



**Roberto Borrello\***

## **La coda della legislatura\*\***

1.

**I**l tema che ci è stato proposto – grazie sempre all’attenta e puntuale iniziativa di Fulco Lanchester, al cui merito dobbiamo questa prestigiosa sede di Osservatorio permanente della articolata evoluzione della democrazia italiana – si colloca in quella che si sta manifestando come una congiunzione astrale della vita istituzionale che vede, in stretta sequenza, il già realizzatosi fine mandato presidenziale e l’imminente (avendo riguardo ai tempi serrati dei molteplici meccanismi procedimentali coinvolti) fine legislatura.

Le questioni che sono sul tappeto, nell’ambito di tale seconda “coda”, e che si pongono all’osservazione costituzionalistica sono numerose.

Si tratta di problematiche, innanzitutto, che scaturiscono, intrecciandosi tra loro sulla base di collocazioni temporali differenti, da tre contesti fondamentali, uno a carattere più generale e condizionante, rappresentato dall’onda lunga della crisi del sistema dei partiti con riflessi sulla forma di governo, iniziato agli esordi degli anni novanta e gli altri due, a carattere più circoscritto, ma in grado, sia di far scaturire nuove problematiche, sia di far assumere nuove sfaccettature a problematiche già presenti, rappresentati da: a) la revisione costituzionale del numero dei parlamentari; b) la rielezione del Presidente Mattarella.

A fronte di tale complesso scenario i temi sono quelli della: a) questione della legge elettorale; b) questione degli interventi connessi all’avvenuta riduzione del numero dei parlamentari, tra i quali dobbiamo distinguere tra quelli da attuare mediante revisioni ulteriori ex art. 138 Cost. e quelli da attuare a livello di fonti primarie, incidendo in primo luogo sui regolamenti parlamentari; c) questioni legate alla c.d Agenda Mattarella, in quanto evocate nel discorso tenuto dal Capo dello Stato dinanzi ai grandi Elettori o oggettivamente scaturenti dalle dinamiche assunte

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena.

\*\* Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento svolto al Forum “La coda della legislatura”, tenutosi il 21 febbraio 2022, in occasione dell’inizio delle lezioni del Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti di assemblea presso la Sala delle Lauree dell’Edificio di Scienze politiche dell’Università di Roma-La Sapienza.

dall'evoluzione della forma di governo, in seguito alla rielezione di Mattarella stesso, come il dibattito su un possibile crinale semipresidenzialista<sup>1</sup>.

Nel presente contributo cercherò di trattare sinteticamente alcune di tali tematiche.

2. Per quanto riguarda la problematica della legge elettorale, essa, possiamo dire con le parole del Poeta, è qualcosa di “nuovo anzi di antico”.

Nella attuale coda di legislatura il tema è ancora una volta al centro del dibattito, ma la problematica nasce, come è ben noto, nella prima metà degli anni novanta dello scorso secolo e per essa è sufficiente la felice definizione di Fulco Lanchester, che parla di “ipercinetismo di tipo compulsivo” per individuare il brusco passaggio da un pluriennale assetto pacifico e stabile, attestato sul registro proporzionale puro, ad una sequenza parossistica di modelli misti a tendenza prevalente maggioritaria e a modelli proporzionali con forti correttivi (premi di maggioranza e soglie di sbarramento), anche con il concorso, sul piano della garanzia della legalità costituzionale da parte della Corte, mediante la creazione di normative di risulta<sup>2</sup>.

L'ultima fase della saga, rilevante per la “coda” di legislatura, inizia dalla legge n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum-bis), sorta sulle ceneri dei preesistenti sistemi elettorali, come detto conformati a costituzione, che avrebbe dovuto rappresentare un ritorno ad un assetto tendenzialmente stabile.

Tale legge (ed anche questo è noto) è stata in sede dottrina valutata come viziata ab imis da profili di incostituzionalità, con particolare riguardo al contrasto con le indicazioni della Corte, attraverso la perdurante volontà di mantenere uno stretto controllo sugli effetti del voto “in uscita”, per correggere l'eventuale esclusione di candidati ritenuti importanti nelle strategie di “gruppo”, con ricadute sul principio della conoscibilità e del carattere diretto del voto stesso. A ciò si sono aggiunti in itinere, da un lato, esiti infausti sul piano dell'effettivo rendimento in tema di governabilità e, dall'altro, gli effetti della revisione costituzionale del numero dei parlamentari, che ha introdotto un duplice ordine di nuove problematiche: a) la necessità di intervenire in via immediata per superare l'impossibilità di funzionamento di un meccanismo tarato sul numero preesistente dei parlamentari e dall'altro lo scaturire di nuove problematiche di incostituzionalità della legge, pur in presenza di una nuova taratura, nel senso di un loro eventuale aggravamento o dell'insorgere di nuovi profili.

