

Il volume raccoglie i contributi di riflessione proposti, in coerenza ciascuno con i propri profili di riferimento, da studiosi appartenenti a vari ambiti disciplinari e che si sono riconosciuti nel comune interesse per il *Genius Loci*. La riflessione sviluppata da ciascun autore avviene all'interno delle macrotraiettorie di analisi del *Genius Loci* sinteticamente riconducibili da un lato alla visione tradizionale (di cui in particolare alla religione romana e – più in generale – alla speculazione filosofica); dall'altro, all'idea moderna / contemporanea del *Genius Loci* quale elemento connesso alla valorizzazione della specificità dei territori ricchi di storia e di identità culturale; dall'altro ancora, al *Genius Loci* come elemento primario di conoscenza e di azione per la prefigurazione di scenari di innovazione e trasformazione degli attuali paradigmi di declinazione delle politiche del diritto e delle programmazioni attuative elaborate in ambito nazionale e comunitario.

L'impulso alla prospettiva di ricerca nel senso indicato è maturato all'interno delle attività del CE.DI.S. – Centro studi e ricerche sulle politiche del diritto e sviluppo del sistema produttivo e dei servizi dell'Università eCampus e si è progressivamente allargato – sul piano nazionale ed internazionale – sviluppando una rete paternariale ed accademica di cui il presente volume è prodotto e testimonianza.

**Silvio Bolognini**, Università eCampus, Direttore CE.DI.S. – Centro studi e ricerche sulle politiche del diritto e sviluppo del sistema produttivo e dei servizi della medesima Università. È autore di vari saggi, contributi e curatele nel campo della teoria generale del diritto, dell'epistemologia giuridica e delle politiche del diritto.



CE.DI.S.

Centro Studi e Ricerche  
sulle Politiche del Diritto  
Sviluppo del Sistema Produttivo  
e dei Servizi



ISBN 978-88-5756-521-7



Mimesis Edizioni  
Ermeneutica  
www.mimesisedizioni.it

60,00 euro

SILVIO BOLOGNINI (A CURA DI) PROSPETTIVA PONTE E GENIUS LOCI

# PROSPETTIVA PONTE E *GENIUS LOCI*

## MATERIALI PER UNA RICERCA

A CURA DI SILVIO BOLOGNINI

MIMESIS

MIMESIS / ERMENEUTICA

N. 2

**DIRETTORE DELLA COLLANA:** Silvio Bolognini (Università eCampus; Direttore CE.DI.S. – Centro studi e ricerche sulle politiche del diritto e sviluppo del sistema produttivo e dei servizi – Università eCampus).

**COMITATO TECNICO EDITORIALE:** Matteo Andolfo, Enrico Boccolesi, Alessandro Bolognini, Massimiliano Bonavoglia, Mario Ciampi, Daniela Gulino, Federica Lautizi, Sergio Luppi, Cosimo Micali, Sonia Michelacci, Barbara Piozzini, Marina Simeone, Luca Siniscalco, Attilio Cristiano Vaccaro Belluscio.

**COMITATO SCIENTIFICO:** Alessandro Antonietti (Università Cattolica di Milano), Paolo Becchi (Università di Genova), Rolando Bellini (Accademia di Brera – Milano), Daniela Bosetto (Università eCampus), Jordi Canal y Morell (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Parigi), Flavio Caroli (Politecnico di Milano), Giovanni Cosi (Università di Siena), Lucio D’Alessandro (Università Suor Orsola Benincasa – Napoli), Claudio De Luca (Università della Basilicata), Massimo De Leonardis (Università Cattolica di Milano), Paolo Di Lucia (Università Statale di Milano), Maria Concepcion Milagros Dominguez Garrido (Università UNED – Madrid – Spagna), Massimo Donà (Università Vita e Salute San Raffaele di Milano), Adria Velia González Beltrones (Universidad de Sonora – Messico), Roberto Montanari (Università Suor Orsola Benincasa di Napoli), Franco Giuseppe Ferrari (Università Bocconi di Milano), Domingo José Gallego Gil (Universidad Camilo José Cela – Madrid – Spagna), Yolanda Gayol de Pallan (Fielding Graduate University-California-USA), Luigi Lombardi Vallauri (Università di Firenze), Pier Francesco Lotito (Università di Firenze), Thomas P. Mackey (State University of New York – USA), Marco Margarita (Università eCampus), Marco Marinacci (Università eCampus), Jesus Martin-Barbero (Universidad del Vale-Columbia), Narciso Martinez Moran (Universidad UNED – Madrid – Spagna), Antonio Medina Rivilla (Università UNED – Madrid – Spagna), Eloy Martos Núñez (Universidad de Extremadura – Spagna), Giuseppe Parlato (Università Internazionale di Roma), Mauro Ronco (Università di Torino), Patricia Rosas Chávez (Universidad de Guadalajara – Messico), Giacinto Rosso (Accademia di Brera – Milano), Francesco Rovetto (Università Sigmund Freud – Vienna), Felipe Ruiz Moreno (Universidad de Alicante – Spagna), Giuseppe Sartori (Università di Padova), Peter Smagorinsky (University of Georgia – USA), Carmelo Strano (Università di Catania), Losandro Antonio Tedeschi (Cattedra UNESCO – UFDG – Brasile) Giuseppe Vico (Università Cattolica di Milano), Witold Woldkiewicz (Università SWPS Scienze umane e sociali di Varsavia – Polonia), Stefano Zecchi (Università Statale di Milano), Luigi Zingone (Università eCampus).

1. Le pubblicazioni della Collana “Ermeneutica” sono subordinate, sentito il Direttore Scientifico della Collana, alla formulazione di un giudizio positivo da parte di almeno due membri del Comitato Scientifico scelti per rotazione dal Direttore Scientifico della Collana all’interno del medesimo, tenuto conto dell’area tematica del contributo.
2. Il singolo contributo è inviato ai valutatori senza notizia dell’identità dell’autore.
3. L’identità dei valutatori è coperta da anonimato.
4. Nel caso in cui i valutatori esprimano un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato Scientifico autorizza la pubblicazione solo a seguito dell’adeguamento del saggio, assumendosi la responsabilità della verifica.
5. In caso di pareri contrastanti il Direttore Scientifico si assume la responsabilità della decisione circa la pubblicazione del contributo.
6. Nel caso di pubblicazioni degli Atti di un Convegno, la valutazione positiva è implicita nell’accettazione dei contributi degli autori da parte del Comitato Scientifico preposto alla realizzazione del Convegno stesso.



PROSPETTIVA PONTE  
E *GENIUS LOCI*  
Materiali per una ricerca

A cura di  
Silvio Bolognini

Il volume è stato realizzato con il contributo della Fondazione PRIMATO.

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)  
[www.mimesisedizioni.it](http://www.mimesisedizioni.it)  
[mimesis@mimesisedizioni.it](mailto:mimesis@mimesisedizioni.it)

Collana: *Ermeneutica*, n. 2  
Isbn: 9788857565217

© 2020 – MIM EDIZIONI SRL  
Via Monfalcone, 17/19 – 20099  
Sesto San Giovanni (MI)  
Phone: +39 02 24861657 / 24416383

# INDICE

INTRODUZIONE <i>Silvio Bolognini</i>	11
METAFISICA DEL <i>GENIUS LOCI</i> QUALE “PONTE” TRA I PIANI DELL’ESSERE. ALCUNE SUE DECLINAZIONI ANALOGICHE NELL’ANTICHITÀ OCCIDENTALE E ORIENTALE <i>Matteo Andolfo</i>	17
LUCREZIO E LA POLVERE DI SIMPATIA <i>Francesco Andrietti</i>	47
HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENT UNA TECNOLOGIA DI PROCESSO ORIENTATA ALLA VALORIZZAZIONE DELLA DIMENSIONE ETICA E SOCIALE. <i>Rossana Baccalini</i>	77
LE CORBUSIER, ESPLORATORE DEL “ <i>GENIUS LOCI</i> ” ITALICO. UNA RICERCA INFINITA CHE INIZIA NELL’ITALIA DEL 1907 E SI SVILUPPA A ZIG ZAG, NEL TEMPO <i>Rolando Bellini</i>	89
PEDAGOGIA E COMPLESSITÀ PER L’INTEGRAZIONE CRITICA DELL’ESSERE UMANO. EDUCARE ALLA LIBERTÀ E ALLA CONSAPEVOLEZZA NELL’EVOLUZIONE SOCIALE FRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE DELLE ARCHITETTURE COMUNICATIVE <i>Enrico Bocciolesi</i>	103
LE CITTÀ DI FONDAZIONE: UN <i>GENIUS LOCI</i> “RINFORZATO” <i>Alessandro Bolognini</i>	119
MANAGEMENT CREATIVO, FUNZIONE SOCIALE DELL’ARTE E <i>GENIUS LOCI</i> <i>Alessandro Bolognini</i>	131
LABORATORI VIVENTI E <i>GENIUS LOCI</i> : OLTRE IL PARADIGMA DELLA SMARTNESS <i>Silvio Bolognini</i>	145
STRAPEASE VS STRACITTÀ: UNA CONTRAPPOSIZIONE STORICA OGGI RICOMPONIBILE IN PROSPETTIVA <i>Silvio Bolognini</i>	163

