

Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative ...

di

Vincenzo Baldini*

SOMMARIO: 1. Premessa. La riduzione del numero dei parlamentari: qualche premessa metodologica. 2. Gli effetti giuridico-positivi della revisione costituzionale: gli adattamenti dell'assetto costituzionale e dei regolamenti parlamentari. segue: gli adattamenti della legislazione elettorale. 3. Semplificazione strutturale delle Camere e trasformazione della democrazia costituzionale. 4. Democrazia di decisione e figurino costituzionale: una ragionevole compatibilità. 5. Conclusioni. La riduzione orizzontale dei parlamentari al vaglio delle categorie del Politico.

1. La riduzione del numero dei parlamentari: qualche premessa metodologica.

La legge costituzionale con cui si modificano gli artt. 56 e 57 Cost. per ridurre il numero dei parlamentari (alla Camera, da 630 a 400 deputati; al Senato, dal 315 a 200 senatori) va ora al vaglio della consultazione referendaria ex art. 138 c. 2 Cost., per iniziativa di un quinto dei senatori della Repubblica¹. Se otterrà la prevalenza dei voti favorevoli la legge sarà, quindi, promulgata ed entrerà in vigore al primo rinnovo delle Assemblee rappresentative. Si tratta di un passaggio per molti aspetti decisivo più di quanto i contenuti della stessa revisione costituzionale non possano far credere giacché il referendum involge, nell'esito, una serie di aspetti di ordine costituzionale e politico destinati ad avere un'incidenza sensibile sull'esperienza futura del modello democratico dello Stato. Nel corso della campagna di informazione e dell'attività di propaganda che precede tale consultazione diretta vengono esposte, dalle diverse parti politiche, le ragioni, rispettivamente, a

* Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ La legge infatti è stata approvata a maggioranza assoluta dallo stesso Senato, mentre alla Camera è passata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti l'Assemblea.

sostegno o contrarie alla riforma, dalle quali peraltro è possibile trarre utili indicazioni anche sulla generale considerazione della democrazia parlamentare.

Preliminare all'analisi che qui si vuole compiere su contenuti e gli effetti della revisione costituzionale è tuttavia una premessa di tipo epistemologico, attinente al significato assiologico dell'idea di democrazia (costituzionale) quale "forma di razionalizzazione del processo politico"² al fine della "produzione della continuità sovrapersonale"³. Da una siffatta accezione, che trova comunque un valido ancoramento nelle previsioni della Carta repubblicana, si intende muovere per comprendere l'impatto complessivo della riforma costituzionale sull'assetto organizzativo del Parlamento e del sistema ordinamentale in generale. Resta esclusa, in particolare, la rappresentazione della democrazia quale identità di governanti e governati⁴ (o, anche, come competizione fondata su elementi peculiari -personale o economico-della contesa politica) in quanto connessa ad una visione sostanziale dell'idea di popolo del tutto esterna ed estranea al figurino normativo costituzionale (v. *infra*).

Un ulteriore aspetto di ordine epistemologico attiene poi, alla considerazione -che qui si intende svolgere- anche di profili attinenti alla consistenza in chiave politica della riforma, in particolare per ciò che concerne i potenziali pregiudizi alla costruzione ed al mantenimento dell'unità politica dello Stato.

2. Gli effetti giuridico-positivi della revisione costituzionale: gli adattamenti dell'assetto costituzionale e dei regolamenti parlamentari.

² ...secondo l'accezione proposta da K.Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Auflage, Heidelberg, 1999, p. 62 (Rdn. 138). Questo senso del resto viene ripreso e sottolineato anche da J. Masing, *Demokratie – Verstanden im Geiste Konrad Hesses*, in *AöR*, 144 -Sonderbeiträge anlässlich des 100-jährigen Geburtstages von Konrad Hesse - (2019), p. 443 ss. Traduce la democrazia come dominio della maggioranza, tuttavia mitigata -nella sua concezione liberale- dalle regole della Costituzione, tra gli altri, E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in *VVDStRL*, 16, Berlin, 1958, p. 16.

³ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Auflage, Heidelberg, 1999, p. 61 (Rdn. 137).

⁴ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, unveränd. Nachdruck der 1928, Berlin, 1970, p. 234 ss. Ma è pretermessa, in questo lavoro, anche ogni analisi dell'idea di democrazia quale espressione di libertà individuale e comunitaria, su cui v. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (2. Auflage 1929), ora anche in Id., *Verteidigung der Demokratie* (M. Jestaedt, O. Lepsius Hrsg.), Tübingen 2006, part. p. 154 ss.

Occorre muovere, preliminarmente, dall'anamnesi politica del ddl di revisione costituzionale, utile a lasciar più chiaramente percepire gli obiettivi politici reali a cui mira la stessa revisione consistenti, in sintesi, ad un taglio dei costi della politica. La riduzione orizzontale del numero dei parlamentari presenti nelle Assemblee rappresentative, non comporta né una modifica della loro capacità rappresentativa (per es., con la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera territoriale) né si accompagna alla rivisitazione delle attribuzioni funzionali di tali Assemblee, con il fine ultimo di migliorare l'efficienza complessiva del Parlamento. La riforma non attende dunque al superamento del tanto vituperato assetto di bicameralismo perfetto ma si limita ad una semplificazione strutturale della rappresentanza politica nelle due Camere. L'iniziativa risalente ad alcune forze politiche (M5S) è stata esercitata con l'obiettivo, pressoché esclusivo, di ridimensionare i costi del Parlamento che appesantiscono il bilancio dello Stato combattendosi, così, i privilegi della "casta". In questa direzione, in cui si vuole limitare, tra l'altro, l'influenza dei partiti politici ritenuti responsabili di aver prodotto una strutturale "disaffezione" del cittadino alla politica, lo snellimento delle Assemblee viene spiegato con la declinazione della formula: "pochi ma buoni"⁵.