Tale secondo ordine di problematiche è ancora sul tappeto (essendo stato comunque attuato l'intervento di messa in sicurezza, inteso ad evitare quella “paralisi del funzionamento dell'organo” paventato dalla Corte costituzionale). La dottrina ha, al riguardo, da subito ritenuto, in via maggioritaria, che l'operazione compiuta sul Rosatellum (divenuto, Rosatellum-Ter), sulla base dei due interventi normativi del 2019 e del 2020, abbia determinato una amplificazione dei profili di incostituzionalità preesistenti, proprio a causa del mantenimento del meccanismo di funzionamento, già in sé problematico nel suo assetto originario, ora rapportato ad un numero inferiore di parlamentari. Sono stati così posti in evidenza alcuni profili, quali un più elevato

<sup>1</sup> Su cui vedi M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale-AIC*, n. 2/2022, 1 ss.

<sup>2</sup> Si consenta il rinvio a R. BORRELLI, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2021, 1 ss.

effetto implicito di sbarramento a danno delle forze minori, prima in grado di accedere alla rappresentanza, la sottorappresentazione territoriale, l'aumento dell'effetto distorsivo del voto unico e la perduranza degli effetti di slittamento dei voti verso altre circoscrizioni rispetto a quelle originarie, per esigenze di incapienza delle liste<sup>3</sup>.

La situazione attuale vede ora sul tappeto il possibile superamento del Rosatellum per votare nel 2023 con un nuovo sistema elettorale.

Lo stato dell'arte, congelato al gennaio 2020, era il ben noto disegno di legge dell'On.le Brescia, che proponeva un modello proporzionale, caratterizzato da circoscrizioni e collegi esclusivamente plurinomiali, con soglia di sbarramento al 5% alla Camera e al 15% a livello regionale per il Senato. Era stato inserito un "diritto di tribuna" per le forze politiche sottosoglia, che abbiano ottenuto alla Camera almeno tre quozienti in almeno due regioni ed al Senato almeno un quoziente in ogni circoscrizione regionale. Anche per tale progetto di legge sono stati messi in luce quei profili di incostituzionalità inerenti al sistema delle liste bloccate, ora aumentate fino ad otto candidati e dal sistema delle pluricandidature, che permetterebbero di candidarsi fino a cinque collegi plurinomiali, consentendo in un qualche modo di assicurare l'elezione degli esponenti di primo piano dei partiti. Nessun seguito ha, dal canto suo, avuto il filone neomaggioritario, imputabile a iniziative collocate nel centro-destra<sup>4</sup>.

A fronte di tale contesto, ciò che, nell'ambito dell'attuale coda di legislatura, sembra assumere i connotati di una relativa novità, è rappresentata da evocazioni di un proporzionale puro o dotato di correttivi a basso impatto.

Le posizioni vanno, sotto tale punto di vista, da quelle che individuano una soglia di sbarramento intorno al 4%, senza premi di maggioranza (coniugata per una maggiore efficacia con la revisione costituzionale dell'art. 57 Cost. in odine alla abrogazione del riferimento alla base regionale della rappresentanza nell'ambito del Senato, intesa a creare un computo dei seggi a livello nazionale omogeneo con la Camera)<sup>5</sup>, a quelle che propugnano semplicemente l'introduzione delle preferenze e un ritorno al proporzionale, senza premi e soglie<sup>6</sup>. Accanto a tali posizioni vi sono state ulteriori ipotesi formulate in relazione alla non remota possibilità di una conferma del Rosatellum-ter per le prossime elezioni e che si sono sostanziate, ad esempio, nella prospettazione della possibilità di introdurre modifiche "chirurgiche" intese a realizzare: 1) il voto disgiunto tra collegi uninominali e liste proporzionali, 2) la totale uguaglianza tra liste coalizzate e non, c) la possibilità di coalizioni elettorali solo se accomunate da un programma comune e da un unico loro rappresentante politico<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Vedi i riferimenti in R. BORRELLO, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>4</sup> Ivi, con ulteriori riferimenti, p. 4.

