

## La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura “lunghissima”, con una svolta nell’evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo\*

di Nicola Lupo

### 1. Premessa

L’idea di provare a stendere un (complessivo, ancorché necessariamente parziale) bilancio della XVII legislatura è sorta spontanea, e pressoché in contemporanea, nell’ambito degli studiosi di diritto parlamentare riconducibili alla Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, di quello che si raccoglie intorno alla rivista on line dell’Osservatorio sulle fonti presso l’Università di Firenze, e di quello afferente al Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli di Roma. Non è che la conferma di una sensibilità in larga parte comune, da un lato, e, dall’altro, della ricchezza e dell’intensità della legislatura che si è da poco conclusa, i cui eventi si sono succeduti con una tale rapidità da rendere davvero difficile svolgere in corso d’opera qualsiasi riflessione un minimo meditata e sistematica<sup>1</sup>.

In termini di durata la XVII legislatura repubblicana, sviluppatasi per 1.834 giorni, dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018, non è stata fin qui la più lunga: la precedono, seppure di poco, non solo la I legislatura (che con 1.874 giorni detiene la leadership di questa speciale classifica), ma anche le legislature IV e XIII (appaiate al secondo posto, con 1.847 giorni a testa). Tuttavia, se si guarda alla varietà delle vicende politiche e istituzionali che la hanno caratterizzata direi che si può a buon titolo parlare di una legislatura lunghissima e assai significativa.

---

\*Il testo trae origine dall’introduzione al seminario su “L’organizzazione parlamentare” svoltosi presso la Scuola superiore Sant’Anna di Pisa il 17 aprile 2018, nell’ambito del ciclo su “Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio”. In corso di pubblicazione in *Studi pisani sul Parlamento*, n. 9, Pisa University Press

<sup>1</sup> Per qualche tentativo necessariamente parziale e in corso d’opera cfr. peraltro *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Il mulino, Bologna, 2016; *La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione. Studi pisani sul Parlamento. VII*, a cura di G.L. Conti e P. Milazzo, Pisa University Press, Pisa, 2017; *Il Parlamento “interlocutore”? Studi Pisani sul Parlamento. VIII*, a cura di L. Gori, F. Pacini, E. Rossi, Pisa University Press, Pisa, 2018.

## 2. Le varie fasi della XVII legislatura e le diverse linee di politica istituzionale

A conferma di ciò, si possono provare identificare in essa almeno 5 fasi distinte, caratterizzate dalla prevalenza, in ciascuna di essi, di ben distinti – e a volte opposti – orizzonti politici e istituzionali. Non solo e non tanto, cioè, da diversi Governi, come è accaduto in pressoché tutte le legislature repubblicane (l'unica eccezione è la XV legislatura, con il governo Prodi II, che però è durata solo due anni), ma anche e soprattutto da linee alternative di politica istituzionale<sup>2</sup>: cioè da visioni diverse di quale dovesse essere l'assetto istituzionale da seguire sia nella situazione contingente, sia in chiave evolutiva e prospettica.

Una prima fase è stata quella iniziale, nella quale, per la prima volta nella storia repubblicana, si è registrato uno stallo nel processo di formazione del Governo, già all'indomani delle elezioni<sup>3</sup>. In Italia, i periodi di crisi di governo non sono certo mancati, dal 1948 in poi<sup>4</sup>, ma questa è la prima volta – e, con il senno di poi, non l'ultima, visto che un fenomeno analogo si è ripetuto nella legislatura immediatamente successiva – in cui lo stallo ha avuto luogo subito dopo lo svolgimento di elezioni politiche. Dopo le elezioni del 24-25 febbraio 2013, da cui è come è noto è uscito un quadro partitico tripolare<sup>5</sup>, si è infatti tentato per oltre un mese, senza successo, di formare un nuovo governo: con un pre-incarico a Pier Luigi Bersani conferito il 22 marzo e “sospeso” poi dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 31 marzo successivo, contestualmente procedendosi alla nomina, del tutto inedita, di un “comitato di dieci saggi”, incaricato di formulare “precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche”. Un comitato operante presso il Quirinale, anche in vista dei

---

<sup>2</sup> Per un tentativo di definire il concetto di “politica istituzionale” cfr. L. Lanzalaco, *Le politiche istituzionali*, Il mulino, Bologna, 2005, spec. p. 22 s., il quale propone una definizione che include “quegli interventi pubblici che istituiscono, modificano o eliminano regole (costituzioni, regolamenti, leggi elettorali, ma anche consuetudini e convenzioni) e strutture (organi decisionali, assemblee legislative, agenzie regolative, burocrazie pubbliche), e attribuiscono sfere di autorità dentro i cui confini vengono prodotte tutte le future politiche governative”.

