

# Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare?

Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione di un sistema monocamerale

di Michele Belletti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna



# Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare?

Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale \*

**di Michele Belletti**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Sommario:** 1. La duplice valenza delle riforme costituzionali approvate o discusse nell'odierna legislatura; 2. Le ragioni storiche del bicameralismo e le opzioni del Costituente; 3. Quali le ragioni dell'omologazione degli elettorati attivi e passivi di Camera e Senato?; 4. La direzione è quella del superamento del sistema parlamentare bicamerale?; 5. L'inevitabile ridimensionamento della stessa rappresentanza parlamentare; 6. Il deprecabile “effetto domino” prodotto dalla riduzione del numero dei parlamentari.

## 1. La duplice valenza delle riforme costituzionali approvate o discusse nell'odierna legislatura

Qualora tutte le riforme costituzionali presentate e discusse nell'odierna legislatura dovessero essere approvate, la stessa legislatura potrebbe vantare un triste primato. Potrebbe essere ricordata per le riforme costituzionali che promettono qualche cosa, ma che di fatto conducono, o potrebbero condurre, al suo esatto contrario; per le riforme che, a seconda dell'angolo visuale prescelto, assumono conformazioni radicalmente contrapposte.

Così, per limitarci qui soltanto ad alcuni esempi, la riforma sul c.d. *referendum propositivo*<sup>1</sup> può essere letta come una forma di implementazione della democrazia partecipata, oppure, come un forte svilimento e ridimensionamento della democrazia rappresentativa<sup>2</sup>.

---

\* Paper non sottoposto a referendum. Il contributo costituisce la rielaborazione e l'integrazione dell'Audizione svolta di fronte all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, il giorno martedì 26 novembre 2019, sul Disegno di legge di riforma costituzionale A.S. n. 1440, recante *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*. Viene pubblicato in concomitanza agli interventi al Convegno “*A ranghi ridotti. Come funzionerà il Parlamento in caso di vittoria del sì al referendum?*”, Roma, 3 marzo 2020.

<sup>1</sup> Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1089, di riforma costituzionale, recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*.

<sup>2</sup> Cfr., in argomento, le considerazioni critiche svolte in M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2019, 22 maggio 2019.



La riforma, approvata in via definitiva dal Parlamento, sulla riduzione del numero dei parlamentari<sup>3</sup> può essere vista come una razionalizzazione dei lavori parlamentari<sup>4</sup>, con un conseguente risparmio di spesa, oppure, come un ridimensionamento eccessivo della rappresentanza parlamentare, che potrebbe comprimere le istanze democratico-rappresentative, che, unitamente alla precedente, potrebbe stravolgere l'equilibrio voluto dal Costituente di preminenza delle dinamiche rappresentative su quelle partecipate, a vantaggio di queste ultime<sup>5</sup>.

Quella sull'estensione dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica<sup>6</sup>, potrebbe essere letta come la volontà di allargare le maglie della democrazia e della rappresentanza, attraverso l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo della Camera Alta a quello della Camera Bassa, oppure, come un colpo fatale allo stesso bicameralismo, eliminando così i principali elementi di differenziazione tra le due Camere e dunque, progressivamente, ma inevitabilmente, qualsiasi ragione di conservazione di un Parlamento bicamerale, riducendo ulteriormente gli spazi della rappresentanza parlamentare.

È noto, infatti, che per dare un senso ed una ragione di permanenza e sussistenza del bicameralismo, occorre diversificare le due Camere per composizione e funzioni, non certo renderle progressivamente sempre più simili, fino a farle diventare identiche, facendo così perdere qualsiasi ragion d'essere al bicameralismo.

## 2. Le ragioni storiche del bicameralismo e le opzioni del Costituente

È persino superfluo ricordare che, storicamente, i sistemi bicamerali trovano forti ragioni giustificative. Originariamente tali ragioni si ravvisavano nella rappresentanza di ceti sociali diversi; il clero e la nobiltà nelle Camere Alte, la media e alta borghesia nelle Camere Basse, secondo il modello britannico di matrice medioevale di riarticolazione del *Concilium regni* in Camera dei signori feudali (*House of Lords*) e in Camera

---

<sup>3</sup> Disegno di legge costituzionale A.C. 1585-B, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*.

