente nella sfera costituzionale, l'unica sede attraverso la quale gli interessi di questo e quel partito, possono in definitiva farsi valere.

Corollario di questo principio può essere considerato quello che attribuisce al Parlamento l'effettuazione delle scelte legislative fondamentali¹⁴.

La prevalenza sostanziale attribuita alla legge parlamentare, sembra coerente con la particolare capacità di legittimazione del procedimento parlamentare e con le garanzie di trasparenza e pubblicità da esso fornite.

Per l'effetto combinato del bicameralismo, del sistema elettorale proporzionalistico e del pluripartitismo il valore della rappresentanza politica ha ricevuto un'estensione massima.

Il fatto stesso che il sistema si fondava sul principio della massima estensione della rappresentanza politica, ha consentito proprio a tutti i partiti, la possibilità di farsi riconoscere, di dimensionarsi a più livelli e di cercare di fare valere nella istituzione parlamentare, gli interessi tendenti allo sviluppo della collettività nel suo insieme.

Invero, è altresì noto, che già nel 1963, una ricerca pionieristica e ancora oggi ricchissima di stimoli, metteva in luce la perdita di funzionalità delle attività parlamentari e la necessità di una trasformazione dei compiti del Parlamento caratterizzato e sopraffatto dall'enorme afflusso di domande pressioni richieste connesse ai partiti al potere¹⁵.

Il terreno sul quale il problema si pone è quello della "crisi dei parlamenti", modello questo, la cui analisi eccede i limiti della presente trattazione, e che in questo contesto non può che essere sommariamente indicato come un modello molto critico sul ruolo del partito politico e sul valore sostanziale del procedimento parlamentare nello stato moderno¹⁶.

¹³ Sul complessivo ruolo di questi principi si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 173.

¹⁴ Per tale principio v. A. A. CERVATI, *Commento all'art. 70*, in *Commentario della costituzione. Art. 70-74*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna - Roma, 1985, pp. 10 ss. e, *amplius*, per importanti considerazioni sul ruolo della legge parlamentare in ordine alla realizzazione dell'unità dell'ordinamento giuridico.

¹⁵ *Il parlamento italiano 1946-1963*, in G. SARTORI *et al.*, edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963. Il fondamentale saggio di Sartori su *Parlamento* è parzialmente riprodotto in ID., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, III ed., 1995, pp. 217-256. Si veda inoltre *ivi* il saggio di A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, pp. 205 ss., per la dimostrazione che la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento conseguiva il consenso anche dei parlamentari dell'opposizione. *Adde*, A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano, 1975, pp. 11 ss., con una ampia analisi sull'attività delle Camere nel prime sei legislature.

¹⁶ E' questa una prospettiva, che sia pure con accenti diversi, è stata sviluppata dalla scienza politica, sociologica e giuridica. In Italia il primo saggio che coniuga il dibattito scientifico sugli antichi parlamentari con quelli sui nuovi è la *Prefazione* di M. S. Giannini a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Edizioni di comunità, Milano, 1950, ora in ID., *Scritti. Volume Terzo. 1949-1954*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 287: «Da quando il sistema parlamentare cominciò a dare segno di incrinatura – o, con più precisione, da quando la parte grossa degli uomini politici si accorse, stupita, che esistevano delle incrinature in un sistema che appariva quasi consustanziale con la locomotiva, il telegrafo e la dinamo –, la letteratura sulla *crisi* dei parlamenti e dei sistemi parlamentari prese a diffondersi rapidissima» (v. pp. 290-291).

In ogni caso non è il modello delineato nella Costituzione.

Gli argomenti desumibili dalla normativa costituzionale, sono molteplici e diversi: dalla istanza di partecipazione del singolo e delle formazioni sociali posta in generale dagli artt. 2 e 3, secondo comma, al grande rilievo dato dall'art. 5 agli enti autonomi provvisti di potere pubblico, dalla considerazione dell'art. 49, dove i partiti, nella loro pluralità, sono chiamati in concorso tra loro a determinare la politica nazionale.

Questa struttura, è oggi confermata da chi ha di recente ripercorso con la necessaria serenità la parabola storica della sovranità, osservando che «Il pluripartitismo», resta oggi l'antidoto «perché non si sovverta il limite della politica e questa non sia puramente e semplicemente espressione di forza»¹⁷.

