

Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari

GIOVANNI GUERRA*

Abstract (IT): Con il presente articolo ci si propone di analizzare gli effetti negativi potenzialmente derivanti dalla drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori sulla rappresentatività, sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento, oltre che sul futuro della democrazia rappresentativa nel nostro Paese.

Abstract (EN): *This article aims to analyze the negative effects potentially stemming from the constitutional reform bill that drastically reduces the number of deputies and senators on the representativeness, on the organization and on the functioning of Parliament as well as on the future of representative democracy in our country.*

Parole chiave: Parlamento; revisione costituzionale; rappresentanza e rappresentatività; discussione e mediazione; regolamenti parlamentari.

Sommario

1. Introduzione – 2. I nuovi e bassi numeri del Parlamento italiano: ridurre significa depotenziare... la lezione di Terracini. – 3. Contrazione degli spazi di rappresentanza, diminuzione della rappresentatività del Parlamento, neutralizzazione del conflitto sociale e maggiore verticalità del sistema politico-partitico. – 4. Un Parlamento snello, agile, in grado di decidere velocemente... sui rischi della degradazione della discussione e della mediazione. – 5. Le incognite sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere: a proposito dei necessari interventi sui regolamenti parlamentari. – 6. Conclusioni. Quale futuro per il Parlamento e la nostra democrazia rappresentativa?

Data della pubblicazione sul sito: 30 maggio 2020

Suggerimento di citazione

G. GUERRA, *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore in Giurisprudenza nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: giovanniguerra105@gmail.com.

1. Introduzione

Com'è noto, l'8 ottobre del 2019 il disegno di legge di revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari ha concluso positivamente il proprio *iter* presso le Camere.

Benché costituisca un esempio di revisione costituzionale di carattere “puntuale” e non una grande riforma “organica”, come ad esempio quelle coinvolgenti più Titoli della Costituzione che sono state rigettate dal corpo elettorale in sede di *referendum ex art. 138 Cost.* nel 2006 e nel 2016, si ritiene che la modificazione degli art. 56 e 57 Cost. costituisca una novella suscettibile di produrre numerose e non trascurabili ricadute – si teme in senso peggiorativo – sulla democraticità del nostro ordinamento costituzionale, nella consapevolezza che per quanto circoscritto possa essere l'oggetto di una modifica della Costituzione questa «si riverbera fatalmente sulla sua intera architettura»¹. D'altronde, lungi dal consistere «in una serie di articoli più o meno ben allineati», oppure in un mero «complesso di uffici e di istituti giuridici», la Costituzione è «una totalità di vita associata, un organismo vivente»², sicché ogni qual volta si decide di apportarvi dei cambiamenti tale operazione andrebbe valutata con attenzione e realizzata con estrema cura.

Se questo discorso vale per la *Lex legum*, vale tanto di più per il Parlamento, l'organo su cui questa riforma va ad incidere. Non solo perché, volendo tracciare un parallelismo, anch'esso costituisce un vero e proprio «corpo vivente»³, i cui delicati equilibri vanno preservati e non sconvolti se si desidera essere certi di non causarne la sclerotizzazione, ma anche in ragione della «centralità»⁴ rivestita dal Parlamento all'interno del nostro assetto costituzionale dei poteri, che impone di assumere molte cautele allorquando si decide di riformarlo, quand'anche si trattasse di farlo andando ad incidere su di un singolo aspetto, come, nel caso di specie, il numero dei suoi membri. Infatti, il Parlamento costituisce l'istituzione

¹ M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p. 245.

² Così si esprime C. MORTATI, *La Costituente. La teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, p. VI, citato in G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, p. 1.

³ La metafora è presente, tra gli altri, in J. LOCKE, *Due trattati sul governo* (1690), trad. it., Torino, Utet, 1968, p. 212, e in H. LEFEBVRE, *Lo Stato. Parte prima, Lo stato nel mondo moderno* (1976), trad. it., Bari, Dedalo, 1976, p. 312.

⁴ Sulle molteplici accezioni di questo concetto nell'ambito della nostra forma di governo e del nostro assetto dei poteri si rinvia alle riflessioni sviluppate da G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni: Parlamento – Presidente della Repubblica – Corte costituzionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 12 s.

rappresentativa per eccellenza, il luogo deputato a realizzare la mediazione degli interessi contrapposti che attraversano la società e al cui interno si compie l'integrazione di ciascuna delle sue componenti. È l'Assise legislativa, il fondamentale centro di delineazione degli indirizzi della politica del Paese, oltre che l'organo a cui spetta l'assolvimento delle fondamentali funzioni di direzione e controllo del Governo. In sostanza, è l'«istituzione-porticato», come ha scritto con straordinaria efficacia espressiva Manzella riprendendo una nota suggestione di Hegel, sulla quale si regge l'intero sistema costituzionale, che «congiunge» il «popolo» e la «società» allo «Stato», e che per questo si ritrova collocata nel mezzo della «struttura» e dei «procedimenti dell'ordinamento»⁵.

Stando così le cose, è indubbio che se si va ad intaccare la colonna portante del sistema, riducendone in maniera considerevole le dimensioni, ben potrebbe vacillare la “struttura” rappresentativa e democratica dell'impalcatura costituzionale che su questo pilastro poggia. Vediamo come e perché.

2. I nuovi e bassi numeri del Parlamento italiano: ridurre significa depotenziare... la lezione di Terracini

Nonostante qualche raro tentativo, si pensi alla “legge della radice cubica”⁶, la relazione tra le dimensioni delle assemblee rappresentative e il numero degli abitanti non pare essere stata indagata così a fondo. Probabilmente perché, in fin dei conti, «non esiste una proporzione aurea»⁷, il che sta a sua volta alla base del fatto per cui tra gli studiosi che si sono accostati al tema «non si è coagulata nemmeno una certezza, condivisa ed oggettivamente fondata»⁸ su quale sia la mole più appropriata dei Parlamenti. L'assenza di una dimensione “ideale” sui cui calibrare il numero dei componenti dell'istituzione parlamentare non rende però vano il tentativo di fornire una valutazione sui “nuovi” numeri del nostro Parlamento.

Con il “taglio” dei parlamentari i deputati scenderebbero da 630 a 400 e i senatori passerebbero da 315 a 200. Gli attuali numeri, com'è risaputo, non sono quelli originariamente stabiliti dal Costituente, ma sono il frutto della revisione costituzionale operata nel 1963. Fino a quel momento in Costituzione non era previsto un numero fisso di parlamentari, bensì variabile, definito in rapporto alla popolazione: un deputato per ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000 e

⁵ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, III ed., 2003, pp. 29 s.

⁶ Si veda R. TAAGEPERA, *Seats and Votes: A Generalization of the Cube Law of Elections*, in *Social Science Research*, Vol. 2, Issue 3, 1973, pp. 257 ss.

⁷ P. ADDIS, *Come funziona all'estero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 69.

⁸ G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il taglio del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019, p. 2.

un senatore per ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000. Il motivo sottostante all'approvazione della l. cost. n. 2/1963 è presto detto. Occorreva operare una cristallizzazione delle dimensioni delle Camere per far fronte al rischio di un'«ipertrofia delle assemblee»⁹, che si sarebbe inevitabilmente verificata in ragione del continuo aumento demografico che andava registrandosi nel nostro Paese a partire dalla ricostruzione post-bellica e, soprattutto, durante il *boom* economico. Da allora, a causa del fallimento di tutti i tentativi di riforma che pure ci sono stati¹⁰, il numero dei parlamentari è rimasto quello che oggi conosciamo.

Tra le ragioni addotte a sostegno della riduzione dei parlamentari spicca quella di porre rimedio a quella presunta anomalia italiana costituita dalle pletoriche dimensioni delle nostre Camere, in modo da allineare il numero dei componenti del nostro Parlamento a quelli delle assemblee rappresentative degli altri Stati europei.