IL <i>GENIUS LOCI</i> DELLA NUOVA DEMOCRAZIA DIRETTA NELLA INTERPRETAZIONE DI CAPOGRASSI <i>Massimiliano Bonavoglia</i>	173
LA RESILIENZA DEGLI ECOSISTEMI ORGANIZZATIVI: ARMONIA TRA IDENTITÀ, PLURALISMO E <i>GENIUS LOCI</i> <i>Sabrina Bonomi</i>	183
RIFLESSIONI SUL “ <i>GENIUS LOCI</i> IGNOTO” DI ERANOS <i>Daniela Bosetto, Silvio Bolognini</i>	193
IL RUOLO DEL <i>GENIUS LOCI</i> NELL’ATTIVITÀ DI SUPERVISIONE <i>Daniela Bosetto, Clementina Pizza</i>	199
DA ZENEVREDO A BOGOTÀ, VIA MILANO/ROMA. I LUOGHI DELLA VITA E DELL’OPERA DI CARLO DOSSI <i>Francesca Caputo</i>	225
IL <i>GENIUS LOCI</i> E LA CITTÀ: CITTÀ REALE, CITTÀ VIRTUALE, CITTÀ INVISIBILE <i>Paolo Carcano</i>	231
APPUNTAMENTO A RAVENNA, TRA DIFENSORI E NEMICI DELLE IMMAGINI <i>Flavio Caroli</i>	241
AFROPOLITANISMO: PONTI TRA <i>GENIUS LOCI</i> E RAPPRESENTAZIONI GLOBALI <i>Ambrogia Cereda, Antonella De Blasio</i>	245
POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO <i>Patricia Rosas Chávez</i>	257
PARTICOLARISMO E UNIVERSALISMO NELLA MONARCHIA DI DANTE ALIGHIERI <i>Mario Ciampi</i>	271
IL <i>GENIUS LOCI</i> DI UNA TERRA DI FRONTIERA: IL FRIULI. IL SIMBOLISMO DEI LUOGHI, IL VISSUTO DELLE TRADIZIONI E DEI CANTI POPOLARI <i>Francesca Ciribino</i>	281
TUTTO È PIENO DI DEI: LO SPAZIO SACRO NELLA RIVOLUZIONE URBANA <i>Giovanni Così</i>	301
I NON-LUOGHI DEL VIRUS. CONSIDERAZIONI SPARSE SUL COVID19 <i>Pierre Dalla Vigna</i>	321
PER UNA TOPOLOGIA DELLA MUSICA <i>Lorenzo De Donato</i>	329
<i>GENIUS LOCI</i> E LABYRINTH <i>Umberto De Giovanni</i>	337

TUTELA DEL <i>GENIUS LOCI</i> ATTRAVERSO LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO TANGIBILE: IL BORGO DI CASTEL D'ALFERO (FC), RIFLESSIONE SUI CARATTERI IDENTIFICATIVI E STRATEGIE DI RESTAURO DELLE ARCHITETTURE. <i>Manuel De Luca</i>	343
<i>GENIUS LOCI</i> . INTRODUZIONE ALLA TEORIA DEL SOGGETTO SPAZIALE <i>Aleksandr Dugin</i>	357
JINN E BARAKAH: CONNESSIONE TRA MONDO IMMAGINALE E MONDO REALE <i>Adolfo Durazzini, Giorgia Durigon</i>	375
LA NON REPLICABILITÀ DEL <i>GENIUS LOCI</i> : DALL'OFFSHORING AL RESHORING DELLE IMPRESE ITALIANE NEI DISTRETTI INDUSTRIALI <i>Francesca Faggioni</i>	389
COMUNICARE IL <i>GENIUS LOCI</i> <i>Corrado Faletti</i>	401
LEONARDO E LA VISIONE <i>Pier Enrico Gallenga, Luigi Capasso, Rolando Bellini</i>	403
SOBRE LA PERFORMATIVIDAD DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA <i>Aldo Ocampo González</i>	411
CRAXI E LA QUESTIONE NAZIONALE: IL MITO DI GARIBALDI <i>Enrico Landoni</i>	431
DAI CASTELLI CANAVESANI AI GRATTACIELI NEWYORKESI: IL <i>GENIUS LOCI</i> IN GIUSEPPE GIACOSA <i>Federica Lautizi</i>	441
<i>GENIUS LOCI</i> <i>Girolamo Lo Verso</i>	453
SULLE TRACCE – LOCALI E TESTUALI – DI ANTICHE DONNE E DEE GRECHE <i>Vittoria Longoni</i>	459
MUERTE DE LA EXPERIENCIA LECTORA: POLÍTICAS Y REPRESENTACIONES DE LA LECTURA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO <i>Concepción López-Andrada</i>	465
PARLAMENTO E <i>GENIUS LOCI</i> : RAPPRESENTANZA VS. GOVERNABILITÀ <i>Pier Francesco Lotito</i>	477
DAL MITO CLASSICO AL NOMOS DELLA TERRA: <i>GENIUS LOCI</i> , DIRITTO, LOCALIZZAZIONE <i>Sergio Guido Luppi</i>	487

LA CASA, LA PIAZZA, IL PONTE. TRE IMMAGINI ARCHITETTONICHE COME METAFORE DELL'INDIVIDUO <i>Franco Maiullari</i>	511
IL <i>GENIUS LOCI</i> TRA CULTURA, TRADIZIONE E INDUSTRIA 4.0 <i>Rossella Mana, Claudia Bottini</i>	519
VIAGGI ALLA SCOPERTA DEL <i>GENIUS LOCI</i> <i>Maurizia Manara</i>	533
LA SCOPERTA DEL <i>GENIUS LOCI</i> ATTRAVERSO LO SGUARDO DEGLI ARTISTI DEL GRAND TOUR – IL MACROCOSMO <i>Marco Marinacci</i>	549
IL PONTE COME DEITICO: LA CORNICE AMBIENTALE DEL <i>GENIUS LOCI</i> – IL MEDIOCOSMO <i>Marco Marinacci</i>	557
ANIMAS, PUENTES Y EPIFANÍAS DE LA LUZ Y DEL SONIDO <i>Eloy Martos Núñez, Alberto Martos García</i>	567
<i>GENIUS LOCI</i> VERSUS <i>GENIUS LEGIS</i> <i>Michele Marzulli</i>	579
<i>GENIUS LOCI</i> NELL'ANTICHITÀ ROMANA. ASPETTI GIURIDICO-RELIGIOSI. <i>Maria Gabriella Mecozzi</i>	587
MOVIMENTO TRADIZIONALE ROMANO (MTR). <i>Maria Gabriella Mecozzi</i>	591
LIDERAZGO: ACTOS Y FORMACIÓN DESDE LA METAMORFOSIS DE LA GLOCALIZACIÓN Y DE LA ECOFORMACIÓN <i>María Del Castañar Medina Domínguez, Eufrasio Pérez Navío, Antonio Medina Rivilla</i>	595
EREDITÀ ANCESTRALE E PRINCIPIO D'AUTOCTONIA: UN PONTE FRA SANGUE E KOSMOS DALLA WELTANSCHAUUNG INDOEUROPEA AL PENSIERO POLITICO MODERNO <i>Sonia Michelacci</i>	607
PREFACE. THE LITTLE BIG HISTORY OF THE GEOLOGICAL OBSERVATORY OF COLDIGIOCO <i>Alessandro Montanari</i>	625
LUOGHI DI INTERAZIONE E SPAZI D'IDENTITÀ: PROSPETTIVE TECNOLOGICHE E DESIGN DELL'INTERAZIONE NEL <i>GENIUS LOCI</i> <i>Roberto Montanari</i>	637
LA ESCUELA COMO ESPACIO DE CONSTRUCCIÓN DE SENTIDOS O PUENTE DE SIGNIFICADOS <i>María Verónica Nava Avilés</i>	655