<sup>4</sup> In questo senso, cfr., G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2019, 3 aprile 2019.

<sup>5</sup> Così, M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum"*, cit.

<sup>6</sup> Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1440, recante *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*.

dei rappresentanti delle Città libere, dei Comuni (*House of Common*)<sup>7</sup>, che, sulla base del principio *no taxation without representation*, il Sovrano convocava per definire l'imposizione tributaria<sup>8</sup>.

Successivamente, il sistema bicamerale giustificava la rappresentanza dei territori nelle Camere Alte, affiancata alla rappresentanza dell'intera collettività, nelle Camere Basse<sup>9</sup>. Talvolta anche la rappresentanza delle categorie e delle corporazioni, ovvero, delle realtà legate al mondo dell'impresa e a quello produttivo.

È altrettanto noto che per il Costituente italiano, il bicameralismo rientrava nella nota logica dei *check and balances*, in forza della quale il Senato – da *Senatus, Senex*, “Assemblea degli anziani” – doveva essere una Camera di compensazione, di raffreddamento, di ponderazione rispetto alle decisioni assunte dalla Camera Bassa.

Allo scopo di non rendere impossibile, o quanto meno complicato, il funzionamento della forma di governo parlamentare, il principale elemento di differenziazione pensato dal Costituente, quello della diversa durata della legislatura rispetto alla Camera dei deputati è venuto progressivamente meno<sup>10</sup>; dapprima con due scioglimenti anticipati del Senato<sup>11</sup>, successivamente con la revisione costituzionale dell'art. 60 Cost., con legge costituzionale n. 2 del 1963, che ha equiparato la durata delle legislature di Camera e Senato. Tuttavia, sono rimasti fermi proprio quei due elementi di differenziazione pensati in funzione del ruolo di ponderazione, moderazione, compensazione, in conseguenza della maggiore maturità degli eletti (diverso elettorato passivo) e della maggiore maturità degli elettori (diverso elettorato attivo). Restavano dunque immodificati proprio quegli elementi legati alla tradizionale conformazione del Senato come “Assemblea degli anziani”, unitamente all'altro elemento di differenziazione, che avrebbe potuto conformare il Senato come “Camera delle Regioni”, ovvero, l'elezione su base regionale.

---

<sup>7</sup> È noto che la rappresentanza indiretta si affermò già dal 1254 nel *Commune Concilium regni*, poi *Parliamentum*, con l'invio da parte dei cavalieri di due rappresentanti per ogni Contea e con l'invio, dal 1264, in quelle assemblee dei rappresentanti dei Comuni più importanti, per approvare “i sussidii che tutti i corpi locali concedevano al capo della loro federazione”, con la successiva riarticolazione di quel consesso in due Camere tra di loro più omogenee (*House of Lords* e *House of Commons*), a far data dal “secolo decimoquarto”, con il progressivo passaggio alla rappresentanza diretta; così, cfr., G. MOSCA, *Storia delle dottrine politiche*, Bari, 1937, pp. 178 ss.

<sup>8</sup> È così dalla “preistoria” del costituzionalismo, quando nel 1215 la Magna Charta ebbe ad affermare che “nessuna contribuzione i nobili ed il clero avrebbero pagato se non dopo che l'avessero approvata riuniti in consesso” (*per commune concilium regni*); cfr., G. MOSCA, *Storia delle dottrine politiche*, cit., pp. 176 ss.

<sup>9</sup> Così, cfr., A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 2015, pp. 119 ss., il quale ricorda che “il corpo legislativo federale dell'Unione si compose di un senato e di una camera dei rappresentanti”, ma soprattutto, in dissonanza con l'odierno tentativo di uniformazione delle due assemblee, ebbe a precisare che “lo spirito di conciliazione fece seguire, nella formazione di ciascuna di queste assemblee, regole diverse”.

<sup>10</sup> Il testo originario del primo periodo dell'art. 60 Cost. recitava “La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei”.

<sup>11</sup> Il primo, del 4 aprile 1953, decreto presidenziale n. 174, il secondo, del 17 marzo 1958, decreto presidenziale n. 153, sulla titolarità dei quali, dai più ritenuti scioglimenti “governativi”, cfr., G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, 1953, IV, pp. 89 ss. Più ampiamente, cfr., P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, Giuffrè, 1998.