Innanzitutto, per accostarsi al dato comparatistico e leggerlo senza cadere in fraintendimenti pare opportuno segnalare che il mantenimento in vita del bicameralismo paritario e dell'elezione diretta dei senatori non giustifica analisi che computino assieme il numero dei membri di Camera e Senato¹¹. È vero che il nostro Parlamento è un organo bicamerale, che in determinate circostanze, si pensi all'elezione del PdR da tenersi in seduta comune, deve essere considerato unitariamente, nella sua interezza. Tuttavia, in questo caso si ritiene più appropriato valutare separatamente i rami di cui il nostro Parlamento si compone, in quanto ciascuna Camera è dotata di struttura, fisionomia e tradizioni peculiari, che contribuiscono a connotarle, identificandole, tra le quali va annoverato ovviamente anche il numero dei loro membri¹².

È poi bene precisare che sembra preferibile escludere dal confronto le seconde Camere, visto che ci si trova di fronte ad un panorama eterogeneo quanto a natura

⁹ Così G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, (art. 55-63), Bologna - Roma, Zanichelli - Foro italiano, 1984, p. 103, citato in A. DE CRESCENZO, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, in *Dir. pubbl. eur – Rass. online*, n. 1/2020, p. 2.

¹⁰ Per una rassegna dei quali si rinvia alla dettagliata ricostruzione di F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019, pp. 8 ss.

¹¹ Come fatto, ad esempio, da G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 232, e da G. DI PLINIO, *Un «adeguamento» della costituzione formale alla costituzione materiale. Il taglio del numero dei parlamentari in dieci mosse*, cit., pp. 9 s.

¹² Cfr., in questo senso, A. PALANZA, *Perché sarebbe meglio votare «no» al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 251.

e composizione delle stesse, oltre che sotto il profilo delle funzioni a queste attribuite, tutti elementi che variano anche a seconda della forma di Stato e di governo nelle quali sono calate.

Inoltre, si pensa che sia più corretto operare una comparazione assumendo come termini di paragone le “maggiori” democrazie europee¹³, quali Germania, Francia, Regno Unito e Spagna, che per storia, estensione territoriale e consistenza demografica appaiono nel complesso più simili alla nostra, tralasciando dunque di misurarsi con le esperienze di altri continenti oppure con quei Paesi europei che presentano una popolazione bassa o media.

Fatta questa premessa metodologica, passiamo a vedere i numeri in concreto¹⁴. L'attuale rapporto tra numero di deputati ed abitanti in Italia (1 ogni 96.006) colloca il nostro Parlamento al primo posto per popolosità nella classifica comprendente gli Stati *de quibus*. Tuttavia, il rapporto che scaturirebbe dalla riforma (1 ogni 151.210) porterebbe il nostro Paese a classificarsi ultimo, dietro il Regno Unito (1 ogni 101.905), la Francia (1 ogni 116.503), la Germania (1 ogni 116.855, considerando il numero complessivo degli eletti nel 2017, frutto della somma dei seggi fissi con quelli “soprannumerari” e quelli “compensativi”) e la Spagna (1 ogni 133.312).

Orbene, cosa ci dicono questi numeri? Mostrano chiaramente come l'odierno rapporto deputati/popolazione non si discosti in realtà di molto da quello che presentano gli altri Stati presi in esame. Al contempo, dimostrano che in conseguenza del “taglio” tale rapporto finirebbe per distanziarsi in misura considerevole da quelli caratterizzanti le Camere basse delle esperienze considerate. Ora sì che potremmo davvero affermare che il nostro Paese rappresenterà un'anomalia nel panorama dei “grandi” Stati europei. Per evitare un simile esito, se proprio si riteneva necessario intervenire sulla consistenza numerica del nostro Parlamento in maniera tale da adeguarla agli *standard* sopracitati, si concorda con chi ha sostenuto che «una riduzione assai più contenuta» si sarebbe rivelata «pienamente sufficiente»¹⁵.

Ad avvalorare la necessità di ridimensionare il nostro Parlamento si ritiene che nulla valga la considerazione secondo cui questa riforma si inserirebbe in un *trend* che vede coinvolti numerosi Paesi, in Europa così come nel resto del mondo, sebbene questo sia un dato che non deve essere sottaciuto. Si prenda il caso del Regno Unito, ove con il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* si è

¹³ Come ha proposto M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 259.

¹⁴ I numeri a cui si farà riferimento sono tratti dall'accurato Dossier datato 25 giugno 2019 redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica, reperibile al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114482.pdf>.

¹⁵ M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, cit., p. 246.

provveduto a fissare per la *House of Commons* un limite massimo di 600 membri¹⁶, anche se ad oggi questa riforma non è stata ancora implementata, sicché i deputati sono ancora 650. Si pensi pure alla Francia. Qui una svolta decisiva in direzione dell'abbassamento dei membri del Parlamento è stata impressa dal Presidente Macron. Questi, una volta eletto, ha proposto un articolato pacchetto di riforme, tra le quali era ricompresa la riduzione di un terzo dei deputati (da 577 a 385), oltre che dei senatori nella stessa proporzione¹⁷, al cui fallimento ha fatto seguito la presentazione nell'agosto del 2019 da parte del Primo Ministro Philippe del “*projet de loi organique pour le renouveau de la vie démocratique*”, che nel caso in cui venisse approvato comporterebbe la diminuzione di un quarto dei componenti della *Assemblée nationale* e del *Sénat*¹⁸. Volgendo lo sguardo al di là dei confini del nostro continente, anche in Nuova Zelanda si è registrato un simile orientamento, in occasione dello svolgimento dal *referendum* di iniziativa popolare non vincolante con il quale nel 1999 la stragrande maggioranza dei cittadini si è espressa a favore della diminuzione dei membri della *House of Representatives* (da 122 a 99)¹⁹.

Eppure, sarebbe errato pensare che ci si trovi dinanzi ad una tendenza univoca e i casi di Paesi che pensano di muoversi nella direzione opposta non mancano. Un preclaro esempio è costituito dalla Spagna, dove parte sia del mondo politico che della dottrina da diversi anni discute circa la necessità di aumentare il numero dei deputati del *Congreso* da 350 a 400²⁰, il massimo consentito dalla Costituzione. Questo al fine di ovviare agli effetti “paramaggioritari”²¹ prodotti dal sistema elettorale. Infatti, benché proporzionale da un punto di vista formale (art. 68, c. 3, Cost. Es.)²², a causa dello scarso numero di rappresentanti presso il *Congreso*, del

¹⁶ Cfr. M. ELLIOTT – R. THOMAS, *Public Law*, III ed., 2017, p. 177.

¹⁷ Cfr. T. EHRHARD – O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, Sciences Po LIEPP Working Paper n°75, 2018-02-06, pp. 3 ss., <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02186814/document>.

¹⁸ Cfr. G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 64.

¹⁹ Cfr. M. CHEN, *The Advantages and Disadvantages of a Supreme Constitution for New Zealand: The Problem with Pragmatic Constitutional Evolution*, in C. MORRIS – J. BOSTON – P. BUTLER (eds.), *Reconstituting the Constitution*, Berlin, Springer, 2011, p. 143.

²⁰ Si vedano, *ex pluribus*, A. TORRES DEL MORAL, *La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 74/2009, p. 91, e V. RAMÍREZ GONZÁLEZ – A. A. MÁRQUEZ GARCÍA, *Un sistema electoral ecuaníme para el Congreso de los Diputados*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 24/2010, p. 143.

²¹ Cfr. A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Torino, Ledizioni, 2018, p. 45.