<sup>5</sup> Vedi in tal senso, sul piano politico, le posizioni dei deputati Fornaro (vedi l'intervista al Manifesto *E' l'ora del proporzionale. Ma non per forza delle preferenze*, <https://articolo1mdp.it/rassegna-stampa/fornaro-e-lora-del-proporzionale-ma-non-per-forza-delle-preferenze/>, 3 febbraio 2022) e Orfini (*Legge elettorale. Orfini. Prodi sbaglia, proporzionale garantisce stabilità*, [https://www.adnkronos.com/legge-elettorale-orfini-prodi-sbaglia-proporzionale-garantisce-stabilita-3GdIyC7sJfdjz6WQJLGOIL?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/legge-elettorale-orfini-prodi-sbaglia-proporzionale-garantisce-stabilita-3GdIyC7sJfdjz6WQJLGOIL?refresh_ce), 7 febbraio 2022)

<sup>6</sup> Vedi in tal senso l'appello di Felice Besostri ed altri, pubblicato su *Il Manifesto* del 5 febbraio 2022, riportato alla pagina web <https://ilmanifesto.it/per-una-legge-elettorale-proporzionale/>.

<sup>7</sup> E' la subordinata proposta nell'appello Besostri, *cit.* Sulla stessa linea si colloca l'altro appello proposto da dodici costituzionalisti ed illustrato il 12 febbraio 2022 presso la Sala stampa della Camera dei deputati, inteso a mantenere il carattere misto del Rosatellum-ter, innestando su tale intelaiatura la possibilità per l'elettore di esprimere, nei collegi plurinomiali, il voto di preferenza per un solo candidato e di concorrere a determinare l'ordine di elezione dei candidati compresi nella lista

Dietro questa narrazione proporzionalistica nel suo complesso, sembra comunque emergere l'idea che le coalizioni siano finite e che il sistema elettorale in questione consenta una rigenerazione del sistema politico, dando la possibilità a tutti i soggetti di esprimere pienamente la propria identità politica al momento delle elezioni, per poi costruire razionalmente ex post maggioranze per governare sulla base dei risultati e di convergenze e divergenze di posizioni. Quindi, si ritiene, vere coalizioni ex post e non cartelli elettorali, pronti a sfaldarsi nella pragmaticità dell'azione di governo.

Faccio due osservazioni su tale profilo, ovviamente aperte ed a carattere problematico:

a) a me sembra non condivisibile l'idea secondo la quale il sistema elettorale possa determinare una palingenesi del partito politico rispetto alla disastrosa situazione attuale. In Gran Bretagna non è stato l'uninomiale maggioritario a turno unico a creare il bipartitismo, con partiti solidi e disciplinati. Quindi il proporzionale non può creare dei buoni partiti, ma sono al contrario buoni partiti, conformi al modello dell'art. 49 Cost. (magari attualizzato alle trasformazioni delle democrazie pluraliste, ma sempre conformi alla funzione di intermediazione) che esaltano le virtù del proporzionale. Qui appare importante ciò che ha detto nel suo discorso di insediamento il presidente Mattarella, affermando che "La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto"<sup>8</sup>. Occorre, quindi per raccogliere i buoni frutti del proporzionale, intervenire sullo statuto partitico, superando una volta per tutte, come da tempo va dicendo Fulco Lanchester<sup>9</sup> la mancanza di un approccio alla riforma elettorale, che coinvolga in particolare anche la cd. legislazione di contorno e, quindi, la democraticità interna ai partiti o il loro finanziamento, abbandonando l'atteggiamento puramente tattico sulla materia elettorale, costruito sulla volontà di attuare la perpetuità delle proprie rendite di posizione. Segnalo al riguardo l'ultimo rapporto OSCE sulle elezioni italiane del 2018, nel contesto del quale la presidente Cederfelt ha osservato che "[i] cambiamenti frequenti al sistema elettorale italiano nei precedenti decenni sembrano più orientati a beneficiare i politici che il pubblico ed hanno creato nuove sfide per l'amministrazione delle elezioni. Una maggiore stabilità nel futuro sarebbe nell'interesse del paese tutto"<sup>10</sup>.

b) A mio avviso, al fine della delimitazione dell'ambito di scelte nella modulazione della legge elettorale, non bisogna trascurare l'indicazione in senso anche inverso che deriva dalle sentt. n. 1/14 e 35 del 2017 della Corte, che evidenzia la necessità che tale legislazione non sia totalmente sbilanciata sulla rappresentanza, determinando condizioni che palesemente rendano impossibile conseguire la governabilità sul piano del giudizio di ragionevolezza. Ci si potrebbe chiedere, ma è una provocazione: la presenza di una soglia di sbarramento in sé deve considerarsi

---

votata, nonché il divieto di candidature plurime (vedi su *Italia Oggi* del 12 febbraio 2022, <https://www.italiaoggi.it/news/legge-elettorale-appello-dei-costituzionalisti-per-le-preferenze-202202181700492576>).