### 3. Quali le ragioni dell'omologazione degli elettorati attivi e passivi di Camera e Senato?

Per quale motivo si intende oggi, dopo oltre settant'anni di storia repubblicana, incidere, nel senso dell'allargamento, sull'elettorato attivo del Senato della Repubblica?

Nonostante le motivazioni, non sempre condivisibili, che si leggono nelle Relazioni di accompagnamento ai disegni di legge collegati a quello di cui qui si discute<sup>12</sup>, ove si rileva soprattutto che la mancata revisione costituzionale del 2016 avrebbe posto una pietra tombale sulla conformazione del Senato come "Camera delle Regioni", alle quali ben si potrebbe obiettare che sempre quella mancata riforma costituzionale avrebbe dunque fatto del CNEL un organo di rilevanza centrale del nostro ordinamento, è evidente che resta aperta la questione della ricerca di un diverso ruolo e diverse funzioni per il Senato della Repubblica, come resta ferma la sostanziale e sopravvenuta inutilità del CNEL nelle dinamiche istituzionali. Cosicché, non v'è dubbio che le ragioni di tale opzione riformatrice vadano ricercate altrove, non già in una presunta e indimostrata volontà dei Costituenti di voler conservare un bicameralismo paritario, a fronte peraltro delle molteplici differenze delineate tra le due Camere proprio dai Padri Costituenti<sup>13</sup>.

Vanno ricercate in particolare in quella visione miope e disorganica che sta muovendo il legislatore di riforma costituzionale nella presente legislatura, posto che questo disegno di legge costituzionale è una diretta conseguenza dell'approvazione della riforma costituzionale, peraltro non ancora definitiva, sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Vero è, infatti, che, soprattutto nel passaggio dal proporzionale al maggioritario, ovvero, dal 1993/1994, il rischio di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento si è spesso concretizzato, con gli esecutivi che avevano larghe maggioranze alla Camera dei deputati e spesso risicate maggioranze al Senato della Repubblica.

Tuttavia, quella circostanza che veniva in parte giudicata fisiologica nelle dinamiche parlamentari, tanto da coinvolgere talvolta gli stessi senatori a vita nel computo fiduciario, potrebbe ora divenire costante e dunque patologica, proprio in ragione della drastica riduzione del numero dei senatori, che rende evidentemente ancor più probabile il rischio di maggioranze contrapposte nelle due Assemblee, poiché una anche minima differenza di percentuale di voti tra le forze politiche può essere amplificata da un numero così ridotto di seggi da assegnare. Vale la pena ricordare, infatti, che buona parte dei

---

<sup>12</sup> Cfr. Relazioni di accompagnamento ai disegni di legge costituzionale A.S. n. 1440, 307, 1022, 1116.

<sup>13</sup> In questo senso è invece la Relazione al ddl costituzionale A.S. n. 307, ove si legge: "Il presente disegno di legge costituzionale si prefigge il duplice obiettivo, anche alla luce dell'esito del *referendum* del 4 dicembre 2016 che ha ribadito il bicameralismo paritario quale cardine del sistema parlamentare, di rendere omogenea la base elettorale attiva dei due rami del Parlamento". Così come, la Relazione al ddl costituzionale A.S. n. 1022, ove viene precisato che "la scelta di parificare l'elettorato attivo per l'elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sembra oggi corrispondente all'esigenza di garantire una composizione politica omogenea tra i due rami del Parlamento, in quanto entrambi espressione del medesimo corpo elettorale, dando quindi piena sostanza al bicameralismo «paritario» disegnato dai nostri Padri costituenti e confermato con il *referendum* del 2016".



costituzionalisti auditi sul testo di riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari – sia i favorevoli, sia i contrari – hanno segnalato che non sarebbe stato opportuno scendere sotto il limite massimo dei 450 deputati e 250 senatori<sup>14</sup>. Posto che è del tutto evidente che una riduzione così drastica, come quella operata dal Disegno di legge costituzionale A.C. 1585-B potrebbe avere significativi effetti distorsivi sulla rappresentanza, soprattutto al Senato.