²² Cfr. M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994,

delineamento di un'elevata quantità di circoscrizioni elettorali dalle dimensioni per lo più ridotte e dell'impiego della formula d'Hondt, il sistema elettorale spagnolo si è rivelato essere affetto in concreto da un notevole *deficit* di proporzionalità²³, finendo per favorire la sovrarappresentazione dei due partiti maggiori – storicamente il PP e PSOE - a detrimento delle formazioni politiche ad impianto nazionale minori²⁴.

Al di là del confronto con altri ordinamenti, è doveroso osservare che il nuovo numero dei parlamentari per poter essere compreso appieno necessita di essere valutato anche in prospettiva storica. Sarà anche solo una infelice coincidenza, non volendo qui tracciare alcun paragone che vada oltre il dato numerico, ma in Italia si è già avuto in passato una Camera dei deputati composta da 400 membri. Il pensiero corre al periodo fascista, quando con la l. n. 1019 del 17 maggio 1928 si è proceduto a ridurre a 400 i deputati, dopo che il loro numero era stato innalzato nella XXVI legislatura da 508 a 535²⁵.

Alla luce dell'inafausta riproposizione di questa cifra non si può fare a meno di concordare con quanto osservato da Terracini nell'ambito del dibattito svoltosi in seno alla Costituente per contrastare le posizioni di quanti ponevano l'accento sulla necessità di stabilire un numero contenuto di deputati, al di sotto di quello introdotto sotto il regime fascista. Secondo l'insigne esponente comunista, la proposta di diminuire i componenti della Camera nasconde un potente «atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti»²⁶, e dà sfogo ai peggiori «sentimenti di ostilità» suscitati

p. 135, e C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. parl.*, n. 1/2011, p. 180.

²³ Cfr., in questi termini, M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 509 ss., e L. AGUILAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 376.

²⁴ Cfr. J. R. MONTERO – F. J. LLERA – M. TORCAL, *Sistemas electorales en España: una recapitulación*, in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 58/1992, p. 49.

²⁵ I dati riportati sono tratti da E. ROSSI, *I numeri dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 18 s.

²⁶ Atti Ass. Cost., II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 18 settembre 1946, res. som., p. 206, http://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed016/sed016nc.pdf.

«fra le masse popolari contro gli organi rappresentativi» al preciso scopo di esautorarli²⁷.

Non solo, le parole del secondo Presidente della Costituente appaiono di un'attualità sorprendente se si tiene a mente il numero medio di abitanti per ciascun deputato eletto che scaturirebbe dalla conferma in sede referendaria della riduzione dei parlamentari e se si pensa ai presunti benefici sul versante del contenimento dei "costi della politica" che, secondo i sostenitori della riforma, si otterrebbero con il "taglio delle poltrone"²⁸. Quanto al primo aspetto, Terracini rilevava che la previsione dell'«elezione di un Deputato per ogni 150 mila abitanti» si presterebbe ad essere interpretata come «una manifestazione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare»²⁹; con riguardo al tema dei risparmi di spesa, non esitava a bollare come «debole» e «facilone» un simile argomento, soggiungendo causticamente che anche qualora «i rappresentanti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di milioni in più, di fronte a un bilancio statale che è di centinaia di miliardi l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»³⁰.

Trattasi di considerazioni che meritano di essere ricordate quando ci si recherà alle urne, in quanto sono in grado di illuminare di una luce diversa la riforma in questione. Altro che "ridurre" per ridonare "autorevolezza" al Parlamento³¹. Ci troviamo dinanzi ad un intervento animato da un profondo spirito

²⁷ Atti Ass. Cost., Commissione per la Costituzione – Adunanza plenaria, 27 gennaio 1947, res. som., p. 194, <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Commissione/sed021/sed021nc.pdf>.

²⁸ A dispetto delle cifre sbandierate dall'allora Ministro dello Sviluppo Economico e del Lavoro Di Maio, secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari determinerebbe un risparmio di circa 500 milioni di euro a legislatura, in realtà il risparmio netto annuo che si otterrebbe con il "taglio" non supererebbe i 37 milioni per la Camera e 20 milioni per il Senato, cioè 57 milioni ogni anno ovvero 285 milioni per legislatura. Si tratterebbe quindi di un risparmio irrisorio, pari allo 0,007 % della nostra spesa pubblica. I dati in questione sono quelli offerti dall'accurato conteggio operato, sulla base delle analisi condotte dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, da A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 151.

²⁹ Atti Ass. Cost., II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 18 settembre 1946, res. som., cit., p. 206.

³⁰ Atti Ass. Cost., Commissione per la Costituzione – Adunanza plenaria, 27 gennaio 1947, res. som., cit., p. 194.

³¹ Come sostenuto, invece, da G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Oss. AIC*, n. 3/2019, p. 5, e da G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il taglio del numero dei parlamentari in dieci mosse*, cit., p. 16.

antiparlamentare, dalla natura «punitiva»³², che per tale ragione si rivela dissonante, se non addirittura in contrasto, con la Costituzione³³.

3. Contrazione degli spazi di rappresentanza, diminuzione della rappresentatività del Parlamento, neutralizzazione del conflitto sociale e maggiore verticalità del sistema politico-partitico

Tra gli effetti più vistosi e immediati della riduzione dei parlamentari risaltano le conseguenze che un numero considerevolmente inferiore di deputati e senatori potrebbe determinare sulla “rappresentanza” in Parlamento, cioè sulla quantità di partiti in grado di accedere alla ripartizione dei seggi e sul numero dei candidati che gli stessi riusciranno di far eleggere, oltre che sulla sua “rappresentatività”, ossia sul livello di corrispondenza/identificazione che si potrà avere tra la platea dei rappresentanti e quella dei rappresentati, da cui discende il grado di legittimazione dei partiti che siedono al suo interno e, dunque, dell’intera Istituzione³⁴.

Sotto il primo profilo, è innegabile che un minor numero di seggi in palio rende il sistema elettorale più selettivo, in quanto determina fatalmente l’aumento della soglia implicita di voti necessaria per poter fare ingresso in Parlamento³⁵. A farne le spese sarebbero i partiti minori, i cui “spazi” di rappresentanza potrebbero essere irrimediabilmente compromessi³⁶: perché si ritroverebbero con molta probabilità ad essere esclusi dal Parlamento, oppure perché, comunque, verrebbe

³² P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. spec. 2019, p. 88.

³³ Cfr., in questo senso, P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, p. 77.

³⁴ Questa duplice influenza è stata ben messa in luce da P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., pp. 87 - 89.

³⁵ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (Ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 380.

³⁶ Lo hanno sottolineato 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 *Federalismi.it*, n. 14/2019, p. 11, e R. CABAZZI, *Populismo e riforme costituzionali: sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 5 marzo 2020, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/03/06/populismo-e-riforme-costituzionali-sulla-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>.

ad essere assegnato loro un numero oltremodo ridotto di seggi rispetto ai consensi elettorali “realmente” riscossi³⁷.

Deve segnalarsi poi che in conseguenza dell’aumento del numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto causato dal “taglio” è certo che «diminuirebbe la capacità dei singoli elettori di influire sull’esito della votazione»³⁸. Così come il legame tra eletti ed elettori è destinato inevitabilmente ad allentarsi, al punto tale da dissolversi³⁹, per effetto dell’ampliamento della distanza che separerà i primi dai secondi, ossia a causa dell’eccessiva dilatazione che si verrà a produrre della “base territoriale” nella quale questi saranno eletti.