3. L'avvento del maggioritario e le sue debolezze. Il fallimento delle riforme elettorali e lo sfaldamento della rappresentanza politica. Il futuro incerto. La persistenza del sistema proporzionale.

Il sistema italiano ha funzionato per 45 anni su un'unica base, rappresentata dalla presenza di un medesimo partito, la Democrazia cristiana, come asse portante del Governo (a cui si è affiancata la «stabile» opposizione del Partito comunista italiano)¹⁸.

Il sistema proporzionale non permetteva a questo partito di raggiungere da solo la maggioranza dei seggi, e dovevano costituirsi quindi governi di coalizione. La fisiologica difficoltà di governabilità del Governo di coalizione si risolveva nella generalità dei casi con compromessi, frutto di approfondimenti da parte dei partiti di maggioranza. La stessa periodicità delle crisi, ad intervalli “regolari” da uno a due anni, corrispondeva alla esigenza di realizzare gradualmente aggiustamenti tra le forze politiche.

Che dopo decenni di completa stabilità del quadro politico di fondo, si dovesse giungere ad una fase più dinamica, è cosa del tutto fisiologica e naturale.

Ciò che era impossibile prevedere, era l'inaugurazione di una fase politica del tutto nuova rispetto al quadro preesistente.

Con le leggi elettorali adottate a seguito del referendum del 1993 si pensava di perseguire lo scopo di consentire ai cittadini elettori, di scegliere il Governo, come accade in quasi tutte le grandi democrazie occidentali. Il fine più realistico era quello di ottenere un sistema che ponesse

¹⁷ G. BERTI, *Sovranità, ad vocem*, in *Enc. dir., Annali I*, Giuffrè, Milano, p. 1067 ss., spec. p. 1077.

¹⁸ Significativa una recentissima analisi di M. Follini, *Democrazia cristiana. Il racconto di un partito*, Sellerio, Palermo, 2019, spec. p. 190, a cui giudizio il «primato democristiano», nel sistema politico italiano, «fu la ghigliottina che tagliò di netto tutte le ideologie del novecento: il liberalismo, il socialismo, il fascismo, il comunismo [...]. La DC fu la nemesi di tutto questo, il rovesciamento inatteso del novecento italiano». Si veda per una ampia analisi storica e politica G. GALLI, *Mezzo secolo di DC. 1943-1993. Da De Gasperi e Mario Segni*, Rizzoli, Milano, 1993, p. 65 ss. Nella analisi giuridica della Democrazia cristiana emerge per l'appassionata attenzione, costituzionale e politica, portata ai problemi dello Stato democratico, l'opera di Leopoldo Elia, di cui v. almeno i saggi raccolti a cura di M. OLIVETTI in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, con Presentazione di V. ONIDA.

argine alla frammentazione partitica, incentivando l'aggregazione di partiti «idealmente» vicini ed eliminando il voto di preferenza (considerato da molti il punto nodale della questione morale)¹⁹.

La singolarità di questa fase è che i partiti, per allinearsi alla logica del sistema elettorale, seguono l'indirizzo di stare insieme al Governo, creando una certa polarizzazione. Se una certa polarizzazione della vita italiana si è avuta, ciò è però avvenuto in assenza del presupposto fondamentale della tenuta di una coalizione, ossia che i rapporti tra i partiti si siano stabilizzati ed è questa relativa omogeneizzazione che consente ai partiti di concordare nei medesimi indirizzi. Perciò i partiti sono rimasti insieme anche se sono stati divisi, ed anzi in aperta gara tra loro. La mancanza di omogeneità nelle coalizioni ha determinato un minore impegno dei parlamentari a sostenere il Governo; i Ministri di diversa provenienza partitica, hanno rivendicato la massima autonomia; si sono irrigiditi i rapporti tra alleati, e i partiti meno allineati non hanno avuto remore ad avvalersi dell'arma del ricatto per bloccare la coalizione; il comportamento infedele dei membri della maggioranza si è manifestato in clamorosi esempi di franchi tiratori.