È dunque con ogni probabilità proprio per questo che con il d.d.l. di cui qui si discute si intende uniformare gli elettorati di Camera e Senato, tentando di evitare così il rischio di maggioranze diverse nelle due Assemblee.

A ben vedere, è comunque da rilevare che nemmeno questo intervento – questa equiparazione di elettorati – potrebbe essere sufficiente, posto che, nonostante l'odierno sistema elettorale, a differenza dei precedenti, sia sostanzialmente identico per entrambe le Camere, fatta salva naturalmente la diversa dimensione dei collegi e delle circoscrizioni in ragione del diverso numero di parlamentari da eleggere – che comunque può impattare sull'esito elettorale<sup>15</sup> – resterebbe il vincolo costituzionale per il Senato della Repubblica delle circoscrizioni “a base regionale” – ancorché, come si vedrà, vi sia un tentativo di modifica di questo aspetto – così come la diversità del sistema di recupero dei resti, nonché, la stessa differenza sulla distribuzione dei seggi, che alla Camera avviene su base nazionale, amplificando dunque gli effetti proporzionali, mentre al Senato avviene su base regionale, amplificando gli effetti maggioritari del sistema elettorale.

È evidente che sulle differenze determinate dal sistema elettorale il legislatore potrebbe agevolmente intervenire. Per quanto concerne il vincolo costituzionale della “base regionale” delle circoscrizioni al Senato si sta invece intervenendo con un disegno di legge costituzionale (sul quale ci si soffermerà oltre)<sup>16</sup>, mentre, sarebbe impossibile incidere sugli effetti determinati dalla naturale diversità ed estensione delle circoscrizioni e dei collegi, in ragione del diverso numero di seggi da assegnare.

In sostanza, questa riforma sarebbe la conseguenza di quella sulla riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, più precisamente, sarebbe la conseguenza di un criticabile e deprecabile approccio disorganico ed episodico alle riforme costituzionali, quando invece, con tutta evidenza, la Costituzione rappresenta un insieme di principi e di discipline organico ed armonico, strettamente collegate e correlate l'un l'altra.

---

<sup>14</sup> Così, cfr., M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019; cfr., F.S. MARINI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, nella Seduta n. 71 del 13 marzo 2019; cfr., S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro ciò che luccica...*, in *LaCostituzione.info*, 27 marzo 2019.

<sup>15</sup> Cfr., Legge 3 novembre 2017, n. 165, recante *Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*.

<sup>16</sup> Disegno di legge costituzionale A.C. n. 2238.

Non è pertanto pensabile che si possa procedere a riforme disorganiche di singoli istituti sistematicamente collegati ad altri, poiché successivamente, inevitabilmente, quelle stesse riforme produrranno effetti sistemici proprio su quegli altri istituti, che a loro volta ne produrranno altri, producendo così un preoccupante “effetto domino”.

#### **4. La direzione è quella del superamento del sistema parlamentare bicamerale?**

Una volta equiparati gli elettorati attivi e passivi di Camera e Senato<sup>17</sup>, si porrà inevitabilmente il problema se conservare o meno un bicameralismo con due Camere formalmente e sostanzialmente identiche, per composizione e funzioni, con l'unica variante irrilevante del minor numero di senatori rispetto ai deputati. Riuscirà il Senato a continuare a svolgere quel ruolo di aula di ponderazione, di riflessione, di raffreddamento, in considerazione del fatto che il ristretto numero di senatori non consentirà nemmeno di svolgere un'adeguata istruttoria sui disegni di legge e con ogni probabilità potrebbe non consentire nemmeno la formazione delle Commissioni<sup>18</sup>?

Non sarebbe una soluzione più saggia, piuttosto che cercare di rendere sempre più simili le due Camere, differenziarle radicalmente per composizione e funzioni, facendo uscire il Senato dal circuito fiduciario, creando una Camera di rappresentanza territoriale sul modello *Bundesrat*, o altro analogo modello?