<sup>8</sup> Riportato alla pagina web istituzionale, <https://www.quirinale.it/elementi/62298>.

<sup>9</sup> Vedi fundamentalmente F. LANCHESTER, *Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, 2019, 724. Vedi anche E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, n. 2/2014, 204 e G. TARLI BARBIERI, *Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge c. 2329 Brescia*, Camera dei Deputati, 17 giugno 2020.

<sup>10</sup> Vedi l'intervista riportata alla pagina web <http://old.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2824-italians-vote-under-new-electoral-system-in-elections-held-in-line-with-democratic-traditions-say-international-observers-2>. Il Rapporto finale è rinvenibile alla pagina <https://www.osce.org/odihr/elections/383589>.

costituzionalmente necessaria in presenza di sistemi proporzionali, alla luce di una interpretazione evolutiva?

c) Certamente tra gli effetti desiderabili di un proporzionale “ben temperato” potrebbe esservi il pervenire ad un multipartitismo moderato alla tedesca, idoneo a realizzare quella forma di governo parlamentare stabile ricostruita da Elia nella sua classificazione delle forme di governo. Occorre, tuttavia, si ribadisce, avere partiti rigenerati, per vivificare il modello.

3. Per quanto riguarda gli interventi conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, oltre alla ora esaminata questione della legge elettorale, erano stati concordemente ritenuti necessari, ab imis, in ragione della puntualità di tale revisione: a) la riforma dei regolamenti di Camera e Senato; b) l’abbassamento della soglia d’età per il Senato; c) il superamento della base regionale per l’elezione del Senato a favore di quella circoscrizionale; d) la riduzione dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica<sup>11</sup>.

Allo stato, rispetto a tali obiettivi, solo la modifica dell’art. 58 Cost., per equiparare elettorato attivo e passivo per le due Camere, è stata approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, ormai pienamente efficace. Non sembra che ci siano le condizioni, non solo temporali, per la realizzazione degli interventi comportanti le procedure ex art. 138 Cost.

Nell’immediato, la strada unanimemente considerata percorribile, nell’arco della “coda di legislatura”, è quella della opportuna modifica dei regolamenti parlamentari.

Qui le tematiche sono amplissime e complesse.

Come è noto il Senato aveva già proceduto nel 2017, proprio nell’ambito nella coda della precedente legislatura, ad una revisione regolamentare in esito al fallimento della riforma Renzi Boschi, in uno spirito che, come è stato notato, scaturiva al termine di una legislatura dedicata per ampia parte a tentare di mutare radicalmente la composizione e la missione istituzionale del Senato stesso e che, a quel punto, veniva ad orientarsi in senso opposto, nella direzione di una rivitalizzazione della Camera “alta” e del bicameralismo (anche in considerazione della circostanza che lo stesso Senato aveva rinnovato, in misura minore rispetto all’altra camera, le proprie procedure nel corso degli ultimi decenni)<sup>12</sup>.

Ora, invece, gli interventi sui regolamenti riguardano, innanzitutto, ancora una volta, la messa in sicurezza del funzionamento delle articolazioni organizzative interne delle Camere, sul piano dei numeri dei parlamentari coinvolti in tali articolazioni, che si trovano ad essere, sul piano strutturale e funzionale, sbilanciati nel nuovo assetto.

Tale operazione, come è stato messo in luce, non è scontata, non potendosi limitare a pure operazioni aritmetiche ma comporta scelte delicate che incidono sulla qualità della rappresentanza, anche in relazione alla fondamentale variabile della legge elettorale<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Su tali profili vedi B. CARAVITA DI TORITTO, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in *Federalismi.it*, Editoriale (23 settembre 2020) e C. MASCIOTTA, *I Regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2020, 761 ss.

<sup>12</sup> Vedi *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, Rubrica *Interna Corporis*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, par. 3. Vedi anche E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, 25 ss.

<sup>13</sup> Vedi in tal senso C. MASCIOTTA, *op. cit.*, 777 ss.