A questo proposito, può essere istruttivo recuperare il dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, nel corso del quale il tema di come rendere più stretto e solido il rapporto che deve intercorrere tra rappresentanti e rappresentati è stato analizzato approfonditamente. Ad esempio, si rammenti quanto osservato dall’On. Fuschini, ad opinione del quale nessuna fiducia tra eletto ed elettori potrebbe sorgere nel caso in cui venisse eletto un rappresentante ogni 150. 000 abitanti, poiché detta proporzione vanificherebbe ogni possibilità che il parlamentare riesca ad assolvere il compito, che tradizionalmente si trova a svolgere, di intercettare i bisogni avvertiti e le sollecitazioni provenienti dal suo collegio di riferimento⁴⁰. In questa direzione si è espresso anche l’On. Togliatti, il quale in risposta a chi ventilava l’opportunità di stabilire un numero più ristretto di parlamentari obiettava che una soluzione di questo tipo giungerebbe a distaccare troppo l’eletto dall’elettore, tramutando la figura del primo soltanto in un rappresentante di partito e non di una “massa vivente”, che il rappresentante dovrebbe invece conoscere e con la quale dovrebbe intrattenere rapporti diretti⁴¹.

³⁷ Cfr. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, p. 4, e S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 236.

³⁸ L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l n. 881 su “legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari”* (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 Novembre 2018), in *Consulta OnLine*, n. 1/2019, p. 14.

³⁹ Il rischio che a causa della riduzione dei parlamentari risulti «mortificato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti» è paventato da P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, cit., p. 77.

⁴⁰ Atti Ass. Cost., II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 18 settembre 1946, res. som., cit., pp. 201 s.

⁴¹ Atti. Ass. Cost., Assemblea Costituente - Adunanza plenaria, 23 settembre 1947, res. sten., p. 437, <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed229/sed229nc.pdf>.

Deve inoltre rilevarsi che, assieme alla diluizione del legame tra eletti e gli elettori, v'è il pericolo che la riduzione del numero dei parlamentari finisca per dotare indirettamente le *lobbies* e i gruppi privati di interesse economico di un potere di influenza e di "reclutamento" dei candidati ancora più penetrante di quello di cui oggi già godono, dopo che nel 2013 è stato abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici⁴². Se si innalza il numero di voti che occorre ai singoli parlamentari per riuscire ad essere eletti aumentano inevitabilmente i costi per la campagna elettorale che i candidati si ritroveranno a sostenere, visto che si dovranno rivolgere ad una più vasta platea di potenziali elettori. Or dunque, chi si attiverà per rifornire i candidati di quel sovrappiù di finanziamento di cui necessiteranno? O, se si preferisce, a chi si rivolgeranno i candidati per procacciarsi le risorse economiche di cui avranno bisogno? La risposta è quasi scontata.

Per quanto concerne il profilo della rappresentatività del Parlamento è difficile non scorgere il *vulnus* che le viene ad essere arrecato. La tendenza ad «espellere le minoranze»⁴³ che la contrazione del numero dei parlamentari reca inevitabilmente con sé si pone in stridente contrasto con il pluralismo politico-partitico, che è sì un fatto della società, extra-istituzionale, ma pure un principio fondamentale da valorizzare massimamente, designante uno specifico "dover essere", anche e in particolar modo sul piano della rappresentanza parlamentare, non potendosi arrestare di certo innanzi alla soglia delle Camere⁴⁴.

Detto altrimenti, all'intenso «pluralismo *prima* del Parlamento» deve necessariamente corrispondere un elevato «pluralismo *in* Parlamento»⁴⁵, pena la perdita della rappresentatività di quest'ultimo⁴⁶. Pertanto, se è vero che la varietà delle opinioni è una ricchezza irrinunciabile, è lecito dubitare sulla coerenza

⁴² Cfr., in tal senso, 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*, cit., p. 8 s.

⁴³ A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Quest. giust.*, 10 febbraio 2020, p. 6.

⁴⁴ Cfr., in questi termini, L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 24.

⁴⁵ Entrambe le espressioni sono tratte da M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, Cedam, 2004, p. 190.

⁴⁶ Come scrisse C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico* (1958), in ID., *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, Jovene, 1999, p. 203, «rappresentatività del Parlamento [...] vi è solo se in esso esistano tanti partiti, tante opinioni organizzate quante ne esistono nel Paese e se le decisioni siano il frutto dello scontro e dell'incontro tra i partiti in Parlamento».

costituzionale di interventi come quello in esame, ch  «soffocando le differenze» producono una «eccessiva semplificazione»⁴⁷ del quadro partitico.

Parimenti, l'attitudine ad «escludere[re] potenzialmente dalla sfera pubblica voci – facilmente quelle fuori dal coro - di cittadini»⁴⁸ che connota il “taglio” dei parlamentari si dimostra incompatibile con l'idea di rappresentanza democratica quale fotografica «rilevazione della societ »⁴⁹ e proiezione della «conflittualit  strutturale»⁵⁰ dello «Stato pluriclasse»⁵¹ nei centri di discussione e decisione politica, ossia le Camere, all'interno delle quali spetta poi ai partiti il compito di procedere alla risoluzione dei conflitti che innervano la societ  e che sono da loro stessi veicolati⁵² attraverso un'opera di «sublimazione»⁵³.

Ebbene, non c'  dubbio che il modello di «democrazia oligarchica»⁵⁴ a cui questa riforma risulta ispirata, riducendo la politica ad affare per pochi eletti e mal tollerando il dissenso, rappresenti una retrocessione rispetto alla concezione di «democrazia pluralista e conflittuale»⁵⁵ accolta dalla nostra Costituzione e che per tale ragione merita di essere guardata con circospezione e diffidenza. Se si considerano poi le intense divisioni che percorrono il nostro Paese a livello territoriale, sociale ed economico, pi  che fondata risulta essere la preoccupazione manifestata da quanti ritengono che «la riduzione delle *chances* di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche» potrebbe dar luogo a «non

⁴⁷ L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 2.

⁴⁸ A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 7.

⁴⁹ G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. dir.*, 1979, nn. 4-5/1979, p. 545.

⁵⁰ Cos  M. RUOTOLO, *Crisi della legalit  e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, p. 156, sulla scia di G. FERRARA, *La questione della forma di governo*, in *Quest. giust.*, n. 1/1997, p. 14.

⁵¹ Sul quale, ovviamente, si veda M. S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, pp. 389 ss.

⁵² Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 41 s.

⁵³ M. DOGLIANI, *Deve avere la politica democratica una sua risorsa di potere separata?*, in S. CASSESE – G. GUARINO (a cura di), *Dallo stato monoclasse alla globalizzazione*, Quaderni della Rassegna Parlamentare – ISLE, Milano, Giuffr , 2000, pp. 64 s.

⁵⁴ A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, cit., p. 1.

⁵⁵ G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 7.

trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative»⁵⁶.

Un ulteriore aspetto che si ritiene doveroso segnalare è quello delle ricadute che potrebbero aversi sull'organizzazione interna dei partiti. La diminuzione dei membri del Parlamento in combinazione con il mantenimento delle liste bloccate determinerà un incremento della verticalità del sistema politico-partitico⁵⁷, in quanto verrà ad essere ancor più concentrato nelle mani dei *leader* e delle segreterie il potere di stabilire le candidature⁵⁸.

Che poi un minor numero di parlamentari possa condurre ad una selezione di candidati più preparati, e garantire dunque una rappresentanza di qualità, è una *petitio* principii o, comunque, una pia illusione. Invece, è assai più realistico aspettarsi che i *leader* e gli organismi direttivi centrali saranno più propensi a mettere in lista candidati che reputano “fidati”, sui quali possono esercitare agevolmente un controllo più stretto, mentre si pensa che saranno proprio i parlamentari più competenti, ma magari meno irreggimentati, a faticare nel ritagliarsi uno spazio⁵⁹. Il mantenimento di una certa dimensione quantitativa del Parlamento serve a scongiurare anche l'affermazione di fenomeni di questo tipo, oltre che a salvaguardare un minimo grado di democrazia interna ai partiti.

4. Un Parlamento snello, agile, in grado di decidere velocemente ... sui rischi della degradazione della discussione e della mediazione

Tra gli obiettivi dichiarati dai promotori della revisione del numero dei parlamentari un posto speciale è occupato dalla riduzione delle lungaggini del nostro procedimento legislativo. Meno parlamentari, viene sostenuto,

⁵⁶ M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, cit., p. 246.