<i>GENIUS LOCI</i> : IL POSTO DELLA DIFFERENZA NELL'EDUCAZIONE PER TUTTI <i>Silvia Ester Orrù</i>	667
<i>GENIUS LOCI</i> E SCRITTURA: IL SEGNO GRAFICO COME ESPRESSIONE DI PRECISE SCELTE CULTURALI <i>Martina Pantarotto</i>	679
IL GENIO DELLA METROPOLI: BENI IMMATERIALI, CENTRO-PERIFERIA E COMUNITÀ NELLA CITTÀ CHE NON APPRENDE <i>Mario Pesce</i>	695
ABITARE IL GENIUS: TRA ARCHETIPI E SIMBOLI. <i>Barbara Piozzini</i>	705
CORTILI, PIAZZE, MERCATI. I TRE LUOGHI DEL TERZO SETTORE <i>Emanuele Polizzi</i>	717
FARE GLI ITALIANI: BARRICATA, TRINCEA E <i>GENIUS LOCI</i> <i>Simone Ricciardelli</i>	727
<i>GENIUS LOCI</i> E LA SUA TUTELA NORMATIVA <i>Roberto Russo</i>	735
CASTRUM CINGULI, UN DIALOGO TRA LUOGO E PAESAGGIO <i>Simone Saccomani</i>	743
LA MEMORIA DEL TESTIMONE E IL PROCESSO PENALE <i>Giuseppe Sartori, Graziella Orrù</i>	755
DIFESA DEL <i>GENIUS LOCI</i> <i>Luca Sciortino</i>	765
DAIMON, GENIUS, <i>GENIUS LOCI</i> . LEGAME INDISSOLUBILE NELLA TRADIZIONE CLASSICA FRA ANIMA/CORPO, TERRA E SACRO. GENERAZIONE, ESISTENZA E VALORIZZAZIONE DI UNA IDENTITÀ <i>Marina Simeone</i>	777
“FEDELITÀ ALLA TERRA”. IL <i>GENIUS LOCI</i> DELLA ERDGESCHICHTE <i>Luca Siniscalco</i>	799
IL <i>GENIUS LOCI</i> DELLE VETTE. ESTETICA DEL SACRO IN NICHOLAS ROERICH <i>Luca Siniscalco</i>	817
IL <i>GENIUS LOCI</i> ITALICO. LA SFIDA DI ROBERTO MELCHIONDA AL “NICHILISMO EUROPEO” <i>Luca Siniscalco</i>	827
RICCARDO MORANDI E IL CASO POLCEVERA <i>Enzo Siviero</i>	833

LASSÙ QUALCUNO NON MI AMA LOCALE E GLOBALE, DIALETTICA IRRIDUCIBILE <i>Carmelo Strano</i>	839
<i>GENIUS LOCI</i> E PERFORMANCE RITUALE <i>Roberto Tagliaferri</i>	841
FRAMMENTARIETÀ DELLO STILE, LA DONNA VITRUVIO: <i>GENIUS LOCI</i> IN TEATRO <i>Erica Tamborini</i>	847
COLLEGAMENTO TRA MONDI, COLLEGAMENTO TRA MEDIA. TWIN PEAKS COME PONTE TRA LA FICTION TELEVISIVA TRADIZIONALE E GLI UNIVERSI TRANSMEDIALI <i>Marco Teti</i>	853
“NULLUS ENIM LOCUS SINE GENIO”: PROLEGOMENI IN TEMA DI “FUNZIONE SOCIALE” DELLA PROPRIETÀ, “BENI COMUNI “ E TUTELA DEL <i>GENIUS LOCI</i> <i>Attilio Cristiano Vaccaro Belluscio</i>	861
STORIA DELLA FILOSOFIA O PRATICA DEL FILOSOFARE? PER UN SUPERAMENTO DELLA DICOTOMIA IN DIDATTICA DELLA FILOSOFIA <i>Lucia Ziglioli</i>	895
CONSUMATORI, AZIENDE E <i>GENIUS LOCI</i> NELL’ERA DIGITALE <i>Luigi Zingone</i>	905
IL <i>GENIUS LOCI</i> NELL’ERA DIGITALE <i>Luigi Zingone</i>	917
LA GESTIONE DELLE CONOSCENZE IN AMBITO AZIENDALE E GLI EFFETTI PRODOTTI DAL MADE IN ITALY <i>Luigi Zingone</i>	927
AUTORI	965

# PARLAMENTO E *GENIUS LOCI* : RAPPRESENTANZA VS. GOVERNABILITÀ

PIER FRANCESCO LOTITO\*

1. Il gioco intellettuale de la «*prospettiva “ponte” e genius loci*» costituisce una utile occasione per svolgere alcune riflessioni sullo scenario di alcuni temi istituzionali centrali, nel momento in cui sta per diventare definitiva (se confermata in sede referendaria, come francamente si prospetta che sia) la più importante riforma costituzionale che abbia investito il Parlamento dalla entrata in vigore della Costituzione<sup>1</sup>.

Il Parlamento rappresenta nel nostro ordinamento costituzionale l'istituzione cardine attorno alla quale è stata disegnata l'intera forma di governo. L'interrogativo da cui partire in questa sede è quale sia, se esiste, l'interazione tra due componenti, da una parte il *locus* e dall'altra l'identità – per così dire – di tale istituzione: quale sia, se esiste, un *genius loci* del Parlamento. Chiarito questo punto, si tratta poi di valutare se sia prospettabile in questo momento una sorta di «*ponte*» che consenta un transito *ad alterum*, in una prospettiva di congiunzione temporale e funzionale del modello istituzionale attuale con un possibile modello diverso che nasca dall'evoluzione del primo.

Tra le caratteristiche fondamentali del «*locus*» Parlamento, sono due gli elementi immediatamente riconoscibili che ne connotano l'identità: il Parlamento è il luogo della rappresentanza

---

\* Professore Ordinario – Università di Firenze

1 Va aggiunto che in Parlamento pende al momento l'esame di due ulteriori proposte di legge costituzionale: la prima di integrazione dell'art. 71 Cost. e di modifica dell'art. 75, c. 4 del Cost., in tema di iniziativa legislativa popolare “rinforzata” da sottoporre a conferma con consultazione *ad hoc* dell'elettorato e di referendum abrogativo in punto di *quorum* di approvazione (maggioranza dei voti validamente espressi a condizione che si sia recato alle urne almeno ¼ degli aventi diritto); la seconda sulla abrogazione del CNEL. Le due proposte sono con evidenza non coordinate rispetto alla principale modifica costituzionale in punto di riduzione dei parlamentari. Per alcuni contributi sulla proposta di iniziativa legislativa popolare rinforzata si v. Sterpa A., *Il disegno di legge costituzionale sull'art. 71: l'irruzione dei promotori e della Corte costituzionale nella produzione legislativa*, in *federalismi.it* n. 13/2019; Malvicini M., *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione*, in *federalismi.it*, focus n. 3 in num. Spec. 3/2019 - 15 aprile 2019; id., *Don Giovanni o il Convitato di pietra. Note sul rapporto tra proposta di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare cd. “rafforzata” e rinvio presidenziale delle leggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* - 7 Aprile 2019. Sul referendum legislativo si v. Pinelli C., *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2019 Onida V., *Timori eccessivi sul referendum propositivo?* in *Astrid Rassegna* n. 2/2019; De Siervo U., *Un testo di riforma costituzionale che necessita di radicali revisioni*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2019; Anzon Demmig A., *L'iniziativa legislativa popolare “indiretta” (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 Marzo 2019; ; Porena D., *Il referendum ‘legislativo’ nell’esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri*, in *federalismi.it*, n. 5/2020; Barcellona G., *Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell'art. 71*, in *federalismi.it*, n. 5/2020; Morelli A., *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

politica e, al contempo, il luogo ove si devono creare – se e quando possibili – le condizioni di governo o, come si usa ormai dire, di governabilità dello Stato<sup>2</sup>.

Ciò vale nell'ordinamento italiano e in tutti gli altri ordinamenti democratici parlamentari che si conoscano. Ed è proprio il *genius loci*, il modo in cui sono specificamente connotati nel nostro ordinamento gli elementi alla base di rappresentanza e governabilità, che differenzia in concreto il nostro sistema da tutti gli altri. Quello italiano è un Parlamento 'grande' (novecento quarantacinque parlamentari oltre i senatori a vita) nonché bicamerale, anche se oramai privo di effettivi elementi di differenziazione tra le due camere, perfettamente paritario.