Si è pensato di rimediare a tutto ciò con misure di carattere formale, modificando innanzitutto la formula elettorale per via della legge n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*) e della legge n. 52/2015 (c.d. *Italicum*), entrambe dirette a valorizzare il premio di maggioranza e la clausola di sbarramento.

Queste trasformazioni sono apparse come un corpo estraneo, la cui attenzione appariva rivolta più allo sfaldamento della rappresentanza politica, che a incrementare stimoli per la governabilità.

La soluzione si è rilevata inefficace nell'attuale congiuntura politica e ritenuta incostituzionale con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte costituzionale.

Ad oggi sembra difficile anticipare quali siano gli sviluppi di questa trasformazione. Comunque, è da prevedere che il periodo di incertezza si prolunghi ancora per qualche tempo prima che possa vedersi uno stadio politico del tutto nuovo.

Sembra, tuttavia, che sia maturata una comune volontà politica in favore del sistema proporzionale, poco selettivo, tendente a superare la logica bipolare. Tale tendenza è da accogliere, perché tale sistema è l'unico da stimolo a effetti consociativi, funzionali al corretto dispiegarsi del nostro sistema costituzionale. La proporzionale è la procedura migliore per la composizione del Parlamento che, se deve essere un organo rappresentativo, deve rispecchiare con la massima precisione gli orientamenti del Paese²⁰.

¹⁹ V. in proposito diffusamente A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991, p. 8 ss., p. 187 ss.

²⁰ Tra i pochi sostenitori del sistema proporzionale v., con il consueto acume, G. U. RESCIGNO, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica, democrazia*, in *Lo Stato*, n. 4, 2015, p. 199 ss., spec. p. 219.

4. **Quali prospettive dopo il referendum costituzionale? Due conseguenze di carattere negativo: 1) il depotenziamento della funzione aggregante del Parlamento; 2) la sottoposizione del parlamentare a più stringenti vincoli di partito e inasprimento della lotta interna ai partiti. La riforma intende allineare il sistema italiano ad altri sistemi stranieri: il rilievo che questa proposizione esagera e fraintende.**

I due organi più importanti per la formazione delle decisioni, da noi, sono il Parlamento e il Governo.

Durante la fase costituente furono distinti i ruoli strettamente governativi affidati all'esecutivo, da quelli di elaborazione delle nuove regole basilari della convivenza, di competenza esclusiva del Parlamento.

Qualcosa di analogo si determina oggi, ma con caratteri meno radicali, perché la distinzione non si attua all'interno dell'organizzazione dello Stato, ma concerne i compiti complessivi del sistema dei partiti e della società.

Infatti la complessità sociale rende problematico riconoscere nel solo Parlamento l'organo costituzionale in grado di instaurare un rapporto rappresentativo con la varietà dei bisogni o delle aspirazioni comuni per poi comporli, attraverso il compromesso e la mediazione, ad unità.

Si impone perciò, un processo di riorganizzazione, di riadattamento del Parlamento²¹.

Esso deve modificare le sue caratteristiche per adattarle alla realtà, fino a quando l'attuale ciclo non si sia concluso. Pena, diversamente, la separatezza; pena, al limite, la rottura del sistema.

In quale direzione debba prodursi l'adattamento è questione complessa, che non può di certo esaurirsi in un saggio breve. Ma la misura della drastica riduzione dei suoi membri è, a nostro modesto parere, una risposta inadeguata ad una esigenza viceversa realistica. Alcune indicazioni si ricavano dalle premesse. Proveremo ad elencarle in tre punti.

Quanto più vasta è la rappresentanza parlamentare quanto più è probabile la elevata penetrazione di influssi esterni, di conseguenza, in presenza di una pluralità di interessi diversificati, l'organo costituzionale può dimostrarsi più adatto al conseguimento di una sostanziale unità ed omogeneità, che è essenziale per il conseguimento della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini e delle formazioni sociali.

A sua volta, l'elevato numero di influssi esterni, rende più difficile che un gruppo di interessi organizzato, possa esercitare influenze prevalenti nella sede parlamentare. Il nostro Parlamento, pur valorizzando di volta in volta qualche ruolo in particolare, ha saputo rapidamente riequilibrarlo: ciò è il segno che l'apertura verso tutte le domande settoriali di partito o dei vari gruppi ha prodotto, in modo automatico, idonee contropinte e forze di bilanciamento.