⁵⁷ Di un aumento della “verticalizzazione” sul piano politico ed istituzionale discorre 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*, cit., p. 10.

⁵⁸ Lo hanno denunciato P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 98, e L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al d.d.l n. 881 su “legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari” (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018, cit., p. 14.*

⁵⁹ In questo senso, si veda M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *Dir. pubbl. eur. – Rass. online*, n. 1/2020, p. 16., il quale teme che sotto il profilo della selezione delle candidature la riduzione dei parlamentari implicherà la designazione quasi solo di “fedelissimi”, con scarso spazio lasciato alla competenza.

garantirebbero un *iter legis* “più agile e spedito”. In questo modo, le Camere verrebbero messe nelle condizioni di poter lavorare con “maggiore efficienza”⁶⁰.

Tralasciamo pure la circostanza per cui gli autori della riforma hanno mancato di fornire le prove che possano suffragare la tesi secondo cui la riduzione dei membri delle Camere sarebbe in grado di assicurare simili risultati⁶¹, essendosi limitati ad appuntare nei documenti ufficiali di accompagnamento alla proposta di revisione «affermazioni asciutte ed apodittiche»⁶² del tenore di quelle succitate. Ed evitiamo pure di lambiccarci il cervello nel tentativo di capire perché alla diminuzione dei parlamentari dovrebbe corrispondere necessariamente una maggiore velocità ed efficienza⁶³, il che, a ben vedere, costituisce un *non sequitur*, dato che l'inevitabile aumento del carico di lavoro che graverà su ciascun parlamentare per effetto del “taglio” potrebbe dar luogo ad esiti totalmente opposti a quelli auspicati. Concentriamoci invece sulla supposta bontà del fine che si intende perseguire e la filosofia che gli sta dietro, così da poterla demistificare.

Innanzitutto, v'è da chiedersi se davvero sussista in Italia un problema di lentezza della macchina legislativa. I dati forniti dalle ultime ricerche in tema sembrano smentire tutto ciò⁶⁴. Invero, risulta che sono «l'accelerazione e la velocità del procedimento legislativo il [reale] tratto del momento presente»⁶⁵. È lo stesso *iter* temporale di soli sei mesi (sic!) con cui la riduzione del numero dei parlamentari è stata approvata⁶⁶ a confermare questa impressione, dimostrando

⁶⁰ Così si sono espressi rispettivamente il Sen. Quagliariello (FI-UDC), nell'ambito della relazione illustrativa di uno dei tre disegni di legge costituzionale, poi riuniti, che stanno alla base della riduzione dei parlamentari, e l'allora Ministro dei rapporti con il Parlamento Fraccaro, nel corso dell'audizione svoltasi il 12 luglio 2018 presso le Commissioni riunite (I Camera e I Senato).

⁶¹ Cfr., in questi termini, E. ROSSI, *I numeri dei parlamentari in Italia, dallo Statuto Albertino ad oggi*, cit., p. 31.

⁶² C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionali*, in *Oss. AIC*, n. 3/2020, p. 10.

⁶³ Si vedano i condivisibili dubbi manifestati da M. TRAPANI, *Intervento nell'ambito del Forum in tema di riforme costituzionali in itinere*, in *Rivista dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, n. 2/2019, p. 284.

⁶⁴ Si considerino i risultati a cui sono pervenuti E. LONGO, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, pp. 13 ss., e F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, pp. 35 ss., entrambi in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019.

⁶⁵ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 278.

⁶⁶ Se si tiene conto del tempo intercorso tra la prima approvazione al Senato (7 febbraio 2019) e l'ultima deliberazione alla Camera (8 ottobre 2019). In generale, sull'*iter* seguito dalla riforma in questione si veda la puntuale ricostruzione offerta da F. BIONDI DAL

parimenti che l'attuale numero dei parlamentari «non costituisce affatto un ostacolo alla decisione se vi è una forte volontà politica»⁶⁷. Ne consegue che, oggigiorno, il fine che il legislatore dovrebbe prefissarsi di raggiungere non è tanto quello di rendere più celere il procedimento legislativo, ma semmai il contrario, ossia predisporre adeguati tempi di discussione e confronto, come per altro affermato dalla Corte Costituzionale con l'ord. n. 17/2019, per consentire un esame il più possibile ponderato e partecipato dei progetti di legge.

Il fattore tempo nelle società contemporanee ha assunto un ruolo cruciale e non ha mancato di riverberarsi sul diritto costituzionale⁶⁸. Il tema del governo dei tempi iperaccelerati che scandiscono l'evoluzione tecnologica ed economica della globalizzazione capitalistica si è imposto con tutta la sua forza, tanto che si parla sempre più spesso di “dromocrazia”⁶⁹.

È risaputa la critica che alla luce di questi sconvolgimenti ha investito i Parlamenti. Questi costituirebbero «una perdita di tempo, un luogo in cui si perde tempo»⁷⁰, specialmente a fronte dell'intensificazione delle richieste avanzate dall'Unione europea e dai mercati, che richiedono risposte immediate. Pertanto, al giorno d'oggi al Parlamento viene chiesto di cambiare il suo modo di operare, di imparare «a lavorare in tempo», il che significa «decidere *just in time* senza inutili discussioni» ed «approvare rapidamente le proposte ad esso sottoposte dal Governo»⁷¹, il quale è tenuto a soddisfare, volente o nolente, le esigenze dei soggetti sopramenzionati.

Che la velocizzazione del procedimento legislativo costituisca una vera ossessione per i nostri riformatori non è però una novità. A partire dagli anni

MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 37 ss.

⁶⁷ A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, cit., nt. 28. Sul punto, si veda anche M. CALAMO SPECCHIA, *Il taglio dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”: tanto rumore per nulla?*, in *Dir. pubbl. eur. – Rass. online*, n. 1/2020, p. 14, ad opinione della quale l'affermazione secondo cui le odierne dimensioni delle Camere determinerebbero ritardi nell'approvazione delle leggi non avrebbe fondamento, essendo contraddetta dalle stesse tempistiche in base alle quali è stata votata la riforma.

⁶⁸ Cfr. L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 241 ss.

⁶⁹ Si veda il seminale lavoro di P. VIRILIO, *Velocità e politica: saggio di dromologia*, Milano, Multiphla, 1982.

⁷⁰ Così riassume la critica che comunemente viene rivolta ai Parlamenti nell'età contemporanea N. LUPU, *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amm. in comm.*, 2010, p. 8.

⁷¹ G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Oss. AIC*, n. 2/2014, p. 5.

Ottanta, sull'onda del montare della retorica della governabilità craxiana⁷², il Parlamento che con i suoi indispensabili “tempi lunghi” dibatte al fine di mediare i molteplici interessi contrapposti e allo scopo di sintetizzare le diverse domande sociali è divenuto oggetto di demonizzazione, rimanendo «schiacciato sul figurino negativo del consociativismo partitocratico»⁷³, assieme ai regolamenti parlamentari del 1971. Il problema è che «non si decide abbastanza» e «non si decide in tempo utile»⁷⁴ si è incominciato a sostenere con sempre maggior insistenza.

Le modifiche dei regolamenti parlamentari degli anni Ottanta sono state concepite per risolvere tale (presunta) disfunzione: «superare la lentezza» delle procedure regolamentari del 1971 e assicurare la «tempestività della decisione»⁷⁵. Si pensi al restringimento della durata massima dei tempi nelle diverse fasi del procedimento legislativo, alla fissazione di termini alla presentazione degli emendamenti, all'introduzione della tecnica del c.d. “canguro”, all'abbandono del criterio dell'unanimità per quanto concerne la programmazione dei lavori, al contingentamento dei tempi sul versante delle decisioni in materia finanziaria (con il varo della “sessione di bilancio”) e, infine, alla sua generalizzazione, benché con una distinzione tra la discussione generale e le fasi successive.