Si potrebbe sostenere – come avviene da parte di diversi studiosi – che queste caratteristiche dimensionali siano una garanzia di rappresentanza ampia e diffusa: molti parlamentari, anche se eletti su un territorio non molto esteso e in rapporto ad una popolazione che nel tempo ha avuto una curva demografica ad U rovesciata, meglio potrebbero esprimere – secondo una opinione ricorrente – le mille sfumature sociali e politiche di un corpo elettorale che presenta molte eterogeneità, non solo territoriali.

In realtà tale affermazione sembra possedere soltanto un frammento di verità. È di tutta evidenza che un consistente numero di rappresentanti consente, almeno in astratto, una maggiore possibilità di espressione della rappresentanza politica di territori e posizioni politiche. Un Parlamento 'grande' e bicamerale paritario come quello italiano – almeno fino ad ora – sembra garantire in teoria, proprio per le dimensioni e l'articolazione, quella ampia e distribuita rappresentanza che per alcuni equivarrebbe a massima democraticità del sistema, ma che è pacifico che non automaticamente equivale ad efficace governabilità del sistema. Questa risulta essere l'aporia di fondo della forma di governo nel nostro ordinamento.

Si dovrebbe aggiungere, per completezza, che ciò è strettamente collegato ad altri due fattori istituzionali: da un lato, alla composizione della rappresentanza, che dipende principalmente dai sistemi elettorali di volta in volta adottati; dall'altro, alla tipologia di corpi intermedi, vale a dire di partiti movimenti e comitati elettorali, che si formano e si sviluppano trasformando i consensi elettorali in rappresentanza strutturata.

A ben vedere, proprio l'articolazione bicamerale paritaria del Parlamento pone un problema di fondo di non poco conto: per un corretto funzionamento dell'indispensabile gioco politico delle maggioranze governative, è necessario che la composizione dei rappresentanti (e dunque delle forze politiche) sia il più possibile equivalente in ciascuna delle due camere, in modo che in entrambe le camere si possano formare maggioranze politiche – se non identiche – almeno simili, il più simili possibile.

In altri termini, il bicameralismo perfettamente paritario condanna – per così dire – il nostro ordinamento attuale alla necessità di maggioranze almeno temporaneamente "gemelle", ancorché intrinsecamente fragili, come dimostra la storia costituzionale repubblicana. Si aggiunga che, sempre dalla analisi della prassi, emerge con chiarezza che la governabilità del sistema è strettamente condizionata dalla sostanziale identità e stabilità di maggioranze in entrambe le camere.

Tale esito di identità delle maggioranze parlamentari è tanto più difficile a seconda dei sistemi elettorali adottati in ciascuna delle due camere. Senza entrare in una ricostruzione di dettaglio

2 Sui temi degli equilibri, dei processi e delle modificazioni costituzionali nel recente dibattito tra i molti si v. Grasso G., *Convenzioni costituzionali e forma di governo nel primo scorcio della XVIII legislatura: 'prove di dialogo' con Antonio Ruggieri*, in *federalismi.it*, n.18/2019; Sterpa A., *La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri*, in *federalismi.it* n. 23/2019; Paterniti F., *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana*, in *federalismi.it* n. 2/ 2019; Bartole S., *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; Calamo Specchia M., *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.

che non avrebbe senso (e non sarebbe possibile) compiere in questa sede, è facile constatare che i sistemi elettorali con cui è stato eletto il Parlamento della XVIII Legislatura, articolati nel così detto “*Rosatellum bis*” – che prevede l’elezione in ciascuna camera di una prima quota di poco più di un terzo di parlamentari con sistema maggioritario uninominale a turno unico e di una seconda quota di poco meno di due terzi di parlamentari con un meccanismo proporzionale corretto con varie clausole di sbarramento – un merito lo hanno certamente avuto, al di là di quanto sostengono i vari detrattori: quello di condurre alla elezione in proporzioni equivalenti in entrambe le camere almeno dei primi 5 gruppi parlamentari (con una piccola inversione iniziale tra il secondo e terzo gruppo parlamentare tra le due camere, in uno scambio marginale tra la Lega seconda alla Camera dei Deputati e Forza Italia seconda al Senato, appartenendo notoriamente entrambi i gruppi allo stesso iniziale schieramento elettorale). Premessa necessaria questa che, con tutte le difficoltà di gestione politica delle diverse fasi della travagliata XVIII Legislatura e con le innumerevoli migrazioni politiche dai principali gruppi parlamentari, ha reso possibile formare identiche – seppur fragili e tese – maggioranze governative nelle due camere.

In precedenza un risultato equivalente non era stato oggettivamente raggiunto dai sistemi elettorali a impronta maggioritaria (il “*Mattarellum*”, adottato dalla XII Legislatura e il “*Porcellum*”, adottato dalla XV Legislatura), che nonostante i correttivi introdotti avevano sempre prodotto maggioranze con una sensibile differenza quantitativa tra la Camera, in cui era possibile individuare una maggioranza governativa più stabile, e il Senato, ove tale maggioranza era meno stabile. Va poi aggiunto che, peraltro, anche nella lunga vigenza dei sistemi proporzionali anteriori a quelli di stampo maggioritario adottati dalla XII Legislatura si erano prodotte differenze quantitative rilevanti tra le forze politiche rappresentate nel Senato rispetto a quelle della Camera, fin anche in occasione delle elezioni politiche del 1953 in cui trovò applicazione la tanto contrastata «legge truffa», la legge n. 148/1953 che notoriamente modificò il testo unico delle leggi per l’elezione della sola Camera dei deputati.

Ciò era dipeso – per ritornare al *genius loci* – essenzialmente dalla stessa composizione dimensionale del Senato, pari a metà dell’altra camera, oltre che dalla vigenza della disposizione costituzionale (art. 57, c. 1) relativa all’elezione del Senato «*a base regionale*»; fattori che avevano inciso sulle differenze compositive tra le due camere, nonostante le similitudini dei sistemi elettorali adottati, entrambi proporzionali.

2. Fatta tale premessa, va considerato che in un sistema parlamentare bicamerale e perfettamente paritario, a rappresentanza ampia e dunque ad ampio numero di parlamentari, il superamento della intrinseca fragilità delle possibili maggioranze parlamentari e quindi governative potrebbe essere rimesso essenzialmente a due fattori, uno istituzionale e l’altro politico, che potrebbero operare in maniera distinta oppure anche combinata, a seconda dei casi.

Un primo fattore di natura “istituzionale” appare legato alla possibilità di introdurre nei sistemi elettorali dei correttivi efficacemente maggioritari, che riducano certamente la rappresentanza ma al contempo consolidino numericamente in seggi i partiti maggiori, rendendo più facilmente possibili e stabili le maggioranze governative monopartitiche o di coalizione. In questa prospettiva, a bicameralismo inalterato le maggioranze parlamentari forti e stabili potrebbero discendere dalla scelta di sistemi elettorali che favoriscano tali esiti attraverso efficaci correttivi delle leggi elettorali.

Un secondo fattore, di natura più propriamente “politica”, appare connesso alla esistenza di corpi intermedi, in qualunque forma declinati – di partiti, movimenti, comitati elettorali – ma fortemente strutturati e organizzati in conseguenza di un qualche fattore proprio, ad esempio per collante ideologico, per capacità di *leadership* dei loro capi, per fede religiosa o altro. In

questa prospettiva, sempre a bicameralismo invariato, le maggioranze forti e stabili discenderebbero da corpi intermedi forti e organizzati, che siano dunque capaci di esprimere efficacemente indirizzi, scelte politiche e classe dirigente facendo funzionare gli apparati istituzionali esistenti attraverso i meccanismi vigenti, a partire dal bicameralismo perfetto paritario.

Si tratta, in entrambi i casi, di fattori esogeni rispetto al Parlamento, come tratteggiato in Costituzione nella sua struttura e nelle sue funzioni. In merito al primo, vale a dire all'introduzione di correttivi maggioritari nei sistemi elettorali di una o di entrambe le camere ma che portino a maggioranze equivalenti, va detto che per essere davvero efficaci – come sarebbe richiesto – tali meccanismi dovrebbero inevitabilmente sacrificare o, forse meglio, semplificare la rappresentanza. Invero poco rileva che si agisca sulla introduzione di quote di seggi da attribuire con sistemi maggioritari uninominali “à la *Rosatellum bis*” o con premi di maggioranza “à la *Porcellum*”, dal momento che conterebbe soltanto l'effettiva possibilità che, per dimensioni e meccanismi elettorali concreti, si producesse il consolidamento delle maggioranze parlamentari e quindi governative, come esito elettorale e in misura equivalente in entrambe le camere.