Si è replicato che i parlamentari eletti dopo il taglio sarebbero più seri "se fossero seri i soggetti politici che li scelgono. Ma quando i partiti fanno ridere, i candidati fanno piangere"⁶. Ben al di là di una certa enfasi retorica, la replica sembra poco convincente quanto l'affermazione iniziale, giacché si muove sul piano della dialettica politica e trascura ogni riferimento agli effetti giuridico-istituzionali connessi alla riforma che invece, potrebbero offrire argomenti più congrui ad una critica approfondita della riduzione del numero dei parlamentari, a partire dall'incidenza che tale revisione ha sulle norme costituzionali di garanzia, per

⁵ In tal senso, v. tra gli altri G. Neppi Modona, che ha ritenuto quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari "una riforma equilibrata, di ottimo profilo": "Con meno posti, i partiti saranno costretti a una selezione rigorosa" (*Il Fatto Quotidiano* del 17 ottobre 2019).

⁶ M. Villone, *Il Manifesto* del 29.7.2020.

finire al necessario adattamento della complessiva disciplina elettorale che la revisione in parola è destinata a provocare. Ad essere ignorato è, inoltre l'attenzione alla strategia antiparlamentare che sottende la revisione costituzionale che, verosimilmente, rappresenta un aspetto non marginale dell'intento riformatore.

Non mancano, nel panorama dottrinale, autorevoli posizioni di critica costituzionale nei confronti della legge di revisione a partire da *Massimo Siclari* che evidenzia con estrema chiarezza e lucidità quattro aspetti critici di tale legge a partire dalla incongrua "logica del "taglio lineare" (peraltro con un risparmio alquanto modesto per le finanze pubbliche), non accompagnata da un intento di seria e coerente rivisitazione del bicameralismo perfetto. La stessa legge, inoltre, "compromette la rappresentatività delle due Camere" e contraddice la premessa di buona etica costituzionale secondo cui "le revisioni della Costituzione debbono essere il frutto di una larga condivisione da parte delle forze politiche presenti in Parlamento". Nel caso di specie "pur essendo stata formalmente rispettata la procedura, la maggior parte dei parlamentari ha votato, almeno una volta, contro il disegno di legge di revisione sul taglio dei parlamentari". "Sotto un profilo più generale" la riforma appare il "frutto di una cultura istituzionale, assai diffusa, volta semplicisticamente a metter mano alle istituzioni da parte di forze politiche che nel tempo hanno perso per strada consensi ed interesse da parte degli elettori"⁷.

Anche *Giulio Maria Salerno* sottolinea, con dovizia e coerenza di argomentazioni, la debolezza delle ragioni "in buona misura strumentali ad altri fini, seppure con obiettivi diversi e talora diametralmente opposti a seconda delle singole forze parlamentari"⁸ poste a base della riforma costituzionale. Questa non manca di sollevare seri "problemi di rappresentatività" nonché "squilibri nella composizione

⁷ M. Siclari, *Taglio dei parlamentari. Accolgo l'appello. I tre motivi perché voto no*, in *Huffpost* del 12.8.2020.

⁸ G.M. Salerno, *Taglio parlamentari/ Il giurista: "Ecco perché Mattarella può bloccarlo"*, in *Il Sussidiario.net*, del 09.10.2019.

e nella funzionalità degli organi”⁹ in seguito all’assetto ridotto delle Assemblee rappresentative che ne consegue. Sulla stessa linea, poi, *Massimo Luciani*, che in una intervista ebbe a dichiararsi “addolorato” della riduzione del numero dei parlamentari, stigmatizzando tra l’altro “l’assenza di qualsiasi analisi di impatto” di tale scelta sul complessivo sistema ordinamentale. *Luciani* ribadiva l’esigenza di addivenire, dopo la riduzione del numero dei parlamentari, ad una più ampia revisione costituzionale e ad una modifica dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale, per non correre il rischio “di rimanere appesi a una riforma che ... sarebbe malfunzionante senza i correttivi”¹⁰.

Anche chi -come *Enzo Cheli*- non sembra guardare con sfavore alla semplificazione strutturale delle Assemblee legislative, anche in considerazione, tra l’altro, delle “modalità con cui i parlamenti devono operare oggi, e cioè con maggiore efficienza e rapidità”¹¹ sottolinea l’assoluta connessione politico-istituzionale ed interdipendenza funzionale di tale semplificazione con una riforma della disciplina elettorale ma anche con un ripensamento delle funzioni attribuite al (nuovo) Senato¹².

Le argomentazioni dottrinali qui richiamate mostrano evidentemente una specifica congruenza. Esse prospettano l’esigenza assoluta che la riduzione del numero dei parlamentari comporti anche un riassetto dell’organizzazione dei lavori delle due Camere, insieme ad un ripensamento del sistema delle commissioni parlamentari o della loro composizione, ad una rideterminazione dei procedimenti di programmazione dei lavori parlamentari, etc.. Tale riduzione finisce per ripercuotersi in modo non marginale anche sulle norme costituzionali di garanzia, per quanto attiene, ad es. alla previsione di maggioranze assolute o qualificate al fine di eleggere organi costituzionali (es. Presidente della Repubblica: art. 83 c. 3

⁹ G.M. Salerno, *Taglio parlamentari*, cit., (“ Ad esempio, con la nuova composizione del Senato i senatori di nomina presidenziale – il cui numero rimane invariato – potranno condizionare in misura più consistente la formazione della maggioranza; oppure, alcuni territori regionali saranno fortemente sottorappresentati rispetto al numero di senatori che sarà automaticamente garantito alle Province autonome di Trento e Bolzano”).