4. Su un altro versante vi sono poi profili di intervento sui regolamenti che riguardano angolazioni di più ampio respiro e problematiche anche nuove.

Tra queste emergono quelle divise nella c.d. Agenda Mattarella.

In quest'ultima è stata prospettata, in primo luogo, la necessità di “tempi adeguati per l'esame e la valutazione da parte del Parlamento degli atti fondamentali di governo del Paese”<sup>14</sup>. Qui i temi non mancano: legge di bilancio, legge di conversione dei decreti-legge (con il fenomeno del monocameralismo casuale o di fatto), maxiemendamenti e voto di fiducia. Per gli interventi in questo ambito viene in gioco, a mio avviso, un forte senso di autoresponsabilità di ciascuna Camera, in quanto allo stato appare sfumato l'ambito della sanzionabilità dell'esercizio della potestà regolamentare, avendo riguardo al quadro di riferimenti configurato, alla stregua di paletti, dalla Corte, specie da ultimo, in ordine a suggestioni nascenti da ricorsi di singoli parlamentari, a partire dalla ord. n. 17 del 2019<sup>15</sup>. In tale giurisprudenza la Corte ha evidenziato, come è noto, come non possano trovare ingresso violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera, ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari. Già a partire dalla citata ordinanza n. 17 del 2019, per altro, la stessa Consulta aveva individuato alcune scriminanti (alcune, per così dire, transitorie, altre permanenti) idonee a giustificare i comportamenti oggetto del conflitto, che pur avendo determinato una “contrazione” “ed una “anomala accelerazione dei lavori”, erano prive del livello della “patologia” irretrattabile. Per quelle transitorie, la Corte aveva assolto ma affermando che “per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità”. Allo stato, tuttavia, non si è ancora pervenuti a decisioni in tal senso, dandosi sempre prevalenza alla rilevanza della sfera di autonomia di ciascuna camera.

Un altro aspetto evidenziato nella “Agenda Mattarella” è stato quello della necessità al “ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione”.

Spicca, nell'alveo di tale delicato profilo, la problematica dell'utilizzo del decreto legge, vera spina nel fianco del sistema delle fonti del nostro ordinamento costituzionale, arginato nel tempo dalla Corte, ma sempre pronto ad assumere connotati problematici, come l'emergenza pandemica ha dimostrato.

Appaiono importanti, al riguardo, le ipotesi di riforma dei regolamenti intese a realizzare corsie preferenziali per i disegni di legge governativi, mediante l'istituto dell'approvazione a data certa, che dovrebbe evitare lo sviamento rappresentato dai decreti-legge come forma di velocizzazione di iniziative governative prive dei requisiti di necessità e di urgenza<sup>16</sup>. Tali riforme per altro rappresentano una soluzione limitata rispetto a soluzioni di più ampio respiro -ma allo stato impraticabili a causa, come già rilevato, del necessario utilizzo del procedimento di revisione-

<sup>14</sup> È stato anche aggiunto: “La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi”. Da notare come la tematica era stata oggetto di segnalazione già nel messaggio di fine anno di Mattarella del 2018.

<sup>15</sup> Seguita dalle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, n. 60 del 2020 e nn. 66, 67, 186, 188 e 193 del 2021.

<sup>16</sup> Vedi quanto illustrato, nell'ambito della Camera dei Deputati, nel pregevole *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*-Quarto turno di Presidenza-Presidente On. Stefano Ceccanti (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021), 25 ss.

quali la ben nota proposta intesa ad affidare, tra l'altro, la conversione del decreto al Parlamento in seduta comune<sup>17</sup>.

5. Per altro, allo stato attuale, a fronte del contesto problematico sopra sinteticamente descritto, i testi base di modifica dei regolamenti, approvati da Senato e Camera e di recente pubblicati<sup>18</sup>, sembrano essersi sintonizzati sul profilo “minimale” dell'adattamento quantitativo al nuovo assetto derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari, secondo una logica di “manutenzione regolamentare”<sup>19</sup>.