L'ampliamento della rosa, e qui siamo al secondo punto, consente in astratto delle scelte diversificate e migliori, ed è altrettanto plausibile che diminuendo il numero dei rappresentanti i migliori rischiano di essere sacrificati, anche per la necessità di non disconoscere il lavoro di chi

²¹ Per alcune indicazioni vedi, per tutti, A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in www.federalismi.it, n. 23/2017; ID., *Prefazione. Dieci anni dopo*, introduzione a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il mulino, Bologna, III ed., 2018.

opera nel partito e di assicurare le rotazioni. Può altresì prevedersi che la diminuzione dei seggi parlamentari produrrà un processo involutivo nei partiti in dipendenza proprio di un acuirsi delle lotte interne per il comando delle decisioni sulle candidature che assorbiranno una maggiore quota del tempo disponibile dei politici.

Un terzo e ultimo punto, è nel senso che una battaglia politica condotta nello slogan della riduzione drastica dei parlamentari presuppone un «blocco statico» che non esiste, e pone il problema insuperabile di comporre sia il peso numerico-quantitativo, sia peso funzionale-qualitativo di ciascun parlamentare incluso nell'organismo rappresentativo.

In proposito, a favore della riforma attuale, si argomenta che il sistema italiano si allineerebbe, nel rapporto fra seggi parlamentari e dimensione della popolazione, con altri ordinamenti che presentano sistemi di rappresentanza più funzionali rispetto al nostro.

Non sembra che, a tal riguardo possano prospettarsi soluzioni concrete, univoche per i vari ordinamenti, dato che, per le notevoli differenze sussistenti tra i sistemi politici, forme di Stato e forme di governo, la loro prospettazione o risulterebbe priva di serio aggancio alla realtà e cadrebbe quindi nel vuoto dell'astrazione, o sarebbe condizionata da scelte di ordine esclusivamente ideologico-politico e non più solo funzionali dal punto di vista giuridico. Anche la scelta del numero dei rappresentanti in qualsiasi Stato evoluto a regime democratico-elettivo, non può che dipendere dalle diverse tradizioni e situazioni storiche e sociali.

Un secondo dato da evidenziare è che, il distacco per il nostro modello istituzionale espresso dai riformatori non è che l'altra faccia della uguale insoddisfazione dei cittadini.

Il tallone di Achille delle esperienze democratiche del nostro tempo è costituito – a parere dei più – dall'apatia e dalla sfiducia del cittadino verso la politica che si riversa contemporaneamente verso le sue istituzioni.

Questa insoddisfazione verso la democrazia rappresentativa è alla base del meccanismo per cui: «I cittadini della democrazia parlamentare aspirano con ampiezza crescente alla democrazia presidenziale, i cittadini della democrazia presidenziale esprimono in vari modi il loro distacco dal modello istituzionale in cui vivono, quelli che hanno il sistema proporzionale vogliono il maggioritario, dove vige il maggioritario si cercano correttivi proporzionalisti o esplicite riforme in chiave proporzionale, e via dicendo, in una diffusa atmosfera di inquietudine insoddisfatta ove tutti guardano in casa altrui per placare le domestiche sofferenze»²².

5. Cenni di conclusione. Attori e registi della riforma costituzionale.

Le condizioni politiche che hanno permesso la massima espansione della rappresentanza politica, hanno pure costituito l'ambiente che ha favorito nella prima metà degli anni Novanta un altrettanto forte arretramento. Il fallimento della «rivoluzione maggioritaria», ha condotto alla

²² D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Laterza, Bari, 1996, p. IX.

produzione «ipercinetica»²³ di formule elettorali, con l'intento di raggiungere con meccanismi formali unità e omogeneità che mancano per ragioni sostanziali.

Nel corso di un triennio, 2014-2017, la svalutazione della rappresentanza si espande a tal punto che la Corte costituzionale compie una forma di integrazione autoritaria delle mediazioni politiche dichiarando incostituzionale due leggi elettorali²⁴. La funzione politica della Corte costituzionale viene esaltata e persino giustificata in nome di una «supplenza» del potere della Corte nei confronti delle carenze degli organi propriamente politici, e in special modo del Parlamento (si è detto di un «Parlamento dei nominati» dai *leader* dei partiti, piuttosto che di eletti).