¹⁰ M. Luciani, *Intervista al Corriere della Sera*, 8.10.2019.

¹¹ E. Cheli, *Intervista a Il Sussidiario.net*, del 30.1.2020.

¹² E. Cheli, *Intervista a Il Sussidiario.net*, del 3.10.2019.

Cost.) o di determinare la costituzione di organi interni alle singole Assemblee (es. commissioni d'inchiesta: art. 82 Cost.). Il "taglio" del numero dei senatori elettivi finisce verosimilmente per conferire un'eccedenza di peso politico ai senatori a vita (di diritto e/o di nomina presidenziale) anche nel procedimento di deliberazione legislativa, così come, per altro verso, l'eccedenza investe i delegati regionali nel procedimento di elezione del Presidente della Repubblica (art. 82 c. 2 Cost.). Inoltre, gli effetti di esso si estendono anche ad altre previsioni costituzionali, come quelle poste a tutela delle minoranze (es. art. 72 c. 2 Cost.; art. 94 u.c. Cost.; art. 138 c. 2 Cost.) poiché, ad es., le percentuali ivi sancite vengono a convertirsi in termini numerici assoluti in quote bagatellari.

Segue: gli adattamenti della legislazione elettorale.

Per ciò che in particolare concerne la disciplina elettorale la riforma qui in esame comporta quanto meno un ripensamento del numero e dell'ampiezza di circoscrizioni e collegi elettorali a cui si accompagna, verosimilmente, anche un sensibile aumento del potere di influenza dei grandi interessi locali sull'elezione dei parlamentari. Lo stesso *Enzo Cheli* evidenzia l'opportunità dell'approvazione di una nuova disciplina elettorale che realizzi l'adozione di un sistema proporzionale corretto (con soglia di sbarramento)¹³. In tal caso, non parrebbe evitabile la contestuale introduzione di un voto di preferenza per i candidati in lista, considerato che il modello del voto "a liste bloccate", attualmente vigente, si rende compatibile con le norme della Costituzione unicamente in ragione dell'esistenza di circoscrizioni elettorali di dimensioni contenute, "nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi" e, così, l'espressione di un voto effettivamente consapevole (Corte cost., sentt. nn. 1/14; 35/2017). Con circoscrizioni territoriali ampie una soluzione alternativa praticabile potrebbe forse essere rappresentata dal modello del doppio

¹³ Così E. Cheli, Intervista a *Il Sussidiario* del 3.10.2019: "La legge Rosato prevede un sistema misto, per due terzi proporzionale e per un terzo maggioritario. Se si introduce una soglia di sbarramento sufficientemente elevata, il maggioritario si può togliere del tutto. Altrimenti si può dosare diversamente il sistema misto".

voto “alla tedesca” che, nel quadro di un sistema proporzionale, abbina la possibilità di scelta diretta del candidato (in collegi uninominali) con l’esistenza di liste bloccate.

Il transito verso un sistema elettorale interamente maggioritario¹⁴, in principio non costituzionalmente impraticabile finirebbe, invece, per indurre una semplificazione anche drastica della rappresentanza politico-parlamentare secondo le linee di tendenza del governo parlamentare a “bipartitismo (o bipolarismo) rigido” o a “multipartitismo temperato”¹⁵.

3. Semplificazione strutturale delle Camere e trasformazione della democrazia costituzionale.

Quanto fin qui detto, vale ad evidenziare dubbi e perplessità circa la congruenza funzionale della revisione costituzionale con alcuni aspetti del sistema di democrazia pluralista e rappresentativa sancito nella Costituzione repubblicana del '48. Nello specifico di un’analisi critica come quella che qui si conduce si vuole, ad ogni modo, procedere primariamente dalla considerazione degli effetti virtuosi connessi all’esistenza di un parlamento a composizione ridotta i quali, secondo *Enzo Cheli*, vanno individuati in primo luogo nell’elevazione degli standard di efficienza del lavoro delle Assemblee legislative. Tale efficienza verrebbe a rivelarsi, innanzitutto, nell’economia dei tempi di decisione realizzandosi, così, un modello parlamentare adeguato alle istanze contemporanee quali derivano tra l’altro dagli sviluppi dell’esperienza di integrazione sovranazionale.

Una siffatta considerazione, oltre che su un presupposto di ordine tecnico ineccepibile (le piccole Assemblee sono in grado di decidere in tempi più rapidi) poggia tuttavia su una presunzione nient’affatto certa e condivisibile, per la quale

¹⁴ Vale la pena di precisare che la Lega Nord aveva promosso un referendum abrogativo per trasformare l’attuale disciplina elettorale (2/3 proporzionale ed un terzo maggioritario) in un sistema totalmente maggioritario, referendum che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile (Corte cost., sent. n. 10/2020).

¹⁵ ...secondo la nota tipizzazione delle forme di governo parlamentare risalente a L. Elia, voce *Governo (Forme di)*, in *E.d.D.*, vol. IX, Milano, 1970, p.634 ss.. Su una inattualità nell’esperienza contemporanea di tale tipizzazione, peraltro, v. soprattutto M. Luciani, *Governo (Forme di)*, in *E.d.D.*, Annali vol. III, Milano, 2004, p.538 ss.

l'efficienza dell'azione parlamentare si misura in ragione dei tempi, più o meno solleciti, della decisione e non invece dell'intensità del dialogo e del confronto tra le forze politiche che la precede. Al primo, si collega un secondo presupposto, quello secondo cui la dialettica semplificata del confronto politico in un Parlamento meno pletorico condurrebbe, oltre che alla decisione più rapida, anche a quella migliore o (più) razionale¹⁶.