Tuttavia, come sopra si è evidenziato, la possibilità di ottenere un risultato equivalente tra le due camere è oggettivamente ostacolata dai due fattori istituzionali sopra richiamati, vale a dire dalla composizione dimensionale ridotta del Senato rispetto all'altra camera e dalla vigenza della disposizione dell'art. 57, c. 1 Cost. relativa all'elezione del Senato «*a base regionale*».

A ciò si aggiunga che gli orientamenti espressi nel tempo relativamente recente dalla Corte costituzionale in materia di sistemi elettorali hanno ulteriormente indebolito la possibilità per il Legislatore (meglio sarebbe dire, per la maggioranza legislativa del tempo storico) di seguire la strada “istituzionale” di ricerca della governabilità attraverso correttivi elettorali di tipo maggioritario.

Sono notori, infatti, gli esiti cui è giunta la Corte costituzionale con le due famose sentenze in materia di leggi elettorali, la n. 1/2014 e la n. 35/2017.

La prima, la sentenza n. 1/2014, ha dichiarato incostituzionale proprio in punto di assegnazione dei premi di maggioranza (oltre che di liste bloccate) il sistema elettorale di Camera e Senato di cui al “*Porcellum*”, che era un sistema proporzionale corretto con clausole di sbarramento e con consistente premio di maggioranza alla coalizione vincente. La seconda, la sentenza n. 35/2017, ha invece dichiarato incostituzionale il sistema elettorale della sola Camera denominato “*Italicum*”, mai applicato, che era un sistema proporzionale con premio di maggioranza da assegnare alla lista che avesse raggiunto la soglia del quaranta per cento dei suffragi al primo turno e che, in caso di mancato raggiungimento di detta soglia, prevedeva un doppio turno “eventuale” dichiarato per l'appunto incostituzionale (assieme alla norma che prevedeva la possibilità, per i capilista bloccati che fossero stati eletti in più collegi, di scegliere a loro discrezione il collegio di elezione).

Senza entrare nelle *technicalities* dei sistemi elettorali e senza entrare nel merito dei singoli procedimenti in via incidentale che hanno occasionato le due citate sentenze costituzionali (procedimenti che sarebbe davvero interessante poter sapere quale esito processuale abbiano avuto), tali sentenze hanno segnato una svolta importante in materia elettorale, in quanto hanno manifestato la possibilità fatta propria dalla Corte costituzionale di giudicare il merito e il dettaglio dei sistemi elettorali in sé, certo con la sapienza e l'equilibrio della Corte, ma anche con una discrezionalità di valutazioni che possono toccare ogni aspetto di tali sistemi e non, come in passato, i soli profili di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi. Nei fatti è stato aperto in questo modo una sorta di “canale diretto” per singoli elettori – ovviamente organizzati con proprie finalità politiche – che intendano impugnare le leggi elettorali dinanzi alla Corte costituzionale, la quale viene così chiamata ad esprimere una valutazione certamente di legittimità costituzionale, ma che – sempre nei fatti – può estendersi potenzialmente ad ogni aspetto di merito delle clausole e formule approvate in sede parlamentare.

Detto in altri termini, ormai è evidente che, qualunque sia il sistema elettorale prescelto, il Parlamento è anche in tale materia “sotto tutela” del Giudice costituzionale (mentre non lo era stato in passato, quando non erano stati ammessi procedimenti in via incidentale in materia elettorale) e ciò, sempre nei fatti, costituisce un fattore di freno per la scelta di sistemi elettorali con formule maggioritarie che semplifichino la rappresentanza in favore della governabilità.

Ne è attestazione, in un certo senso, lo stesso sistema elettorale attuale denominato “*Rosatellum bis*”, che è stato approvato *in limine* della XVII Legislatura con una ampia maggioranza mista – composta notoriamente dai gruppi di maggioranza governativa e di buona parte delle opposizioni – in una formulazione che non prevede premi di maggioranza, ma che corregge la parte proporzionale con l’introduzione di una quota di seggi uninominali: poco più di un terzo di seggi per ciascuna camera (232 alla Camera e 116 al Senato) sono infatti assegnati con un sistema uninominale secco a turno unico. Senza nulla voler togliere agli aspetti positivi di tale sistema elettorale che, come si è già detto, consente di avere maggioranze parlamentari e governative equivalenti tra Camera e Senato, va anche detto che è sotto gli occhi di tutti quali siano gli esiti sulla governabilità di un sistema di tale tipo, quando non venga raggiunta quella soglia di consenso elettorale – invero piuttosto elevata – che produrrebbe una sorta di effetto maggioritario indiretto.

Tale soglia – secondo le simulazioni – è stata calcolata in qualche punto superiore al quaranta per cento dei consensi ottenuti da parte di un partito o di una coalizione *ex ante*, condizione che nel quadro attuale sembra oggettivamente difficile a realizzarsi dal punto di vista politico-elettorale e che sola consentirebbe al partito o alla coalizione “sopra soglia” di vedersi attribuire in entrambe le camere una maggioranza assoluta di seggi a fronte di una minoranza qualificata di consenso elettorale ottenuto, con una sorta di effetto maggioritario indiretto “a soglia alta”, quindi difficilmente raggiungibile.

Per intendersi, se la legge elettorale vigente, il “*Rosatellum bis*”, fosse stata adottata nel 1953 in luogo della «legge truffa», a parità di consenso e flussi elettorali delle forze politiche che parteciparono a quelle elezioni gli esiti maggioritari si sarebbero effettivamente prodotti, anche se ovviamente in misura inferiore rispetto a quelli esorbitanti previsti dalla l. n. 148/1953 che notoriamente prevedeva l’attribuzione del 65 per cento dei seggi della Camera dei Deputati alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse superato la metà dei voti validi. Invece in un sistema politico meno polarizzato e più frammentato, quale appare essere quello attuale almeno sino a questo momento, gli esiti maggioritari indiretti non si sono prodotti proprio a causa della “soglia alta”.

3. A questo punto c’è da chiedersi se sia possibile, al momento attuale, pensare nuovamente all’introduzione di un correttivo istituzionale, intervenendo sul sistema elettorale in senso effettivamente maggioritario, in modo da favorire la formazione di maggioranze parlamentari e governative coese e stabili.

In realtà, se si analizza il quadro politico parlamentare, se ne ricava che non sembrano ragionevolmente sussistere condizioni per una modifica della legge elettorale in senso maggioritario, tale da produrre un superamento della intrinseca fragilità di corpi intermedi a basso grado di strutturazione o coesione, con ridotti o comunque limitati consensi elettorali e quindi con una rappresentanza che è tanto più frammentata nelle due camere anche per il numero così ampio di parlamentari come quello attuale.

Detto in estrema sintesi, non sembrano esservi le condizioni per introdurre un correttivo “istituzionale”, intervenendo sul sistema elettorale in senso effettivamente maggioritario.

Resta allora da capire se, nella situazione attuale, sia possibile che entri in gioco il secondo fattore sopra indicato, quello di natura “politica”, vale a dire l’emergere di uno o più corpi inter-

medi – partiti, movimenti o altro – capaci di strutturarsi e organizzarsi in maniera “forte” (con una *leadership* univoca, con un collante ideologico o ideale) e di proporsi in modo attrattivo per una quota di elettorato tale da far scattare il meccanismo maggioritario indiretto “sopra soglia”. Corpi intermedi di questo tipo sarebbero capaci di esprimere in modo efficace gli indirizzi politici e di selezionare rapidamente una classe dirigente in grado di far funzionare gli apparati istituzionali esistenti, anche un sistema bicamerale perfettamente paritario come quello attuale.

Si tratta di una ipotesi che probabilmente può apparire difficile a realizzarsi proprio per l’attuale quadro politico frammentato, ma che certamente non può essere esclusa del tutto, per più ragioni.

Va considerato che nell’avvio della XVIII Legislatura, dopo lo stentare dei primi momenti, una forza politica della prima maggioranza (la Lega) ha effettivamente visto crescere considerevolmente il proprio consenso elettorale stimato, al punto che, congiuntamente con altre forze politiche dello stesso schieramento, secondo una serie di sondaggi sembrerebbe possibile – almeno a condizioni invariate di scenario – che possa ottenere un consenso elettorale “sopra soglia” in una futura consultazione elettorale nazionale.