In tale ambito è stata comunque collocata la tematica della disincentivazione della mobilità parlamentare (c.d. transfughismo), che ha visto la prospettazione di alcune misure come, ad esempio, al Senato, l'introduzione dello status di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare, attribuito automaticamente a ogni senatore dimissionario o espulso dal gruppo di appartenenza, se entro tre giorni non aderisca ad altro gruppo (adesione che è subordinata all'autorizzazione del capogruppo)<sup>20</sup>. Rilevante anche l'ampliamento delle ipotesi di decadenza, in caso di cambio di gruppo, dalla titolarità di cariche in vari organi collegiali e di tipo monocratico, come ora anche i questori e lo stesso Presidente del Senato, salvo il caso di esercizio della supplenza del Presidente della Repubblica. Nell'ambito della Camera, nell'introdurre misure in parte analoghe (con esclusione tuttavia ad esempio dello status di parlamentare non iscritto in caso di uscita dal Gruppo a certe condizioni), è stata messa in evidenza la necessità di salvaguardare “il riconoscimento di fenomeni politici significativi quali scissioni e fusioni di Gruppi”<sup>21</sup>.

Il tema è complesso e mi limito, nella presente sede, a qualche breve considerazione di sistema<sup>22</sup>.

Sullo sfondo, le Colonne d'Ercole sono delineate: a) dall'insegnamento della Corte costituzionale che ci ricorda che ogni congegno inteso ad assicurare la permanenza del cordone ombelicale con il partito nelle cui liste si è stati eletti, non può giungere a forme di condizionamento che determinino non solo la cessazione della carica parlamentare, ma anche l'impossibilità di un esercizio pieno ed effettivo delle prerogative di parlamentare; b) dall'impossibilità di una abrogazione o modulazione inidonea del divieto di mandato imperativo

<sup>17</sup> Vedi la p.d.l. costituzionale Delrio ed altri “Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia”, AC XVIII Leg., 2697.

<sup>18</sup> Vedi gli aggiornamenti curati da F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*.

<sup>19</sup> In tal senso F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, *op. cit.*, aggiornamenti del 16 febbraio 2022 e 2 marzo 2022.

<sup>20</sup> Vedi il testo alla pagina web [https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/SommComm/Giunta\\_Regolamento/ALLEGATO-TESTO\\_BASE\\_ADOTTATO\\_DALLA\\_GIUNTA\\_PER\\_IL\\_REGOLAMENTO.pdf](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/SommComm/Giunta_Regolamento/ALLEGATO-TESTO_BASE_ADOTTATO_DALLA_GIUNTA_PER_IL_REGOLAMENTO.pdf)

<sup>21</sup> Vedi per una sintetica ricostruzione le dichiarazioni del Presidente Fico alla seduta della Giunta del Regolamento del 17 febbraio 2022, [http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/02/17/leg.18.bol0743.data20220217.com1\\_5.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/02/17/leg.18.bol0743.data20220217.com1_5.pdf), con allegato il testo base.

<sup>22</sup> Su tali tematiche vedi comunque per ampi riferimenti, N. FUCCARO, *L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, p. 431 e aa.

che introdurrebbe una rottura dell'ordinamento costituzionale: non è un'altra forma di governo, è un'altra forma di stato, sul piano del modello democratico divisato dalla Costituzione del 1948.

A ciò si può aggiungere che il fine del ragionevole contrasto della mobilità parlamentare è giusto nell'ottica di una equilibrata realizzazione del *Parteienstaat*, ma, in assenza di una rivitalizzazione dell'istituzione partitica, di una legge elettorale che bilanci l'eccesso di controllo verticistico della selezione della rappresentanza -che avviene secondo logiche interne e non di virtuoso concorso alla determinazione della politica nazionale, sul versante della necessaria intermediazione sociale- rischia di produrre effetti perversi, accentuando le problematiche in questione.

Del resto, come sottolineato da più voci dottrinali, la vicenda della rielezione di Mattarella, ha messo in luce la crisi dei partiti, non del parlamento e degli altri organi costituzionali<sup>23</sup>, avendo le istituzioni, nel loro complesso, data prova di una buona tenuta: la costituzione dei poteri si è ripresa la scena<sup>24</sup>. È stato l'art. 67 Cost. che ha consentito il funzionamento della macchina democratica, pur in presenza dell'inceppamento dell'ingranaggio dell'art. 49, disposizione, quest'ultima, che ha dato dimostrazione del suo carattere cruciale ma non condizionante in toto: l'assemblea rappresentativa, se qualcuno mai l'abbia pensato, non è un burattino che si muove solo con la mano partitica.

---

<sup>23</sup> M. AINIS, *L'abbaglio presidenzialista*, in *La Repubblica.it* (4 febbraio 2022).

<sup>24</sup> A. PUGIOTTO, *Altro che voto dal basso, la Carta si è ripresa la scena*, in *Il Riformista* (3 febbraio 2022).