Anche la consistenza ideologica e, dunque, parziale e soggettiva di questo secondo presupposto appare evidente. Si può agevolmente replicare che la razionalità della decisione, come esito della razionalizzazione del processo politico non attiene unicamente all'integrità di svolgimento delle fasi procedurali ma postula la congruità (anche di tipo strutturale) degli elementi (*rectius*: dei soggetti) che intervengono nella procedura. Una struttura parlamentare ridotta nel numero dei rappresentanti può rappresentare un vizio di premessa che finisce per eludere l'obiettivo della razionalizzazione del confronto politico e portare, così, ad una decisione tutt'altro che razionale.

Le norme costituzionali che garantiscono trasparenza, comprensibilità e visibilità di tale processo assumono una specifica valenza assiologica nel contesto di un quadro strutturale della rappresentanza politica adeguato, anche sotto il profilo strutturale, rispetto al complesso degli interessi concorrenti. Solo così si realizza il senso proprio della democrazia parlamentare regolata dalla Costituzione che, anche attraverso le regole poste a tutela delle minoranze parlamentari, è in grado di generare nel tempo un'alternanza delle maggioranze di governo.

La razionalità connessa al figurino normativo della democrazia parlamentare definito nella Carta costituzionale se non aspira a una razionalità sostanziale non esclude affatto un giudizio di congruenza/adequatezza sui presupposti che la realizzano. Le norme procedurali e di garanzia sancite dalla Costituzione sono funzionalmente preordinate, in ultima analisi, al pieno compimento ed alla effettiva realizzazione dell'assetto di democrazia pluralista, di cui un riferimento non marginale è costituito tra l'altro dalla tutela ottimale dei diritti fondamentali e

¹⁶ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 62 (Rdn. 138).

del complesso eterogeneo degli interessi generali affidati alla cura e interpretazione delle differenti forze parlamentari. Nella Carta repubblicana, rappresentatività e decisione si combinano in un equilibrio adeguato a preservare la prima senza pregiudicare o inibire la seconda.

Nella razionalità della decisione politico-parlamentare si spiega, dunque, l'essenza di categorie (rappresentanza, dialogo, confronto, argomenti) non appartenenti unicamente alla scienza sociologica e politica, la cui corretta interpretazione e reale pratica soltanto vale a conferire congruità al prodotto legislativo, aprendo varchi ad istanze della collettività popolare attraverso l'azione delle Camere parlamentari. La valorizzazione esclusiva o prevalente della decisione come punto esteriore di approdo delle dinamiche democratiche distoglie, invece, il fuoco dell'attenzione dal procedimento che conduce alla stessa decisione, le cui singole fasi ispirate soprattutto al confronto ed al dialogo/ compromesso, valgono a rendere razionale la stessa decisione.

La peculiare concentrazione sulla democrazia della decisione contro le disfunzioni e le diseconomie della democrazia dell'argomento e del compromesso evoca immediatamente l'aspra critica al parlamentarismo¹⁷ formulata già nel 1923 da *Carl Schmitt* sul presupposto dell'esistenza di una contiguità funzionale esclusiva e imprescindibile di parlamentarismo e liberalismo e, di conseguenza, della inconciliabilità del primo con la democrazia¹⁸.

Presupposto di tale critica è il deciso contrasto tra la volontà del popolo inteso come unità politica pregiuridica¹⁹ e la sua disgregazione entro il pluralismo degli interessi eterogenei, riflessa dal sistema dei partiti politici. Nella concezione schmittiana, dunque, il parlamentarismo è inteso unicamente come forma

¹⁷ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 8. Aufl., Berlin, 1996, p. 10. E' chiaro tuttavia come per Schmitt il parlamentarismo avesse la sua specifica ragion d'essere nel contesto dello Stato liberale (ivi, p. 13 ss.).

¹⁸ Sulla duplice accezione (ampia e stretta) del concetto di parlamentarismo, v. anche M. Brenner, *Das Prinzip Parlamentarismus*, in J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, III Aufl., Band III, Heidelberg, 2005, p. 477ss., part. p. 487 ss.

¹⁹ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien), 7. Aufl, 5. Nachdruck der Ausgabe von 1963, Berlin, 2002, part. p. 20 ss. e p. 45 ss.

organizzativa e di determinazione della decisione politica non anche come luogo di pubblicità di una decisione maturata altrove.

Potrebbe obiettarsi che proprio la crisi del sistema dei partiti²⁰, in cui si celano le dinamiche negoziali di compromessi ed accordi tra forze politiche, tende a generare un'inerzia contraria inducendo il cittadino a porre attenzione al confronto e dibattito parlamentare, in cui soltanto trovano espressione formale le posizioni di singoli e gruppi presenti in Assemblea. L'Aula finisce, allora, per accreditarsi quale luogo della pubblicità della decisione, risultando per questa via del tutto funzionale all'obiettivo di trasparenza delle dinamiche democratiche, secondo la logica propria del parlamentarismo contemporaneo²¹. Anche la visibilità, in essa, di posizioni critiche divergenti (seppur sporadiche) di singoli parlamentari rispetto alla posizione dei rispettivi gruppi di appartenenza -ad es., con la dichiarazione di voto contrario- si iscrive nella fisiologia di tale logica manifestando in modo chiaro il senso specifico della rappresentanza nazionale, ex art. 67 Cost.