Unicamente in questo modo si riuscirebbe a dare un senso al bicameralismo, evitando contestualmente il rischio di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, ovvero, superandolo in radice. Mentre, la soluzione odierna, qualora pensata (come pare evidente) per garantire maggioranze omogenee, potrebbe nemmeno conseguire quel risultato e rimanere pertanto priva di qualsiasi ragione giustificativa.

A ciò si aggiunga che si garantirebbe finalmente una rappresentanza agli enti territoriali negli assetti istituzionali centrali, nella c.d. Camera Alta, consentendo l'affermazione di dinamiche normative collaborative, cooperative, piuttosto che contrappositive, riducendo significativamente il contenzioso tra lo Stato e gli enti territoriali, primariamente le Regioni. Rappresentanza territoriale che si fa oggi ancora più pressante, se solo si pensa al processo di differenziazione regionale in atto, al quale le Regioni diverse da quelle che hanno attivato il relativo procedimento, piuttosto che rimanere escluse, potrebbero partecipare proprio in occasione dell'approvazione dell'Intesa con legge, che potrebbe essere una di quelle ipotesi in cui il procedimento legislativo torna ad essere bicamerale paritario.

---

<sup>17</sup> Secondo la più recente versione del testo di riforma costituzionale A.S. n. 1440, approvato in sede referente dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato.

<sup>18</sup> Plausibilmente, i senatori saranno costretti a partecipare ai lavori di molteplici Commissioni, con inevitabile aggravamento e finanche rallentamento dei lavori parlamentari.





Non bisogna dimenticare, infatti, che il Parlamento non è soltanto titolare della funzione legislativa e di quella di indirizzo politico, attraverso il conferimento o la revoca della fiducia all'esecutivo in carica; il Parlamento elegge anche o concorre ad eleggere i principali organi di garanzia ordinamentale.

È pertanto soprattutto per questa ragione che quando le riforme istituzionali incidono su quell'organo devono essere discusse ed eventualmente adottate con estrema cautela e attenta meditazione e ponderazione delle conseguenze sistemiche che quelle riforme possono produrre.

È di tutta evidenza che se questa riforma dovesse essere un momento di avvicinamento al c.d. “Senato delle Regioni”, o ad una Camera Alta di rappresentanza territoriale, verrebbero meno buona parte delle perplessità più sopra evidenziate, posto che, normalmente, nelle Camere Alte di rappresentanza territoriale vi è sostanziale omogeneità di elettorato attivo e passivo rispetto alle Camere Basse, sia qualora siano ad elezione diretta, sia qualora siano ad elezione indiretta di secondo grado<sup>19</sup>.

Vi è tuttavia più che un ragionevole dubbio che la strada intrapresa sia quella, posto che tutte le indicazioni che si registrano sono di segno opposto, andando appunto nella direzione del ridimensionamento della rappresentanza. Ciò che piuttosto che avvicinare i cittadini alle Istituzioni, evitando di conseguenza spinte “populiste”, tende a renderli sempre più distanti, facendo lievitare dette pulsioni.

È da rilevare, infine che basta leggere il Dossier di accompagnamento alla riforma costituzionale per cogliere un semplice dato numerico: buona parte dei contesti che conoscono un sistema parlamentare bicamerale articolano la Camera Alta come Camera di rappresentanza territoriale, il più delle volte eletta in maniera indiretta<sup>20</sup>. Ne deriva che difficilmente la riforma di cui qui si discute potrà divenire un momento di avvicinamento a quel modello, ma piuttosto un passo verso la soppressione dello stesso Senato.

## **5. L'inevitabile ridimensionamento della stessa rappresentanza parlamentare**

Pare, infatti, abbastanza evidente che le diverse riforme costituzionali proposte, discusse e in parte approvate in questa legislatura, si muovono proprio nella direzione della rottura del bilanciamento tra

---

<sup>19</sup> Basti pensare al riguardo alle due ultime riforme organiche della Parte II della Costituzione, quella del 2005/2006 (A.S. n. 2544 e A.C. n. 4862, sottoposta a *referendum* confermativo nei giorni 25 e 26 giugno 2006) e quella del 2016 (approvata in seconda lettura dal Parlamento il 12 aprile 2016 e bocciata dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016), ove il Senato era di fatto eletto dai diciottenni; nel primo caso direttamente, nel secondo caso indirettamente. Riforme queste ultime che, per quanto criticabili sotto diversi aspetti, evidenziavano come filo conduttore, una più ampia visione organica, che difetta invece in buona parte delle riforme discusse – e approvate – nel corso dell'odierna legislatura.