Non è questa la sede per entrare in una analisi delle prospettive elettorali delle varie forze politiche, intrinsecamente fluide, tanto più in una congiuntura travagliata come quella del momento storico presente, ma va semplicemente considerato che lo scenario di cui sopra sembra potersi prospettare sul presupposto necessario che venga mantenuto inalterato l’attuale sistema elettorale, mentre qualora si andasse – come invero appare più probabile da iniziative e lavori parlamentari – verso l’adozione di un sistema elettorale interamente proporzionale (o meglio, senza quote di seggi assegnati con un sistema uninominale secco a turno unico), verrebbe meno l’effetto maggioritario indiretto seppure “a soglia alta” della legge elettorale attuale e si ridimensionerebbero fortemente le prospettive per qualunque coalizione di partiti di riuscire a raggiungere la maggioranza assoluta di seggi, per di più in entrambe le camere.

In questo contesto è altamente probabile – per non dire inevitabile – che le forze politiche del secondo Governo della Legislatura non lascino inalterato il sistema elettorale nella attuale configurazione, ma lavorino per modificarlo in senso pienamente proporzionale, vale a dire in senso opposto a quello maggioritario, per non incorrere nella altissima probabilità di consegnare la maggioranza assoluta del Parlamento alle forze politiche contrapposte, tanto più se venisse approvato il taglio dei parlamentari prospettato al principio.

Le ricadute di questa situazione in termini di fragilità delle maggioranze parlamentari e di difficile sintesi di indirizzo politico di governo nel sistema bicamerale perfetto sono evidenti, con tutto il corredo di strisciante discredito per le istituzioni repubblicane e soprattutto per la classe dirigente che le esprime.

La lettura che si intende fare propria in questa sede è che non è tanto (o forse, non solo) la debolezza dei partiti a produrre la fragilità delle istituzioni, quanto il modo in cui è disegnato il motore politico istituzionale nel nostro ordinamento – vale a dire il rapporto tra Parlamento e Governo, che consegue all’assetto strutturale bicamerale del Parlamento e al numero ampio di parlamentari, in difetto di sistemi elettorali effettivamente maggioritari – che intrinsecamente non rende possibile una durevole ed efficace sintesi di indirizzo politico governativo e una guida univoca dei processi decisionali. Il Parlamento non può guidare l’azione di Governo, che a sua volta non riesce a guidare il procedimento legislativo che dovrebbe conseguire ad un indirizzo politico governativo. Un altro modo, se vogliamo, per rappresentare l’aporia di fondo della forma di governo nel nostro ordinamento.

Lo stallo politico e istituzionale in cui la nostra forma di governo e l’intero Stato si trovano calati non sembra potersi risolvere almeno per ora per via “politica”, mentre la via “istituzionale” sembra essere bloccata a tempo indeterminato.

4. In questo quadro, che si prospetta senza soluzioni univoche e senza evidenti possibilità di correttivi, con una latente incertezza politica, va tuttavia considerata una variabile istituzionale che è stata sorprendentemente introdotta nella XVIII Legislatura: la possibilità di riduzione permanente di circa un terzo del numero complessivo dei parlamentari<sup>3</sup>.

Dopo il completamento dell'iter parlamentare, è (ad ora) in corso di perfezionamento l'iter procedurale di approvazione della legge costituzionale<sup>4</sup> di riduzione dei parlamentari che sarà notoriamente sottoposta a referendum popolare, ai sensi dell'art. 138 c. 2 della Costituzione, avendone fatto richiesta una frazione di poco più di un quinto dei membri del Senato<sup>5</sup> (per esattezza, settantuno senatori incluso un senatore a vita).

La legge costituzionale richiede alcune ulteriori modifiche costituzionali di raccordo in relazione alla base elettorale per l'elezione del Senato e al numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica<sup>6</sup>. Non si può omettere di notare in questa sede la parcellizzazione di tali micro-modifiche di raccordo costituzionale<sup>7</sup>, in perdurante attesa di esame

- 
- 3 Per delle prime riflessioni in itinere sulla riduzione del numero dei parlamentari si v. Di Plinio G., *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7/2019; Volpi M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *costituzionalismo.it* n. 1/2020; Cabazzi R., *Populismo e riforme costituzionali: sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 6 marzo 2020; Marzano F. e Rossi P., *Un modello per il numero "ottimale" dei parlamentari in Europa*, in *Astrid Rassegna* n. 4/2020; Sbailò C., *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può, a condizione di preservare la libertà di mandato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 Aprile 2019; Gratteri A., *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, n. 13 agosto 2019 – dicembre 2019) p. 103 ss.; Cucchini M., *Parlamentari: ridurli sì, ma con criterio*, in *Lavoce.info*, 27 agosto 2019; Balduzzi P., *Nuovo Senato, un cantiere aperto*, in *Lavoce.info*, 26.11.2019.
- 4 Il procedimento legislativo è partito con tre disegni di legge costituzionali di iniziativa parlamentare al Senato, di cui è stato avviato l'esame il 10 ottobre 2018 in 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali, in seguito confluiti in un testo unificato adottato nella seduta del 12 dicembre 2018. L'Assemblea del Senato ha approvato il testo, in prima deliberazione, con 185 voti favorevoli [M5S, FI-BP, L-SP- PSD'Az , FdI, Aut (SVP-PATT, UV)], 54 contrari [PD, Misto, 2 appartenenti al Gruppo FI-BP, 2 Aut (SVP- PATT, UV)] e 4 astenuti (di cui 3 appartenenti al gruppo FI-BP e 1 FdI). La proposta di legge costituzionale è stata approvata dalla Camera nella seduta del 9 maggio 2019 nello stesso testo approvato dal Senato, in prima deliberazione, in data 7 febbraio 2019 con 310 voti favorevoli su 422 presenti, 107 contrari, 5 astenuti (di cui 2 appartenenti al gruppo FI-BP e 3 al gruppo Misto). In seconda deliberazione, l'Assemblea del Senato ha approvato la proposta di legge costituzionale con 180 voti favorevoli su 230 votanti e 50 voti contrari. La proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B è stata quindi approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, in seconda deliberazione. Nella seconda votazione hanno votato a favore 553 deputati su 569 presenti, 14 contrari e 2 astenuti.
- 5 Per l'esattezza, la richiesta di sottoporre la riforma al vaglio popolare ex art. 138, c. 2 Cost. è stata firmata da 71 senatori (dei quali 42 di Forza Italia, 10 del Gruppo Misto, 9 della Lega, 5 del Pd, 2 di Italia Viva e 2 di M5S oltre ad un senatore a vita); depositata il 10 gennaio 2020, è stata ritenuta conforme all'articolo 138 della Costituzione dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione.
- 6 Si tratta della proposta di legge costituzionale recante «Modifiche all'articolo 57 della Costituzione in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica, nonché modifica dell'articolo 83 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica», presentata alla Camera, A.C. 2238 d'iniziativa dei deputati Formaro, Boschi, Del Rio, Gebhard, Silvestri, Ceccanti, Marco Di Maio, Macina. Inoltre è in corso di esame in Parlamento un testo di modifica dell'art. 58 c. 1 Cost. che ridurrebbe l'età per l'elettorato attivo del Senato a diciotto anni dai venticinque attuali. Infine alla Camera ha preso avvio l'esame di una proposta di legge riguardante l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; si v. La proposta di legge costituzionale A.C. 716 Meloni ed altri. Per un'utile sintesi si v. Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, PROVVEDIMENTO Iniziative di riforma costituzionale, 18 marzo 2020, p. 1 cons. in [www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104514.pdf?\\_1585640993800](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104514.pdf?_1585640993800).
- 7 È di tutta evidenza la mancanza di un disegno riformatore organico nei proponenti dei vari disegni di leggi costituzionali in esame in Parlamento e non risulta nemmeno comprensibile il motivo per cui non si sia

e di una approvazione che pare ovviamente rinviata agli esiti del referendum approvativo sulla prima legge costituzionale *maior*, quella sul taglio dei parlamentari.

Questa sembra essere al momento la sola strada possibile di riforma costituzionale, attraverso interventi circoscritti che non esprimono alcuno modello istituzionale evidente e che, invero, è alquanto dubbio che siano suscettibili di incidere sul motore decisionale in senso correttivo e migliorativo degli evidenti limiti del bicameralismo perfetto. L'illusione che fosse da approvare soltanto una grande riforma organica del modello costituzionale e che in alternativa fosse preferibile lasciare inalterato quello esistente si scontra purtroppo con l'evidenza dei fatti, in cui gli equilibri politici del momento danno vita a processi di cambiamento "a scheggia", dagli effetti non chiaramente ponderabili<sup>8</sup>.