Un'ultima obiezione potrebbe attenerne, in fine, alla menzionata spinta efficientista impressa all'azione dei Parlamenti nazionali dalle istituzioni sovranazionali nonché dagli impegni connessi all'incrementale azione di politica internazionale, verso cui i singoli Stati-membri contraggono obblighi di adempimento. Tale obiezione, a parere di chi scrive, parrebbe provare troppo in quanto concerne i criteri di valutazione dell'efficienza parlamentare (v. *supra*) che non potrebbero essere, per questo versante, differenti rispetto a quelli previsti per il versante della sola politica interna, non corrispondenti unicamente e integralmente al principio di economia dei tempi della decisione. Inoltre, in quanto nello specifico attiene alla gravosità dell'impegno parlamentare connesso agli obblighi comunitari non può immaginarsi la loro progressiva ed assoluta prevalenza al punto da convertire in

²⁰ Al riguardo, v. le riflessioni di M. Stolleis, *Parteistaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates ?*, in *VVDStRL*, 44, Berlin – New York, 1986, part. p. 16 ss.

²¹ Sul Parlamento come luogo di pubblicità del processo di integrazione politica (quantunque riferito all'ordinamento tedesco), v. tra gli altri H. Meyer, *Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, in H.-P. Schneider, W. Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin – New York, 1989, p. 117 ss., part. p. 122 ss.

una sovranità limitata quella dello Stato-membro nel contesto di un'organizzazione di matrice sostanzialmente federale.

Del resto, non è un caso che la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sia stata recisa nel ribadire come un transito di tal genere non si renda possibile attraverso il metodo della cessione progressiva ("*einzelne Ermächtigung*") di quote di potere sovrano all'UE, stabilito dal diritto dei Trattati. Pertanto, l'azione politica dello Stato nazionale non può esaurirsi nell'adempimento esecutivo/attuativo di tali obblighi mentre occorre mantenere in capo al Parlamento nazionale spazi significativi di azione politica, quale presupposto e condizione di legittimità dell'integrazione sovranazionale. Anche il richiamo del *Bundesverfassungsgericht* lascia comprendere come nei processi legislativi il momento della discussione e del confronto pluralista vale ad integrare il senso proprio del procedimento parlamentare e configura un parametro essenziale della misura dell'efficienza delle Assemblee rappresentative. Tanto lascia rinfocolare, più che attuire, i dubbi circa la virtuosità della revisione degli artt. 56 e 57 Cost..

Nel considerare i possibili effetti politici connessi alla riforma costituzionale in parola va sottolineato come dalle dichiarazioni di esponenti politici delle forze sostenitrici di tale riforma possa dedursi un generale accento critico nei confronti del modello di democrazia parlamentare e della sua consistenza assiologico-funzionale, quale soluzione razionalizzatrice dell'azione politica²². Tale critica involge, in particolare, l'antagonismo reale tra rappresentanza politica istituzionale e volontà del popolo, la cui chiara determinazione anche sostanziale resta del tutto oscura e inespressa. In ciò sembra rinvenirsi una differenza radicale con l'antiparlamentarismo di stampo schmittiano, al cui fondamento è l'idea di popolo quale unità politica sostanziale che non si lascia ridurre, nella sua identità, alla

²² Conforme, N. Urbinati, *La politica come pubblicità*, in *Libertà e Giustizia* che dopo aver sottolineato come la rappresentatività non sia "solo una questione numerica; ma è anche numerica" evidenzia che "Gli antipartitisti sono promotori di una visione di democrazia; la loro non è soltanto una reazione contro "la casta". *Dietro l'antipartitismo pulsa una radicale contestazione della rappresentanza elettorale* (corsivi miei: n.d.r.). E in effetti, una Camera con 400 deputati renderebbe la rappresentanza un orpello: l'Italia diverrebbe il Paese dell'UE con il minor numero di deputati in rapporto alla popolazione (0,7 ogni 100.000 abitanti)".

moltitudine dei cittadini né si rivela, nella sua volontà, attraverso l'ordinario esercizio del diritto di voto²³. L'esistenza del popolo in quanto grandezza reale metagiuridica²⁴ può indurre dunque ad una rappresentazione critica del parlamentarismo come soluzione giuridico-costituzionale inadeguata e pericolosamente antagonista alla preservazione di tale unità politica.

Tale concezione critica che ha ispirato, in ultima analisi, la stessa legge di revisione costituzionale, sembra basarsi su postulati del tutto parziali e relativi, la cui oggettiva presenza non è affatto dimostrabile. Si muove dal presupposto è che esista un popolo in quanto unità, non necessariamente risolto nella categoria disciplinata dalla Costituzione ma che appare incompatibile con il dato reale di un pluralismo avanzato di interessi concorrenti nella comunità sociale, le cui dinamiche sono componibili ad unità soltanto entro la cornice delle norme sancite primariamente dalla Costituzione. Al di fuori di tale cornice, non può rinvenirsi o esistere alcuna unità di popolo. In questo senso, nemmeno può darsi un'idea identitaria di democrazia, come forma di manifestazione della volontà popolare. Da qui, l'imputazione presuntiva e parziale a determinate forze politiche della legittimazione a rappresentare la "vera" volontà del popolo stesso. Matura, in fine, anche la convinzione che la democrazia contemporanea possa risolversi un rapporto di diretta immedesimazione tra cittadino e potere, agevolato e anche incoraggiato per un verso dal ricorso a meccanismi di investitura democratica diretta di organi monocratici dotati di poteri di governo. Per altro verso, dai nuovi sistemi informatici e telematici di comunicazione pubblica e privata (Twitter, Instagram, Facebook etc.) che concorrono a far ritenere superflua, oltre che dispendiosa e perfino dannosa, la mediazione del sistema dei partiti politici. Così, accanto alla recessione del ruolo di mediazione svolto dal sistema dei partiti²⁵, mitigato dal flusso della comunicazione pubblica diretta che si svolge attraverso tali mezzi prende campo una visione distorta di democrazia identitaria basata sulla

²³ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus* (1923), 8. Aufl., Berlin, 1996, part. p.22.