Gli interventi «decisionisti»⁷⁶ del decennio a cui si è fatto riferimento sono stati portati a compimento nel corso degli anni Novanta. Il riferimento va ovviamente alle riforme regolamentari del 1997, finalizzate all'instaurazione nel nostro Paese di una «democrazia decidente»⁷⁷, con le quali è stata messa a punto, ad esempio, la piena estensione generalizzata del contingentamento dei tempi.

Sebbene non sia più sostenibile che il Governo versi in una posizione di minorità e che la sua azione in Parlamento non goda di tempi certi, visto che gli interventi sopramenzionati lo hanno dotato dei poteri e degli strumenti necessari per «determinare l'agenda dei lavori parlamentari» e per riuscire ad «imporre la

⁷² Cfr. S. TRAVERSA, *La “governabilità craxiana”: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. parl.*, n. 1/2012, pp. 91 ss.

⁷³ G. FILIPPETTA, *La raccolta dei precedenti parlamentari tra archivistica, codicistica e ermeneutica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2012, p. 6.

⁷⁴ Le frasi riportate sono tratte da un'intervista rilasciata da Craxi a Scalfari nel 1987 (“*Craxi annuncia l'anno della svolta*”, in *La Repubblica*, 18 dicembre), riprodotta per larghi tratti in G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Rag. prat.*, n. 1/2016, p. 16.

⁷⁵ V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in *Giorn. st. cost.*, n. 15/2008, pp. 161, 164.

⁷⁶ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 56.

⁷⁷ L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in ID. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. XLVI s.

propria volontà»⁷⁸, nel corso delle legislature del bipolarismo, così come in quelle più recenti caratterizzate da un assetto tripolare, pare che i nostri riformatori siano rimasti avvinti nella persistenza di una duplice insensata mistica: il «mito della decisione»⁷⁹ da assumersi ad ogni costo, «qualunque essa sia»⁸⁰, e il «mito della velocità», espressione di «un'ansia da fretta»⁸¹ morbosa che tutti i Governi, di ogni colore politico, hanno vieppiù manifestato. Si prendano in considerazione, tra i tanti esempi, l'abuso della decretazione d'urgenza, l'impiego dello strumento del maxiemendamento in abbinamento con l'apposizione della questione di fiducia, la sperimentazione del c.d. «supercanguro», e, da ultimo, la proposta contenuta nella riforma costituzionale «Renzi-Boschi» di introdurre il «voto a data certa». Di fronte a questo scenario c'è davvero da essere preoccupati. Difatti, non può essere giudicato sano un sistema nel quale «il Parlamento non discute più, ma decide soltanto»⁸² o nel quale si pretende che così lavori.

Il breve *excursus* che abbiamo ripercorso ci consente di mettere a fuoco quale sia il vero obiettivo sotteso a questa smaniosa ricerca di una maggiore rapidità d'azione: ridurre le occasioni di discussione e di dialogo finalizzate all'approntamento di soluzioni condivise, contraendo al contempo gli spazi attraverso cui può prendere corpo una seria attività di mediazione. La diminuzione del numero dei parlamentari si inserisce lungo questo solco. Infatti, si tratta di una proposta coerente con la concezione di democrazia «immediata e disintermediata»⁸³ di cui i «populisti» nostrani si sono resi fautori. All'epoca di una politica fatta a colpi di *tweet* e *post* non c'è tempo per un confronto plurale, franco e aperto in Parlamento; anzi, non c'è nemmeno più bisogno che in Aula, così come nelle Commissioni, una qualche forma di mediazione abbia luogo, in quanto è sufficiente che i parlamentari si limitino a ratificare celermente le volontà espresse dai *leader* tramite i *social network*.

⁷⁸ M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in *Annuario 2001 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'AIC, Padova, Cedam, 2002, p. 159.

⁷⁹ G. SILVESTRI, *Weimar cent'anni dopo. Quali insegnamenti per l'oggi?*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, p. 2.

⁸⁰ N. LUPO, *Il potente strumento del «contingentamento dei tempi» e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 606.

⁸¹ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018, p. 49.

⁸² G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 4.

⁸³ A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, p. 257.

Tutto questo non può che lasciare insoddisfatti, stante l'ineludibile esigenza di ridonare centralità al Parlamento proprio attraverso la riscoperta delle irrinunciabili virtù connesse all'opera di mediazione politica, «vera essenza del “buongoverno” e del governo parlamentare»⁸⁴.

5. Le incognite sul funzionamento delle Camere: a proposito dei necessari interventi sui regolamenti parlamentari

Altro *punctum dolens* è la presunta idoneità della riduzione del numero dei parlamentari ad assicurare una maggiore funzionalità ai lavori del Parlamento. *Prima facie* potrebbe sembrare una conclusione ragionevole, sulla scorta dell'adagio “in meno si è, meglio si lavora”. Tuttavia, non devono trascurarsi le insidie celantesi dietro un intervento così drastico sulle dimensioni delle Camere. Com'è stato notato, la riduzione dei parlamentari rappresenta un vero e proprio un “azzardo”⁸⁵, poiché da questa discendono diversi interrogativi quanto ai tempi e alle modalità attraverso cui il Parlamento potrà trovare al suo interno un nuovo equilibrio ed iniziare ad operare con efficacia.

Il vero *rebus* risiede nel futuro degli attuali regolamenti parlamentari, posto che una revisione degli stessi pare indispensabile. Le incognite a tal riguardo sono molteplici, tanto che in dottrina è stata ventilata l'opportunità di procedere ad una riscrittura complessiva degli stessi⁸⁶, senza limitarsi ad una serie di accorgimenti puntuali, in quanto, sulla base di un recente conteggio, le sole disposizioni potenzialmente interessate ad un aggiornamento di tipo numerico sarebbero più di quaranta⁸⁷. L'adozione di un approccio “chirurgico” sarebbe con tutta probabilità foriero di una disapplicazione sistematica dei regolamenti delle Camere

⁸⁴ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 30.

⁸⁵ Cfr. A. PALANZA, *Perché sarebbe meglio votare “no” al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 251.

⁸⁶ In favore di questa soluzione si sono pronunciati, *ex multis*, N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino*, 14 ottobre 2019, https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4889; e F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari. De iure condito o de iure condendo?*, in *Dir. pubbl. eur – Rass. online*, n. 1/2020, p. 6.

⁸⁷ Cfr. A. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2020, pp. 177.

a livello di prassi⁸⁸, che causerebbe un ulteriore degradamento della rilevanza di tali fonti, già oggi largamente eluse.

A dover essere rimediate sono innanzitutto le previsioni regolamentari concernenti la composizione degli organi collegiali.

Quanto ai gruppi parlamentari, com'è risaputo, ai fini della loro costituzione in via ordinaria è richiesto un numero di 20 componenti alla Camera e di 10 componenti al Senato. Qualora non si provvedesse a ridurre tali soglie e a modificare le legge elettorale vigente, la quantità di deputati e senatori occorrenti per la loro formazione, ad oggi corrispondente al 3, 2 per cento circa dei membri di ciascuna Camera, si innalzerebbe al livello del 5 per cento. Questo darebbe luogo alla paradossale ed assolutamente irragionevole conseguenza per cui la percentuale di deputati e senatori necessaria per dar vita ad un gruppo parlamentare si ritroverebbe ad essere ben maggiore della soglia di sbarramento esplicita stabilita dall'attuale legge elettorale per l'ottenimento di seggi nell'ambito dei collegi plurinominali⁸⁹.