Se approvata, la legge costituzionale comporterà la riduzione di composizione del Parlamento a seicento parlamentari, di cui quattrocento deputati e duecento senatori. Di questi, i parlamentari eletti all'estero saranno ridotti a otto deputati (dai dodici attuali) e quattro senatori (dai sei attuali). Inoltre, in caso di approvazione referendaria risulterà modificato anche l'art. 59 della Costituzione in materia di senatori a vita nominati «*per altissimi meriti*» dal Presidente della Repubblica in un numero che – recita il nuovo testo in approvazione – «*non può in alcun caso essere superiore a cinque*».

Sarebbero molti i profili di interesse della vicenda in esame, a partire dall'iter avviato con tre disegni di legge di iniziativa di parlamentari di diversa estrazione, per arrivare alla composizione e alle motivazioni della frazione di senatori che ha richiesto la sottoposizione a referendum approvativo; ma non è su questo che si intende concentrare l'attenzione.

La questione propriamente di interesse in questa sede è che una riforma del tipo di quella in esame, operando sulla composizione strutturale delle due camere, è in grado di incidere sulla identità del Parlamento e quindi – per ritornare al gioco intellettuale da cui siamo partiti – proprio sul suo «*genius loci*».

Non si tratta soltanto di ridimensionare le "poltrone" o di tagliare i costi della politica (francamente non così rilevanti, fatte le debite proporzioni<sup>9</sup>), quanto di modificare la cornice entro cui si devono formare gli equilibri delle maggioranze di governo e di quelle legislative.

Certo, la riduzione del numero dei parlamentari comporta una inevitabile modifica (propriamente non una compressione) della rappresentanza degli elettori popolari, ma va anche considerato che – a

---

inserito almeno le disposizioni accessorie di raccordo sulla base elettorale del Senato e sul numero di delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica nello stesso testo di legge costituzionale sul taglio dei parlamentari. A ciò si aggiunga che, come accennato in precedenza, in Parlamento pende ancora l'esame di due ulteriori proposte di legge costituzionale: la prima che punta a integrare l'art. 71 Cost. e a modificare l'art. 75, c. 4 del Cost., introducendo una forma di iniziativa legislativa popolare "rinforzata" (da sottoporre a conferma mediante una consultazione *ad hoc* dell'elettorato) e modificando la disciplina del referendum abrogativo in punto di *quorum* necessario per la sua approvazione (individuato nella maggioranza dei voti validamente espressi purché si sia recato alle urne almeno ¼ degli aventi diritto); la seconda sulla abrogazione del CNEL. Nell'insieme si tratta di una serie di riforme a pioggia che sembrano ispirate quasi in una prospettiva *destruens*.

8 Il riferimento è da intendersi, in particolare, alla proposta di legge costituzionale in tema di iniziativa popolare e di referendum abrogativo "rinforzati", di contenuto evidentemente anti-parlamentare, di cui è ancora incerta l'approvazione definitiva e che comunque non è affatto chiaro che impatto effettivo potrebbe avere in relazione all'attività legislativa del Parlamento.

9 Al momento della presentazione della relativa proposta di legge costituzionale, due autorevoli esponenti del Governo pro tempore Conte I, vale a dire il Vice Premier, Di Maio, e il Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, dichiararono più volte che il taglio dei parlamentari avrebbe garantito un risparmio di 500 milioni di euro per legislatura; ulteriori stime di dettaglio, ad esempio quella formulata da E. Frattola, dell'Osservatorio ai conti pubblici italiani, hanno quantificato tale risparmio in 285 milioni di euro per legislatura «*pari appena allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana*», si v. in [osservatoriociopi.unicatt.it](http://osservatoriociopi.unicatt.it).

bicameralismo inalterato – tale riduzione non modifica direttamente alcun assetto della forma di governo. Di per sé tale riduzione non influisce direttamente nemmeno sulla governabilità, che – come si è detto più sopra – in un sistema bicamerale come quello in esame appare legata a precise condizioni istituzionali e politiche: identità e coesione di maggioranze governative in entrambe le camere.

Tuttavia è evidente a chiunque che ridurre il denominatore della equazione di ripartizione dei seggi comporta inevitabilmente un incremento dei numeratori necessari, in termini di consensi elettorali, per ottenere un seggio in Parlamento. Di conseguenza, tale operazione tende a ridurre il numero dei possibili *competitor* elettorali e, dunque, ad agglomerare le forze politiche in corpi intermedi di dimensioni maggiori.

Con seicento parlamentari non ci sono spazi per partitini, dato che in collegi elettorali che – per effetto inevitabile – saranno molto più grandi, saranno necessarie aggregazioni elettorali, pena la dispersione di voti.

Tali dinamiche sarebbero poi ulteriormente ampliate qualora come sistema elettorale permanesse quello attuale: applicare il “*Rosatellum bis*” su seicento parlamentari invece che su novecento quarantacinque comporterebbe un inevitabile abbassamento della soglia per far scattare l’effetto maggioritario indiretto sopra richiamato derivante dalla quota di un terzo di parlamentari (circa duecento, in tale ipotesi) eletti con un sistema uninominale secco a turno unico.

In apparenza questa potrebbe apparire una soluzione “istituzionale” indiretta per incrementare la governabilità di un sistema di bicameralismo paritario altrimenti molto difficile da governare: se – come sembrano confermare gli esiti dei tentativi riformatori precedenti - non è possibile almeno al momento modificare l’impianto bicamerale paritario del Parlamento, si prova quanto meno a ridurre dimensionalmente le camere.

Va detto che, se si continuasse ad utilizzare un sistema elettorale misto come l’attuale, con effetto maggioritario indiretto dovuto alla più volte citata quota di un terzo di parlamentari eletti con un sistema uninominale secco a turno unico, la riduzione di frammentazione delle forze politiche e quindi dei gruppi parlamentari sarebbe inevitabile.

In altri termini, un sistema bicamerale paritario con un Parlamento “piccolo” e – aggiungiamo – con un sistema elettorale a base proporzionale ma indirettamente corretto da una significativa quota di eletti con sistema uninominale secco a turno unico, potrebbe funzionare. Con gruppi parlamentari sostanzialmente equivalenti e numericamente ridotti nelle due camere sarebbero molto più probabili due maggioranze (anche solo quasi) gemelle in Camera e Senato. Tanto più se venisse confermata, tra le modifiche di raccordo dell’art. 57 c. 1 Cost., la previsione che il Senato sia eletto «*su base circoscrizionale*» e dunque in collegi pluri-regionali, non più «*su base (mono) regionale*»<sup>10</sup>, consentendo di superare in questo modo uno dei fattori strutturali

10 Va evidenziato che, in parallelo all’esame delle proposte di leggi costituzionali richiamate in precedenza, è stata approvata la legge 27 maggio 2019, n. 51 in materia elettorale, con una finalità puramente tecnica di «*rendere applicabile il sistema elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione, in modo che non si rendano necessarie modifiche alla normativa elettorale qualora il numero dei parlamentari dovesse essere modificato con leggi di modifica costituzionale*», come evidenziato nel documento del Servizio Studi della Camera dei Deputati citato, v. v. Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, PROVVEDIMENTO cit. p. 2; in tale documento si precisa che la legge n. 51/2019 «*ha determinato il numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un rapporto frazionario la cui applicazione restituisce gli stessi numeri attualmente fissati*» e si sottolinea che «*La legge 51 del 2019 reca altresì (art. 3) una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica da esercitare «qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere». La modifica del numero dei componenti comporta infatti, a legislazione elettorale invariata, una corrispondente modifica del numero dei collegi elettorali e, quindi, dei relativi confini. In tal caso*

che – come si è accennato – hanno inciso finora sulle differenze compositive tra le due camere in termini di consistenza dei gruppi parlamentari e, dunque, con effetti sulla stabilità delle maggioranze governative espresse rispettivamente da ciascuna camera.

Detto questo, si è facili profeti ad ipotizzare che, nel caso venisse definitivamente approvata in sede di referendum costituzionale la riduzione dei parlamentari, sarebbe gioco forza molto probabile per non dire certa la riforma del sistema elettorale in senso proporzionale puro, con un inevitabile – e voluto, almeno dalla maggioranza legislativa che approvasse la riforma elettorale – passo indietro rispetto alla riduzione dei parlamentari.

La riforma in esame necessiterebbe certamente, con la riduzione dei parlamentari, anche di un assestamento di organizzazione in seno alle camere (*in primis* in relazione alle Commissioni parlamentari), ma il Parlamento continuerebbe a mantenere intatte le proprie prerogative e funzioni. Ne consegue che non è tanto sul piano istituzionale che una riforma come quella in esame può produrre effettive trasformazioni: tutto si trasformerebbe nel Parlamento, ma (quasi nulla) cambierebbe. L'esito di tale processo riformatore, certamente non lineare e oggettivamente privo di un disegno organico o anche solo di una chiara visione istituzionale, non sembra essere tuttavia a somma zero.