<sup>20</sup> Così, cfr., Dossier del 21 ottobre 2019, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'art. 58 della Costituzione*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), ove, su dieci esperienze prese in considerazione, ben sette hanno Camere Alte elette, in tutto o in parte, indirettamente, ovvero, Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna; soltanto due hanno seconde Camere elette direttamente: Polonia e Repubblica Ceca; con l'eccezione della *House of Lords* britannica, i cui membri divengono *Lords* per nomina o di diritto.





democrazia rappresentativa e democrazia partecipata<sup>21</sup>, andando nella direzione del ridimensionamento – se non addirittura dello “svilimento” – della rappresentanza parlamentare e della sostanziale prevalenza su quella della democrazia partecipata o diretta, con l’ulteriore problematica che diventerebbe concreto il rischio che le dinamiche della democrazia partecipata vengano orientate da soggetti esterni e diversi rispetto alla rappresentanza parlamentare.

Già in altre occasioni si è avuto modo di manifestare serie perplessità nei confronti del ddl AS n. 1089<sup>22</sup>, di riforma costituzionale, recante *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, posto che quella riforma provocherebbe se non proprio una rottura, una sicura e forte virata rispetto all’impostazione costituente di prevalenza delle dinamiche rappresentative su quelle dirette, introducendo invece una logica di vera e propria contrapposizione tra le due<sup>23</sup>.

Contrapposizione e prevalenza delle dinamiche partecipative su quelle rappresentative che non potrà, con tutta evidenza, che accentuarsi a fronte della riduzione del numero dei parlamentari<sup>24</sup>.

I parlamentari, infatti, saranno maggiormente impegnati nelle diverse Commissioni, forse quasi impossibilitati a svolgere attività istruttoria in seno al Senato, che non potrà che limitarsi ad accettare o rifiutare le scelte operate dalla Camera dei deputati, in ragione dell’esiguo numero di senatori e dell’invariato numero delle Commissioni.

Il Parlamento potrebbe incontrare serie difficoltà nel legiferare nei termini normativamente previsti, fino a divenire esso stesso il mero esecutore delle scelte del Comitato promotore del *referendum* di indirizzo.

---

<sup>21</sup> Cfr., M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1 del 2020, 4 febbraio 2020.

<sup>22</sup> Perplessità esplicitate in occasione, in particolare, dell’Audizione sul testo A.S. n. 1089, svolta il giorno 9 aprile 2019, di fronte all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, poi, in M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, cit., ove le sopracitate considerazioni sono confluite ed ampliate.

<sup>23</sup> In particolare, si è potuto sottolineare che questa decisa virata che verrebbe impressa al Testo costituzionale, peraltro in dissonanza rispetto all’orientamento dei Padri Costituenti, determinerebbe il paradosso del sostanziale superamento della rappresentanza parlamentare a favore del Comitato promotore dell’iniziativa legislativa e del successivo *referendum*, che sarebbe comunque privo di qualsiasi legittimazione democratico/rappresentativa. A titolo di correttivi, onde evitare il citato sbilanciamento, si segnala che sarebbe indispensabile ampliare i limiti di ammissibilità, escludendo tale procedimento per le c.d. “leggi di spesa”; mantenere il *quorum* di partecipazione contemplato dall’odierno art. 75, comma 4° Cost.; eliminare l’obbligo di approvazione della legge da parte del Parlamento; vietare la contestuale presentazione di più proposte di legge; ammettere un massimo di due proposte per legislatura. Sul punto, cfr., M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante “Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”*, cit., 2019.

<sup>24</sup> Sicuramente eccessiva ad avviso di alcuni, volta ad introdurre razionalizzazioni per altri. Critico nei confronti di tale riforma è G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, Editoriale, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line*, n. 1/2020, il quale sottolinea che, a fronte del tentativo di non lasciare alcuna autonomia ai lavori parlamentari, soprattutto da parte governativa, il tema non è tanto quello del numero dei parlamentari, quanto quello della “ridefinizione del ruolo costituzionale del Parlamento”, per cercare quantomeno di “affrontare i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare”.