Poi, non devono trascurarsi le conseguenze che un Parlamento a ranghi troppo ridotti potrebbe produrre sulla consistenza numerica del Gruppo misto. Le dimensioni di quest'ultimo, com'è noto, nelle ultime legislature si sono fatte viepiù consistenti, anche a causa dell'accentuazione del fenomeno del transfughismo parlamentare. Ebbene, se come è presumibile le forze politiche minori faranno ingresso in Parlamento con un numero davvero ridotto di rappresentanti, il mantenimento o la fissazione di soglie minime troppo alte per la costituzione di gruppi autonomi sono destinate a causare uno spropositato allargamento del Gruppo misto⁹⁰, che all'opposto dovrebbe essere contrastato.

C'è da chiedersi inoltre se e in quale misura dovranno essere ridimensionate le Giunte parlamentari, la cui composizione è determinata in numero fisso dai regolamenti parlamentari. Alla Camera la Giunta per il regolamento consta di 10 membri, mentre la Giunta per le elezioni e la Giunta per le autorizzazioni sono composte rispettivamente da 30 e da 21 membri. Al Senato ancora 10 sono i membri della Giunta per il regolamento, mentre 23 sono quelli della Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari. Diminuendone i componenti, sarà davvero possibile garantire al loro interno la rappresentatività delle forze di minoranza o si

⁸⁸ Cfr., in questi termini, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 224.

⁸⁹ Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, p. p. 15.

⁹⁰ *Contra* vedasi G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 117.

assisterà invece alla loro estromissione?⁹¹ E laddove è specificatamente dettato il criterio della proporzionalità tra i rappresentanti dei gruppi, come previsto con riferimento alla Giunta per il regolamento, si sarà in grado di salvaguardarla?

A differenza di quanto avviene per le Giunte, i regolamenti parlamentari non prestabiliscono l'esatto numero dei membri delle Commissioni permanenti. Per espressa previsione costituzionale – *ex artt.* 72, c. 2, e 82, c. 2, Cost. - la loro composizione deve essere tale “da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”. Attualmente le dimensioni delle Commissioni permanenti si aggirano tra i 42 e i 47 membri alla Camera e tra i 21 e i 26 membri al Senato. Inoltre, occorre ricordare che se alla Camera sussiste il divieto per ciascun parlamentare di partecipare a più Commissioni (art. 19, c. 3, R. C.), al Senato è previsto che i gruppi parlamentari che constano di un numero di membri inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso senatore a non più di tre Commissioni (art. 21, c. 2, R. S.).

È chiaro che la prospettiva di Commissioni permanenti dalla composizione ridotta ponga una serie di questioni problematiche, a partire dal fatto che non è per nulla sicuro che riusciranno a sedere al loro interno i rappresentanti di quei gruppi formati da un numero di componenti inferiore a quello delle Commissioni. Com'è stato suggerito in dottrina, per ovviare al problema si potrebbe pensare di eliminare alla Camera la preclusione operante nei confronti dei deputati di far parte di più Commissioni⁹². In più, al Senato si potrebbe ammettere che i gruppi di dimensioni inferiori a quelle delle Commissioni siano autorizzati ad assegnare uno stesso senatore ad un numero maggiore di Commissioni rispetto alle tre attuali⁹³. Tuttavia, procedendo lungo le direzioni indicate verrebbe ad essere inficiato il criterio della proporzionalità. In definitiva, in conseguenza del “taglio” ci si troverà di fronte ad una scelta dilemmatica sul come mantenere un ragionevole equilibrio tra proporzionalità e rappresentatività nella composizione delle Commissioni permanenti.

Nell'ambito di questi consessi anche la preservazione del rapporto tra maggioranza-opposizione verrà sottoposta a stress⁹⁴, con tutto quel di negativo che ne potrebbe derivare sotto il profilo dell'esercizio delle fondamentali funzioni ispettive e di controllo che il Parlamento è chiamato ad assolvere, il cui

⁹¹ In termini dubitativi si è espresso S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 7.

⁹² Cfr. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 137.

⁹³ Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 9.

⁹⁴ Cfr., sul punto, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 137.

soddisfacente svolgimento è legato al ruolo giocato dalle opposizioni, non solo in Aula, ma, per l'appunto, anche all'interno delle Commissioni.

Di certo sarà necessario rivedere la disposizione regolamentare introdotta nel 2017 al Senato secondo la quale “i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante” (art. 34, c. 1-*bis*, R. S.). L'eliminazione della preferenza nei confronti della sede deliberante si rende doverosa in ragione dello scenario allarmante che verrebbe a prospettarsi per effetto della riduzione dei parlamentari, ossia una situazione nella quale opererebbe un automatismo per cui basterebbe un numero davvero esiguo di senatori, addirittura 4, per approvare una proposta legislativa⁹⁵. Il fatto che un decimo dei membri dell'Assemblea senatoriale o un quinto dei commissari abbiano la facoltà di rinviare il progetto di legge in Aula non può essere ritenuta una assicurazione sufficiente, poiché non è affatto scontato che le minoranze contrarie all'approvazione in sede deliberante saranno in grado di far scattare i *quorum* in questione⁹⁶.

Anche al fine di porre rimedio alla preoccupante eventualità di cui si è appena dato conto, si potrebbe decidere di procedere ad un accorpamento delle Commissioni permanenti che si occupano di materie affini⁹⁷, ci si augura in maniera coordinata tra Camera e Senato. Ad ogni modo, l'intervento in questione si configura come un'operazione assai delicata, da condursi con senno, se si considera l'incremento delle discrasie attualmente sussistenti tra le commissioni permanenti e le “corrispondenti” strutture ministeriali a cui un'iniziativa del genere metterebbe capo⁹⁸.

Dovranno inoltre essere ridotti diversi *quorum* previsti dai Regolamenti delle Camere dai quali dipende l'esercizio di alcune importanti prerogative assegnate a

⁹⁵ Lo hanno sottolineato S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 237, e B. CARAVITA DA TORITTO, *Audizione nel corso della Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C.1585 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 di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante “disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, res. sten., 3 aprile 2019, p. 9, http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/01/indag/c01_riduzione/2019/04/03/indice_stenografico.0006.html#stenograficoCommissione.tit00030.int00020.

⁹⁶ Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 9.

⁹⁷ Cfr., in questo senso, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 263.

⁹⁸ Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p. 12.

quote di parlamentari. Tra i tanti, si pensi ai 30 deputati e ai 20 senatori che occorrono per richiedere la votazione a scrutinio segreto. Com'è facile intuire, nel caso in cui soglie come queste non venissero ritoccate verso il basso potrebbero prodursi effetti preclusivi tutt'altro che irrilevanti nei confronti delle formazioni medio-piccole⁹⁹.

6. Conclusioni. Quale futuro per il Parlamento e la nostra democrazia rappresentativa?

Alla luce dell'analisi condotta è difficile essere persuasi dall'idea che questa riforma sia realmente capace di rilanciare il Parlamento e di ripristinare quella centralità che la Costituzione gli assegna.

All'opposto si staglia all'orizzonte l'immagine di un Parlamento che così drasticamente ridimensionato nel numero *per ciò stesso* finisce per risultare sfibrato e sbiadito nella varietà della sua composizione, destrutturato nella sua organizzazione, appesantito da una quantità eccessiva di lavoro, limitato nella sua operatività e nella sua funzionalità. Nel complesso, si scorge la figura di un Parlamento depotenziato, destinato ad occupare una posizione sempre più defilata all'interno dell'odierna dinamica politica ed istituzionale, sovrastato com'è da una molteplicità di attori internazionali (le agenzie di *rating* e i mercati finanziari) e sovranazionali (l'Unione europea), statali (il Governo) e locali (le Regioni), che negli anni lo hanno oscurato e gli hanno sottratto quote sempre più rilevanti di potere.

Questo è il triste futuro a cui si autocondanna un Parlamento completamente smarrito, che con una mossa *à la* Barone di Münchhausen tenta di issarsi fuori dalla palude di delegittimazione in cui è finito pensando di «recuperare consenso riducendo il “peso” della democrazia rappresentativa»¹⁰⁰.