²⁴ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, unveränd. Nachdruck der 1928, Berlin, 1970, p. 277.

²⁵ Sulla comunicazione come snodo essenziale di una democrazia deliberativa, v. in particolare: J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main, 1994, p. 349 ss.

possibilità, anche solo potenziale, di una interlocuzione diretta tra la personalità politico-istituzionale e il cittadino.

Il paragone con il pensiero sostanzialista di *Carl Schmitt*, in cui popolo e Stato sono categorie sinonimiche in quanto entrambe ricondotte al valore dell'unità politica reale, a cui la Costituzione in senso positivo come decisione totale (*Gesamtentscheidung*) conferisce specie e forma²⁶, appare così piuttosto approssimativa e parziale, se non del tutto incongruente. Nella visione critica contemporanea, in cui popolo, sovranità e democrazia si configurano come termini di una relazione funzionale estranea e sconosciuta alla Costituzione, l'appello al rispetto della volontà sovrana del popolo domina piuttosto come retorica politica di una strategia mirata a superare, in buona sostanza, le vischiosità procedurali della democrazia parlamentare per far prevalere la logica della decisione. Non, dunque, una democrazia che, fuori dagli schemi giuridico-formali, si riconosce nell'attuazione di un *Führersprinzip*²⁷ ma una democrazia per la quale -in un certo senso, paradossalmente- si accentui la densità attraverso un'estrema e inconciliabile divaricazione tra gruppi (politici), fino a poter giungere alla forma estrema della relazione: *Freund/Feind*. In quest'ordine di idee, non riesce a fare presa la critica dogmatica imperniata sulla natura puramente ideologica dell'idea di democrazia quale espressione della sovranità del popolo esposta, tra l'altro, negli scritti di *Hans Kelsen* e di *E.W. Böckenförde*²⁸, ove si ribadisce l'assenza di un "popolo" naturalisticamente inteso come potenza politica²⁹ e la possibilità di identificarlo come unità unicamente "in senso normativo"³⁰. Quella parlamentare appare a *Kelsen* la condizione organizzativa ideale della democrazia poiché collega la libertà quale esercizio di un potere di autodeterminazione con l'esigenza di ripartizione del lavoro, secondo la differenziazione sociale³¹. Essa si configura come

²⁶ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, unveränd. Nachdruck der 1928, Berlin, 1970, p. 23 ss..

²⁷ C. Schmitt, *Politische Theologie*, 8. Aufl., Berlin, 2004, p. 67 („Diktatur ist der Gegensatz zur Diskussion“).

²⁸ V. ancora E.W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation* (1983), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, 2. Aufl., Frankfurt am Main, 1992, p. 379 ss., part. p. 382 ss..

²⁹ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cit., p. 172.

³⁰ H. Kelsen, op. ult. cit., p. 163.

³¹ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* cit., p. 176.

la sola forma in cui può trovare compimento l'idea della democrazia nella realtà sociale³².

Ma la natura ideologico-politica dell'idea unitaria di popolo, manifesta nelle recenti accezioni populiste poste a base delle posizioni antiparlamentari si rivela anche in rapporto alla concezione, in premessa assunta a punto di partenza, della democrazia costituzionale-parlamentare quale *Form der Rationalisierung des politischen Prozesses*. Non si tratta, per le prime, dello scopo di preservare l'efficienza dello Stato quale unità politica "di natura funzionale"³³, in cui trovano compimento e ordinazione le tensioni ed i contrasti, anche profondi, tra interessi concorrenti esistenti nell'esperienza della vita politica e sociale nella prospettiva della capacità dell'agire³⁴.

Queste concezioni, oltre ad una emarginazione della suddetta dimensione pluralista, realizzano una scarsa attenzione al processo d'integrazione politica quale presupposto e condizione della decisione razionale, con ciò lasciandosi accrescere i dubbi di credibilità sulla democrazia di decisione in quanto soluzione organizzativa adeguata al tempo. Del pari si mostra incongruente anche l'identificazione di un modello di democrazia basata sull'investitura diretta come forma ideale di assecondamento della volontà popolare attraverso l'imputazione della capacità di rappresentanza e del potere di decisione al vincitore della consultazione elettorale³⁵.

4. Democrazia di decisione e figurino costituzionale: una ragionevole compatibilità.

La sola parziale analogia tra i diversi approcci critici, quello schmittiano e quello, invece, fatto proprio dal pensiero contemporaneo "populista"³⁶, rilancia l'attualità della questione relativa alla compatibilità di un modello di democrazia decisionista

³² Così, H. Dreier, *Kelsen im Kontext* (M. Jestaedt, S. L. Paulson, Hrsg.), Tübingen, 2019, p. 19.

³³ In tal senso, v. K. Hesse, *Grundzüge*, cit., p. 6, Rdn. 7.

³⁴ Idem.