Se a queste forme di «supplenza», si aggiunge l'emergere, a fianco e contro i partiti e le assemblee politiche, di una spiccata soggettività politica del M5s, particolarmente imponente in quest'ultima legislatura, ci si renderà conto come in un decennio si sia manifestata una forbice tra le istituzioni politiche, sempre più inadeguate nel rappresentare le istanze sociali, e la necessità per queste di seguire canali diversi da quelli istituzionalmente preposti.

La riforma costituzionale in atto porta drammaticamente alla luce questo divario, e lubrificerà il giocattolo architettato dagli strateghi della leadership pentastellata, fondato sull'idea dell'uso del Parlamento in «funzione anti-sistema». In funzione cioè «contraria» - osserva A. Manzella - «al pluralismo istituzionale insito nell'equilibrio fissato dall'art. 1 Cost.», con la «traduzione in forma parlamentare di comportamenti giuridici tendenzialmente antagonisti ...[delle] ... limitazioni poste in Costituzione» dall'art. 1²⁵.

In prospettiva, dunque, se le forze politiche imboccheranno la via della compressione autoritaria delle dinamiche sociali²⁶, non è pensabile che la mediazione parlamentare possa giocare un ruolo non primario.

Uno studioso insigne, autentico riformatore ma non ascoltato, ha configurato il Parlamento come organo con «funzioni di teatro».

«I Parlamenti però hanno una funzione del tutto propria, insostituibile: quella di essere la sede dell'incontro e dello scontro di tutti i pubblici poteri, per definizione. Ciò avviene perché i membri del Parlamento – con eccezioni marginali – sono uomini di partito, perché i partiti spesso designano per i Parlamenti uomini delle associazioni sindacali e di categoria, o di enti culturali, o rappresentativi di movimenti di opinione o di associazioni, perché indipendentemente da ciò associazioni ed enti hanno modo sempre di dialogare con i Parlamenti, in modo aperto, mediante audizioni e memorie, in modo meno aperto mediante lobbies. Che i Parlamenti siano sovente sopraffatti da questi afflussi di voci, che lavorino male, che siano privi spesso di tecnici o di

²³ Per questa incisiva formula v. F. LANCHESTER, *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle corti. Riflessioni sul caso italiano*, www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 1-2017, § 7.

²⁴ Il fatto che, la Corte con la sent. n. 1/2014, tramite un'azione di accertamento, abbia aggirato la barriera del giudizio di incidentalità, è stato molto criticato in dottrina; vi è chi, a ragione, ha sostenuto che essa sia stata «il frutto unico di uno stato di eccezione» (S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in www.federalismi.it, 2015, § 1). Dopo il successivo intervento della Corte con la sent. n. 35/2017, c'è chi, con altrettanta ragione, ha parlato di «una vera e propria catastrofe politica» (M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in www.rivistaAIC.it, n. 12/2017, § 3).

²⁵ A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in www.federalismi.it, numero speciale 3, 2019, pp. 1-2.

²⁶ Denunciata apertamente da Gaetano Silvestri. Vedi *Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, intervista a Gaetano Silvestri a cura di L. MILELLA, in «La Repubblica», dell'8 settembre 2020.

specialisti, queste sono questioni che afferiscono non ai Parlamenti in sé, ma alla loro funzionalità»; «Il problema non è di funzionalità – che è un fatto – ma di funzione, che è diritto»; «E come funzione i Parlamenti hanno comunque quella di valutare gli afflussi che ricevono»; «l'atto di indirizzo politico, o la legge, o l'atto di controllo, in una parola le decisioni, dei Parlamenti possono essere, potenzialmente, risultanti di composizione d'interessi e di opinioni. Nella preparazione delle decisioni i Parlamenti sono così “organi di teatro”»²⁷.

In caso di successo della progettata riforma degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in Parlamento scomparirà un buon numero di singoli “attori”, mentre una nutrita schiera di “registi” resterà salda in cabina di comando.

²⁷ M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati ed amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986, p. 83; ID., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bulzoni, Roma, 1984, p. 64.