Se le parole spese dal Presidente della Camera Fico in occasione del suo discorso di insediamento sembravano preludere ad una rivalutazione del ruolo delle Camere, la XVIII legislatura ci ha fornito al contrario il ritratto di un Parlamento indebolito, che è stato messo «sotto attacco»¹⁰¹ da più fronti.

Uno di questi è rappresentato dalle iniziative finalizzate all'attivazione del regime di differenziazione regionale assunte durante il Governo Conte I. Tutte prospettavano la sostanziale estromissione del Parlamento dall'*iter legis* di cui all'art. 116, III c., Cost. Si pensi alle proposte che demandavano la definizione dei contenuti delle intese Stato-regioni sulla base delle quali attribuire “ulteriori forme

⁹⁹ Così G. MOBILIO, *Intervento nell'ambito del Forum in tema di riforme costituzionali in itinere*, in *Rivista dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, n. 2/2019, p. 288.

¹⁰⁰ F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3.

¹⁰¹ V. LIPPOLIS, *Un Parlamento sotto attacco e in crisi d'identità*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, p. 237.

e condizioni particolari di autonomia” a leggi di delega o a dd.p.c.m. (sic!), da rigettarsi nettamente in quanto inconciliabili con la riserva di legge formale e la riserva di approvazione in assemblea a cui le leggi di differenziazione risultano sottoposte. Oppure si considerino i tentativi di imporre l’inemendabilità dei disegni di legge recanti le intese concordate dal Governo e dagli esecutivi regionali, sostenuti a partire da una quanto mai inappropriata riconduzione della fonte *ex art.* 116, III c., Cost. al novero delle “leggi meramente formali”.

Un altro fronte è quello costituito dal progetto di revisione costituzionale dell’art. 71 Cost. concernente l’introduzione dell’iniziativa legislativa c.d. “rafforzata”. Nel caso in cui fosse stata approvata, la proposta in questione avrebbe messo a repentaglio l’equilibrio tra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria del nostro sistema costituzionale¹⁰², facendo pencolare definitivamente la bilancia dal lato della seconda.

L’ultimo fronte è ravvisabile per l’appunto nel “taglio” dei parlamentari. A questo proposito, rimane da chiedersi come fare ad attutirne il potenziale impatto destabilizzante sulla tenuta della nostra democrazia rappresentativa. Si ritiene che l’unico contrappeso efficace possa essere individuato nel varo di una riforma in senso autenticamente proporzionale del nostro sistema elettorale, essenziale per smorzare gli effetti oltremodo selettivi, per non dire “ipermaggioritari”, inevitabilmente connessi ad una diminuzione così consistente del numero dei parlamentari.

Potrebbe essere l’occasione buona per chiudere con la stagione più che ventennale di leggi elettorali “similmaggioritarie” e di «bipolarismo coatto»¹⁰³ che abbiamo alle spalle, la quale ha arrecato più danni che altro ai processi politici e alle dinamiche istituzionali di cui si nutre la nostra democrazia parlamentare.

Innanzitutto, è stato acuito il fenomeno della personalizzazione della politica e delle sue forme organizzative¹⁰⁴, puntando sulla trasformazione dei partiti da «forme organizzate stabilmente per la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale» a canali di «reclutamento dei seguaci-dipendenti dei *leaders*»¹⁰⁵. Al contempo, si è volutamente assimilato il “concorso

¹⁰² Volendo riprendere la nota distinzione elaborata da E. FRÄNKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it., Torino, Giappichelli, 1994.

¹⁰³ Il conio dell’espressione si deve a G. FERRARA, *Il bipolarismo coatto*, in *Il Ponte*, n. 3/2007, pp. 19 ss.

¹⁰⁴ Per tutti, si veda M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

¹⁰⁵ Così esemplarmente G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell’ordinamento costituzionale e nelle proposte di riforma: riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 14*, Seminario 2003, Torino, Giappichelli, 2004, p. 160.

democratico” ex art. 49 Cost. alla “concorrenza economica”, come si può ricavare dalla degradazione della dimensione partecipativa ad una “competizione” in cui i “partiti-associazioni imprenditoriali” che operano nel “mercato politico” tentano di accaparrarsi il “voto-favore” degli “elettori-consumatori”¹⁰⁶.

La stessa nozione di rappresentanza è stata profondamente alterata, venendo «funzionalizzata al dogma della governabilità», come dimostrato dal diverso modo con cui è stato inquadrato in questo periodo il tema della legge elettorale. Quest’ultima, infatti, ha cessato di essere assunta come criterio di composizione delle Assemblee rappresentative, finendo all’opposto per essere «“confusa” con le norme relative alla formazione del governo»¹⁰⁷.

Una volta privata del carattere dinamico, processuale e conflittuale che la connotava, anche l’idea di democrazia a cui eravamo avvezzi è stata totalmente trasfigurata, venendo ridotta a tecnica procedurale di designazione del governo e a strumento d’investitura del suo “capo”¹⁰⁸. Si è trattato di un’operazione preordinata all’instaurazione anche nel nostro Paese della tanto agognata “democrazia dell’alternanza”: come sappiamo, però, l’alternanza che abbiamo sperimentato è stata più fittizia che reale, dato che al governo si sono avvicendate forze oramai deideologizzate, pressoché equivalenti¹⁰⁹, per lo più funzionali ad una leale gestione della società capitalistica in quanto accomunate dall’adesione ad un unico “vero” programma fondato sulla difesa e sulla promozione del libero mercato¹¹⁰.

Infine, a livello di prassi si è assistito alla progressiva sostituzione del paradigma della mediazione e del compromesso con quello dell’efficienza e della rapidità della

¹⁰⁶ Cfr., in questi termini, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, pp. 221 s.; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 163 ss.

¹⁰⁷ C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 9; G. U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, pp. 221 ss.

¹⁰⁸ Cfr. M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica: democrazia d’indirizzo versus democrazia d’investitura*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Quaderni della Rassegna parlamentare – ISLE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 333 ss.

¹⁰⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 54.

¹¹⁰ Cfr. R. MANFRELOTTI, *Potere economico e costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 234.

deliberazione¹¹¹, il cui consolidamento ha fatto delle Camere «il teatro della mera formalizzazione della decisione»¹¹². Tale tendenza è stata accompagnata dalla messa in atto di una prepotente opera di occupazione della funzione legislativa da parte del Governo¹¹³, che oramai si atteggia ad incontrastato «signore delle fonti»¹¹⁴.

A fronte di questo desolante quadro non può che dirsi improcrastinabile l'adozione di una legge elettorale proporzionale "pura", l'unica in grado evitare che il nostro Parlamento, già sfigurato, come si è dato conto, dalle torsioni in senso funzionalistico del sistema dentro cui si ritrova calato, risulti ora pressoché dimezzato nella sua rappresentatività per il fatto di essere stato quasi dimidiato nella sua composizione. In mancanza di una tale riforma, si ritiene che non sarebbe peregrino pronosticare il profilarsi di una nuova ed altrettanto censurabile "eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto" (Cort. Cost., sent. n. 1/2014).

Solamente indirizzandosi in questo senso è possibile sperare di donare nuova linfa alle ragioni della rappresentanza, ponendo così le basi per una ricostruzione del Parlamento «quale luogo del convenire, del convincere (nel senso etimologico del termine: *cum vincere*, legare insieme), del conflitto, [...] della mediazione e del condividere»¹¹⁵.

¹¹¹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, pp. 2 s.

¹¹² G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 193.

¹¹³ Cfr. G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, n. 1/2013, pp. 1 ss.

¹¹⁴ M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in ID. – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Milano, Giuffrè, 2011, p. X.

¹¹⁵ M. CALAMO SPECCHIA, *Il taglio dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, cit., p. 23.