³⁵ Conforme, A. Voßkuhle, *Demokratie und Populismus*, in *Der Staat*, 57 (1/2018), p. 119 ss., part. p. 126.

³⁶ Sul punto, diffusamente, v. anche M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, part. p. 23 ss.

con i caratteri della democrazia come forma di sovranità popolare sanciti in Costituzione. Non si tratta, al riguardo, di blindare la forma di governo parlamentare ritenendola come la più adeguata all'assetto di democrazia rappresentativa quanto, soprattutto, di verificare se il transito verso un diverso assetto, che premi la decisione rispetto al confronto e al dialogo tra le componenti plurali della rappresentanza politica, si mostri comunque compatibile con la cornice della democrazia costituzionale.

Al riguardo, va rilevato come l'opzione per una democrazia rappresentativa imperniata, per un verso, sulla centralità del Parlamento quale organo di realizzazione dell'attività di indirizzo politico, per altro sulla capacità di mediazione del sistema dei partiti politici (art. 49 Cost.) rientra tra le scelte fondamentali operate dal Costituente. L'obiettivo è stato quello di favorire, nella prospettiva della decisione razionale, un assetto organizzativo connotato principalmente dall'aspirazione al confronto in funzione del compromesso politico e alla garanzia in funzione della trasparenza e comprensibilità della stessa decisione parlamentare (v. supra). L'intento di razionalizzazione del processo politico, dunque, avrebbe dovuto compiersi attraverso la duplice virtù, dell'effettiva partecipazione di tutte le forze politico-parlamentari alle diverse fasi che compongono il procedimento legislativo (virtù sostanziale o di primo grado); per altro verso, della determinazione di un consenso generalizzato alla legge nella sua forma democratica, in quanto risultato ultimo raggiunto con l'osservanza di una serie regole di formali di condotta (costituzionali) determinate dalla stessa volontà del popolo costituente (virtù cd. funzionale o di secondo grado). Ciò non equivale a far ritenere quella del monismo parlamentare una soluzione "a contenuto vincolato", tuttavia, rende chiaro che nel concetto di democrazia costituzionale il valore della decisione non risulta mai superiore a quello della forma attraverso cui la stessa viene assunta ma, anzi, la sua osservanza giustifica in ultima analisi la decisione stessa come razionale.

In quest'ordine di idee, non appare secondaria -si è detto (v. supra) - l'importanza che assume anche la struttura delle Assemblee parlamentari, la cui congruenza è

posta in diretta relazione con l'obiettivo di razionalità della legge³⁷. Al riguardo, la soluzione prospettata dalla legge di revisione costituzionale evidenzia ogni difetto in quanto non assolve al bisogno, pure generalmente avvertito, di un riassetto strutturale e funzionale delle Camere in grado, tra l'altro, di superare vischiosità e limiti attuali del procedimento parlamentare. La riduzione orizzontale del numero dei parlamentari rischia, anzi, di nutrire istanze e tensioni in grado di porre in pregiudizio l'unità politica dello Stato nel senso in cui si è già detto.

5. Conclusioni. La riduzione orizzontale dei parlamentari al vaglio delle categorie del Politico.

Occorre, in conclusione, non sottovalutare il complesso delle problematiche connesse a tale riforma anche per quanto attiene agli effetti di riverbero sulla dimensione del politico interna allo Stato. La democrazia, detto con le parole di *Jutta Limbach*, vive della forza orientatrice del dibattito pubblico, del confronto tra posizioni favorevoli e contrarie ad una certa decisione che valgono a chiarire gli argomenti e preparano il terreno al compromesso politico³⁸. Una drastica riduzione di tale dibattito reca con sé il rischio di aprire il campo a radicalizzazioni della contesa politica e, così, a rigurgiti di una lotta non più mitigata unicamente dall'osservanza delle norme procedurali.

Il confronto dialettico quale metodo della decisione parlamentare in altre parole non riuscirebbe a celare l'essenza estrema del politico che riesce manifesto non solo dal modellamento costante delle dinamiche di associazione e dissociazione tra i diversi gruppi politici ma anche dalle modalità di un tale confronto. La determinazione di un medio comune consistente nelle forme di dialogo e di esposizione degli argomenti è la condizione prima per preservare la politica razionale e contenerla al di sotto della soglia estrema, oltre cui essa può diventare scontro per la prevaricazione. Occorre, in altri termini, che la politica interna corrisponda ad alcuna delle accezioni che lo stesso Carl Schmitt indicava come

³⁷ La distinzione tra democrazia di decisione e democrazia dell'argomento è di R. Alexy, *Grundrechte, Demokratie und Repräsentation*, in *Der Staat*, 54 (2015), p. 201 ss., part. p. 210.

³⁸ J. Limbach *Die Demokratie und ihre Bürger*, München 2003, p. 50.

“sensi secondari” del concetto di Politico³⁹ in quanto destinati a non raggiungere l’acme della estremizzazione ma a risultare compatibili con il mantenimento di un equilibrio stabile tra gruppi (politici) in una sfera di relazione pubblica al di sotto del livello della relazione (comunque sempre latente) oppositiva: amico/nemico⁴⁰. In tale dimensione, infatti, le dinamiche associative e dissociative in parola non costituiscono una minaccia per l’unità politica in senso funzionale dello Stato⁴¹.

Il timore che la revisione costituzionale deliberata dal Parlamento realizzi l’effetto di un’erosione di siffatta condizione non è eccessivo giacché non tanto si connette al fatto in sé della riduzione quantitativa dei rappresentanti nelle Assemblee parlamentari quanto, piuttosto, alla percezione politica di una contrazione forzosa del pluralismo istituzionalizzato degli interessi, quale deriva da tale riduzione.