Soprattutto, come più sopra ampiamente evidenziato, la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, l'unica allo stato attuale approvata dalle Camere in via definitiva<sup>25</sup>, ancorché ora in attesa di sottoposizione a *referendum* costituzionale/confermativo, a seguito della richiesta pervenuta da 71 senatori<sup>26</sup>, produrrà inevitabilmente un deleterio effetto domino, imponendo l'approvazione di altri, non meno problematici, testi di riforma costituzionale.

## 6. Il deprecabile “effetto domino” prodotto dalla riduzione del numero dei parlamentari

Per tentare di fronteggiare il rischio, più sopra richiamato, della concreta possibilità di maggioranze diverse tra le due Camere, a fronte di una così drastica riduzione del numero dei parlamentari, si imporrebbe una sostanziale omologazione delle stesse, alla quale è stata data risposta con l'approvazione, in sede referente dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del disegno di legge di riforma costituzionale di equiparazione degli elettorati attivi e passivi tra Camera e Senato<sup>27</sup>. Sempre con il medesimo obiettivo si è incardinata la discussione in Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei deputati di un ulteriore disegno di legge di revisione costituzionale, che intende eliminare dalla Costituzione il riferimento alla “base regionale” per l'elezione del Senato della Repubblica, stabilendo che viene eletto “su base circoscrizionale”, analogamente alla Camera dei deputati<sup>28</sup>.

Per altro verso, ci si è resi conto che, riducendo il numero dei parlamentari, rischierebbe di essere sproporzionata la presenza dei delegati, eletti dai Consigli regionali, rispetto agli stessi parlamentari, nel

---

<sup>25</sup> Si tratta del Disegno di legge costituzionale A.C. 1585-B, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, approvato in seconda deliberazione alla Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, con la larga maggioranza di 553 favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti; precedentemente approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica il giorno 11 luglio 2019, a maggioranza assoluta.

<sup>26</sup> La richiesta di *referendum* costituzionale è stata depositata all'Ufficio centrale per i *referendum* presso la Corte di Cassazione il 10 gennaio 2020; questo ha svolto con esito positivo il controllo di legittimità il giorno 23 gennaio 2020, disponendo con Ordinanza che la richiesta di *referendum* “è conforme all'art. 138 Cost.”, accertando così “la legittimità del quesito referendario”. Il Consiglio dei ministri, nella seduta n. 25, del 27 gennaio 2020, aveva stabilito che il *referendum*, previa indizione con decreto del Presidente della Repubblica, si sarebbe tenuto il giorno 29 marzo 2020, tuttavia, in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale, dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, dovuto al rischio di trasmissione di agenti virali (Covid-19), l'art. 81 (*Misure urgenti per lo svolgimento della consultazione referendaria nell'anno 2020*), del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, ha stabilito, in deroga all'art. 15, 1° comma, legge 25 maggio 1970, n. 352, che il termine entro il quale è indetto il *referendum* confermativo “è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso.

<sup>27</sup> Si tratta del d.d.l. costituzionale AS 1440, già approvato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati, approvato con modifiche dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede referente, in data 15 gennaio 2020. L'art. 58 della Costituzione verrebbe sostituito dal seguente:

“I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età”.

<sup>28</sup> Si tratta del d.d.l. costituzionale AC 2238, recante “*Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica*”, attualmente in discussione in sede referente presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, ove la discussione è iniziata il 20 novembre 2019.



collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica. Così, il testo di riforma costituzionale da ultimo citato (d.d.l. costituzionale AC 2238) ridurrebbe da tre a due il numero dei delegati per ogni Regione, mantenendo comunque la garanzia di rappresentanza delle minoranze consiliari.

Ne deriverebbe dunque che una riforma costituzionale – quella sulla riduzione del numero dei parlamentari – che impatta significativamente, grandemente ridimensionandola, sulla rappresentanza parlamentare, imporrebbe l'adozione di ulteriori riforme con riferimento alle quali sarebbero altrettanto evidenti le deleterie conseguenze sulla stessa rappresentanza parlamentare, sempre più limitata, circoscritta, se non addirittura svilita.