È del tutto plausibile, infatti, che gli effetti maggiori di cambiamento si produrrebbero indirettamente a livello di gruppi parlamentari e, dunque, sempre per via indiretta a livello dei corpi intermedi di cui gli stessi gruppi fossero espressione: come si è accennato, i partiti rischiano di essere costretti, per effetto della riduzione dei parlamentari, ad agglomerarsi e compattarsi per ragioni elettorali e per la nuova struttura compositiva delle camere.

Una riduzione del numero dei partiti in grado di esprimere gruppi parlamentari inciderebbe in maniera inevitabile sullo scenario politico e sulle possibili maggioranze alternative: non cambierebbero totalmente né automaticamente gli equilibri politici attuali, ma tutto rischia di divenire molto più nitido e netto. Un numero minore di gruppi parlamentari, per di più di dimensioni ridotte rispetto al passato, non è di per sé una garanzia automatica di coesione e di *leadership* politica, ma certo ne favorirebbe il manifestarsi.

Si ridurrebbero gli spazi per quelle frazioni politiche minoritarie che, complici le consistenti trasmissioni di parlamentari tra i vari gruppi nel corso di legislature “di galleggiamento”, hanno a lungo giocato un ruolo esorbitante rispetto al loro effettivo peso politico e parlamentare.

In altri termini, un taglio dei parlamentari come quello in esame rischia di produrre, indirettamente e per via politica, un incremento quasi involontario di governabilità dello Stato, avviando per questa via ulteriori procedimenti trasformativi che, a fronte di maggioranze governative e parlamentari più solide, potrebbero aver luogo nel procedimento legislativo e nei relativi contenuti.

Una riforma per certi versi “minore”, come quella del taglio dei parlamentari, rischia davvero di mettere in moto *medio tempore* un processo di assestamento di più ampio scenario, dai contorni ancora indefiniti, ma non imponderabili. Asciugare il bicameralismo paritario potrebbe risultare l'unico modo per mettere in condizione tale sistema di funzionare più efficacemente in termini di governabilità dello Stato.

Ecco, dunque, emergere in questi passaggi quella «prospettiva “ponte”», temporale ed istituzionale, che pare incidere sulla evoluzione del «genius loci» del Parlamento, di cui parlavamo all'inizio e che ha ispirato queste considerazioni. Verrebbe da dire, rovesciando la nota perifrasi, se vogliamo che tutto cambi, bisogna che tutto rimanga com'è, ma che il Parlamento si riduca.

---

*la delega deve essere esercitata, ai sensi del suddetto art. 3, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 3 della legge 51/2019 (che in gran parte richiamano quelli individuati dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017)».*

## AUTORI

Andolfo Matteo	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Andrietti Francesco	(Prof. Associato - Università Statale di Milano)
Baccalini Rosanna	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Bellini Rolando	(Prof. Ordinario - Accademia di Brera - Milano)
Bocciolesi Enrico	(Prof. Incaricato - UNED - Spagna, Distinguished Prof. - UdeG - Mexico)
Bolognini Alessandro	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Bolognini Silvio	(Prof. Straordinario - Università eCampus; Direttore CE.DI.S. - Centro studi e ricerche sulle politiche del diritto e sviluppo del sistema produttivo e dei servizi - Università eCampus)
Bonavoglia Massimiliano	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Bonomi Sabrina	(Prof. Associato - Università eCampus)
Bosetto Daniela	(già Prof. Straordinario - Università eCampus; Direttrice Scuola Adleriana di Psicoterapia del CRIFU)
Bottini Claudia	(Prof. Aggregato - Università eCampus)
Capasso Luigi	(Prof. Ordinario - Università di Chieti)
Carcano Paolo	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Caputo Francesca	(Prof. Associato - Università di Milano-Bicocca)
Caroli Flavio	(Prof. Ordinario - Politecnico di Milano)
Cereda Ambrogia	(Prof. Aggregato - Università eCampus)
Ciampi Mario	(Prof. Aggregato - Università Telematica G. Marconi)
Ciribino Francesca	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Così Giovanni	(Prof. Ordinario - Università di Siena)
Dalla Vigna Pierre	(Prof. Associato - Università Insubria)
De Blasio Antonella	(Prof. Aggregato - Università eCampus)
De Donato Lorenzo	(Università Statale di Milano)
De Giovanni Umberto	(Prof. Ordinario - CNR)
De Luca Manuel	(Università "Alma Mater" di Bologna)
Dugin Aleksandr	(Università dello Stato - Mosca)
Durazzini Adolfo	(Associazione Revolvere)
Durigon Giorgia	(Associazione Revolvere)
Faggioni Francesca	(Prof. Aggregato - Università Roma 3)
Faletti Corrado	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Gallenga Pier Enrico	(Prof. Ordinario - Università di Chieti)
Landoni Enrico	(Prof. Associato - Università eCampus)
Lautizi Federica	(Istituto "Raffaello Sanzio" - Porto Potenza Picena - MC)
Longoni Vittoria	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Lopez-Andrada Conception	(Prof. Associato - Universidad de Extramadura - UEX, Spagna / Centro de Estudios Latinoamericanos de Educacion Inclusiva - CELEI - Chile)
Lotito Pier Francesco	(Prof. Ordinario - Università di Firenze)

Lo Verso Girolamo	(Prof. Ordinario - Università di Palermo)
Luppi Sergio	(Prof. Aggregato - Università Cattolica di Milano)
Maiullari Franco	(Associazione APIAAM - Associazione Psicologia Individuale Alfred Adler - Milano)
Mana Rossella	(Prof. Aggregato - Università eCampus)
Manara Maurizia	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Marinacci Marco	(Prof. Straordinario - Università eCampus)
Martos Garcia Alberto	(Prof. Ordinario - Universidad de Extremadura)
Martos Nunez Eloy	(Prof. Ordinario - Universidad de Extremadura)
Marzulli Michele	(Università Statale di Milano)
Mecozzi Gabriella	(Luiss di Roma)
Medina Dominguez Maria del Castanar	(Prof. Associato - Universidad Antonio Nebrija - España)
Medina Rivilla Antonio	(Prof. Ordinario - UNED - Madrid - España)
Michelacci Sonia	(CE.D.I.S. - Università eCampus)
Montanari Alessandro	(Osservatorio Geologico di Coldigioco - Apiro)
Montanari Roberto	(Prof. Straordinario - Università Suor Orsola Benincasa - Napoli)
Nava Avilés Maria Veronica	(Prof. Ordinario - Escuela Normal Superior de Mexico)
Ocampo Gonzales Aldo	(Prof. Ordinario - CELEI - Centro de Estudios Latinoamericanos de la Educacion Inclusiva - Chile)
Orrù Graziella	(Università di Pisa)
Orrù Silvia Ester	(Prof. Ordinario - Universidad de Brasilia)
Pantarotto Martina	(Prof. Associato - Università eCampus)
Perez Navio Eufrazio	(Prof. Associato - Universidad de Hean - España)
Pesce Mario	(Prof. Incaricato - Università di Roma 3)
Piozzini Barbara	(Purdue University Northwest Hammond - USA)
Pizza Clementina	(Università eCampus)
Polizzi Emanuele	(Prof. Aggregato - Università Milano-Bicocca)
Ricciardelli Simone	(Università Statale di Milano)
Rosas Chavez Patricia	(Prof. Ordinario - Universidad de Guadalajara - Mexico)
Russo Roberto	(Prof. Aggregato - Università eCampus)
Saccomani Simone	(ISSR "Lumen Gentium" di Ancona)
Sartori Giuseppe	(Prof. Ordinario - Università di Padova)
Sciortino Luca	(Prof. Incaricato - UNITRE MILANO)
Simeone Marina	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Siniscalco Luca	(Prof. Incaricato - Università eCampus)
Siviero Enzo	(Prof. Ordinario - Rettore Università eCampus)
Strano Carmelo	(Prof. Ordinario - Università di Catania)
Tagliaferri Roberto	(Prof. Incaricato - Università Cattolica di Milano)
Tamborini Erica	(Accademia di Brera - Milano)
Teti Marco	(Prof. Associato - Università eCampus)
Vaccaro Belluscio Attilio	(Prof. Incaricato - Università Europea di Roma)
Ziglioli Lucia	(PhD - Università Clemont Auvergne)
Zingone Luigi	(Prof. Straordinario - Università eCampus)



*Finito di stampare  
nel mese di maggio 2020  
da Digital Team – Fano (PU)*