Se, peraltro, nella concezione sostanzialista ispirata alla filosofia della vita concreta prospettata dal pensiero schmittiano l’unità politica di popolo agisce quale fattore di superamento delle diversità e di riconoscimento del senso di appartenenza a tale unità⁴², nella visione politica contemporanea difetta ogni consapevolezza dell’esistenza di un fattore reale e non (solo) giuridico-formale, generatore dell’unità di popolo, oltre un minimo di omogeneità culturale richiesto quale presupposto indefettibile per l’esistenza stessa dello Stato democratico^{43*}. Di conseguenza, non è del tutto peregrino ritenere che la semplificazione *tout court* della composizione delle Camere parlamentari possa provocare un innalzamento ed una radicalizzazione del conflitto tra gruppi all’interno dello Stato.

Su un modello di democrazia di decisione che non si mostri aperta al compromesso attraverso il dialogo tra i gruppi politici grava il rischio di favorire un antagonismo assoluto e irriducibile nella contesa politica. Ciò in quanto il confronto tra posizioni contrapposte si converte nello scontro rappresentato e dichiarato di verità e

³⁹ Su tale definizione del Politico, v. in particolare E.W.Böckenförde, *Der Begriff des Politischen als Schlüssel zum staatsrechtlichen Werk Carl Schmitts* (1988), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 344 ss., part. p. 347.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

⁴³ E.W.Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip* (1987), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, cit., p. 289 ss., part. p. 348 ss.

menzogna, democrazia e oligarchia, interpreti della volontà popolare e portatori di interessi personali etc. A tale rischio ha inteso porre un argine preventivo la scelta in favore di un assetto di democrazia parlamentare in grado di incorporare nel processo d'integrazione politica il complesso delle tensioni e differenze politiche presenti nella società e proiettate all'interno delle Camere.

L'attenzione alla descritta relazione funzionale tra revisione costituzionale e unità politica dello Stato non può, dunque, essere del tutto pretermessa o ignorata alla vigilia del referendum costituzionale. Tale consultazione popolare si configura, in ultima analisi, come un banco di prova decisivo per la tenuta della democrazia pluralista nel contesto della politica razionale. Nemmeno può essere trascurato che alla critica al modello parlamentare, come anche dimostra l'esperienza comparata contemporanea⁴⁴, fa sovente da *pendant* la pratica di modelli organizzativi autoritari, basati non di rado sull'evocazione pragmatica e funzionale della democrazia identitaria, per legittimare la concentrazione del potere nelle mani del singolo "governatore". Tanto, che comporta un'effettiva deistituzionalizzazione del potere⁴⁵, finisce anche per ingenerare nel potere legittimato dal basso un certo fastidio al rispetto e all'osservanza del diritto positivo (a partire dal diritto costituzionale), inteso come ostacolo al compiersi pieno del volere democratico⁴⁶. Non è casuale che in tale contesto di progressiva crisi e trasformazione⁴⁷ delle democrazie nel mondo⁴⁸ il ricorso alla piazza come *topos* della libertà di manifestazione/contestazione di una volontà popolare residua o meno silente torna ad assumere una certa consistenza come forma di una comunicazione politica di opposizione al regime.

⁴⁴ Al riguardo, v. ancora i riferimenti recati in U. Volkmann, *Krisen der konstitutionellen Demokratie?*, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 643 ss. (part. p. 648); e in O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 3/56 (2017), p. 323 ss.

⁴⁵ O. Lepsius, *Editorial*, cit., p. 325.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ H. Wilke, *Demokratie im Umbruch*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 357 ss.,

⁴⁸ Al riguardo, v. U. Volkmann, op. ult. cit., p. 649; nonché O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 323 ss.; e, ivi, S. Issacharoff, *Die Defizite der Demokratie*, p. 329 ss.; H. Wilke, *Demokratie im Umbruch*, p. 357 ss.

Lo spazio di questa riflessione non consente di indugiare oltre sull'evidente dismissione, che a tali esperienze si accompagna, di una cultura costituzionale della mediazione e del compromesso politico, acquisiti come valori da perseguire e non, invece, come derive da scongiurare⁴⁹.

La Costituzione è scelta fondativa e organizzativa dello Stato imputata al popolo, è la Legge fondamentale che pone il sistema delle regole mirate a preservare, tra l'altro, la produzione dell'unità politica dello Stato-soggetto. La sua revisione richiede dunque un adeguato apprezzamento, non solo da parte delle forze di rappresentanza politico-parlamentare, per il complesso degli effetti che essa è in grado di recare ma da parte dell'intera comunità dello Stato. Ad ogni singolo elettore spetta, attraverso il voto referendario, l'apprezzamento ultimo sugli effetti, immediati e mediati, connessi alla riduzione dei parlamentari eventualmente opponendosi alla deliberazione assunta su tale punto dalle Assemblee rappresentative che dietro illusioni efficientiste dell'azione parlamentare, cela consapevolezza preoccupanti per l'integrità del figurino democratico previsto in Costituzione.

⁴⁹ Proprio l'intento di sottrarre tale materia all'arbitrio di maggioranze parlamentari, anche occasionali, configura la ragion d'essere della rigidità della Costituzione, quale risvolto formale di una realtà sostanziale che i codici della politica non possono obliterare o eludere. Sul punto, v. soprattutto J. Bryce, *Flexible and Rigid Constitutions* (1901), *Costituzioni rigide e flessibili*, trad. di R. Niro, a cura di A. Pace, Milano, 1998, part. p. 77 ss.