La compiuta realizzazione di due Assemblee parlamentari sostanzialmente identiche, a fronte dell'equiparazione degli elettorati attivi e passivi, nonché della base elettorale di elezione delle stesse, renderebbe ben presto inutile la conservazione di un bicameralismo che sarebbe oramai privo di qualsiasi ragione giustificatrice, che non sia quella di avere due Assemblee identiche, con compiti identici, che rappresentano elettorati identici, che duplicano l'attività parlamentare, inevitabilmente ingiustificatamente rallentandola. Il che porrebbe ben presto nell'agenda istituzionale il tema della stessa soppressione del Senato della Repubblica, con inevitabile e ulteriore compressione di spazi della rappresentanza parlamentare.

La riduzione del numero dei consiglieri (delegati) regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica produrrebbe deleterie conseguenze, devitalizzando in primo luogo le maggioranze consiliari per l'elezione del Capo dello Stato, posto che in quel collegio elettorale la maggioranza e la minoranza regionale avrebbero analoga consistenza, entrambe un consigliere, anziché diversa consistenza (due consiglieri e uno) come avviene ora. Ridurrebbe inoltre l'impatto dei consiglieri regionali, fino a renderlo del tutto ininfluenza, e la stessa partecipazione (indiretta) degli elettori regionali all'elezione del Presidente della Repubblica, ridimensionando il relativo collegio elettorale, con il rischio, se non addirittura la certezza, dopo il terzo scrutinio, di garantire una totale e incondizionata autosufficienza delle maggioranze governative/parlamentari, che potranno contare su un numero di delegati regionali identico a quello delle opposizioni. È noto, infatti, che i delegati regionali in quell'occasione si esprimono per affiliazione politica, non già territoriale; ciò che ancora una volta impatta negativamente sull'effettiva rappresentanza del collegio elettorale che esprime il Capo dello Stato e dunque, sulla rappresentanza in generale.

Infatti, non è mancato chi efficacemente ha rilevato che, soprattutto attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, si rinuncia a porre “il reale problema della crisi del Parlamento ridotto ad ente privo di un suo ruolo autonomo”, posto che invece, “è proprio da qui – dalla ridefinizione del ruolo costituzionale



del Parlamento – che si dovrebbe partire se si volessero realmente affrontare i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare”<sup>29</sup>.

È oramai a tutti noto il monito lanciato dalla Corte costituzionale, in occasione dell’ordinanza n. 17 del 2019, ove, con riferimento alle “forzature procedimentali” derivanti “dalla “estremizzazione” della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia”, che limita “i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l’esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole”, rilevava che “in tal modo, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014)”. Soprattutto alla luce del fatto che “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”, ma non può certo giustificare “qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*” e determini “una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco”<sup>30</sup>.

Eppure, le modalità di approvazione dell’ultima legge di bilancio<sup>31</sup> hanno evidenziato le medesime criticità, se non addirittura le hanno estremizzate, non trovando quelle medesime criticità giustificazione, come per l’anno precedente, nella lunga interlocuzione con la Commissione europea, considerato che l’ultima versione del testo della manovra è stata discussa ed emendata unicamente dal Senato, non anche da parte della Camera dei deputati, ove è arrivata il 22 dicembre 2019 “blindata” dalla questione di fiducia, riproducendo già nei fatti un sistema parlamentare monocamerale, ove ad uno dei due rami del Parlamento viene sostanzialmente impedita la discussione e l’emendabilità della principale disciplina legislativa annuale, anticipando implicitamente gli effetti delle riforme costituzionali di cui si è dato conto

---

<sup>29</sup> Così, cfr., G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

<sup>30</sup> Cfr., Corte costituzionale, Ordinanza n. 17 del 2019, Punti nn. 4.3. e 4.5. del *Considerato in diritto*, ove si legge, “in conclusione, questa Corte non può fare a meno di rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale”. Ne deriva che “in tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”.

<sup>31</sup> Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.



più sopra, ma soprattutto, sacrificando le istanze della rappresentanza parlamentare, poste a fondamento del nostro assetto istituzionale, marginalizzando così la sede della rappresentanza popolare.