<sup>3</sup> Un'attentissima ricostruzione critica delle prime due fasi della legislatura è in M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 9 maggio 2014.

<sup>4</sup> Come è noto, vi è chi vi ha dedicato apposite ricostruzioni: cfr. soprattutto, in chiave prevalentemente memorialistica, G. Andreotti, *Governare con la crisi. Dal 1944 ad oggi*, Rizzoli, Milano, 1991.

<sup>5</sup> Per un'analisi cfr., tra gli altri, A. Chiaramonte, *Le elezioni politiche del 2013: uno tsunami senza vincitori*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2014*, a cura di A. Chiaramonte e A. Kreppel, Il mulino, Bologna, 2015, p. 51 s. e R. D'Alimonte, *Il Senato: una lotteria senza vincitori*, in *Terremoto elettorale: le elezioni politiche del 2013*, a cura di A. Chiaramonte e L. De Sio, Bologna, 2014, p. 153 s.

“compiti che spetteranno al nuovo Presidente della Repubblica nella pienezza dei suoi poteri”, il quale ha concluso i suoi lavori con una relazione trasmessa il 12 aprile 2013<sup>6</sup>.

La seconda fase si è aperta con la convocazione del Parlamento in seduta comune, integrato dai rappresentanti, per l'elezione del Presidente della Repubblica: seduta iniziata il 18 aprile e conclusasi il 20 aprile, dopo cinque scrutini infruttuosi (nei quali sono stati “bruciati” i nomi di Franco Marini e Romano Prodi e si era ventilato quello di Stefano Rodotà), con la ri-elezione del Presidente uscente, per la prima volta nella storia repubblicana, nella persona di Giorgio Napolitano. Quella fase si è poi sviluppata con la formazione e i primi mesi di attività del Governo presieduto da Enrico Letta, che è entrato in carica il 28 aprile 2013. Un Governo originariamente costituitosi come Governo di grande coalizione e giustificato in nome della predisposizione di riforme istituzionali potenzialmente condivise da tutti i partiti dell'ampia maggioranza di governo. Per progettare e porre in essere queste riforme si è proceduto parallelamente: in Parlamento, all'esame di un disegno di legge costituzionale volto a prefigurare una procedura derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 138 Cost.<sup>7</sup>; nel Governo, all'istituzione e allo svolgimento dei lavori di un'apposita commissione per le riforme costituzionali (c.d. Letta-Quagliariello), che al termine dei suoi lavori ha trasmesso una relazione, datata 17 settembre 2013.

La terza fase si è avviata, a fine novembre 2013, con il voto sulla decadenza di Silvio Berlusconi deliberata dal Senato, e con la connessa scissione del Nuovo centro destra da Forza Italia. La collocazione di quest'ultima forza politica all'opposizione ha portato a una sensibile riduzione della maggioranza parlamentare a supporto del governo Letta e all'impossibilità di proseguire lungo le linee già tracciate il percorso di riforma

---

<sup>6</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dal comunicato del Quirinale del 31 marzo 2013, su cui cfr., tra gli altri, a caldissimo, A. Ruggeri, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare “proposte programmatiche”)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 1 aprile 2013; A. Morelli, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare “proposte programmatiche”*, ivi, 1 aprile 2013, B. Caravita, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2013, 3 aprile 2013; A. Saitta, *Dieci “saggi” esploratori*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 5 aprile 2013; nonché, con maggiore prospettiva (e uguale varietà di posizioni), M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura*, cit., p. 32 s., G. Scaccia, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, par. III.a.3 e V. Lippolis-G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Il mulino, Bologna, 2016, p. 75 s.

<sup>7</sup> Cfr. le parallele mozioni approvate il 29 maggio 2013 da Camera e Senato e poi il disegno di legge costituzionale (A.S. 813, presentato il 10 giugno 2013) dal Presidente del Consiglio Letta e dai ministri Quagliariello e Franceschini, recante “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali”. L'iter di questo disegno di legge – approvato in prima deliberazione in prima deliberazione dal Senato l'11 luglio 2013 e dalla Camera il 10 settembre 2013, e in seconda deliberazione dal solo Senato il 23 ottobre 2013 (con il voto favorevole di più di 2/3 dei senatori) – non è poi proseguito, essenzialmente a causa del venire meno del consenso di più di 2/3 dei deputati.

costituzionale. In questa fase si è altresì registrata la dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, ad opera della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale (anticipata da un comunicato stampa del 4 dicembre 2013), in parziale accoglimento di una questione di costituzionalità sollevata (forse non a caso, nelle settimane immediatamente successive alle elezioni del 2013) dalla Corte di cassazione.

La quarta fase ha avuto inizio con la sostituzione del Governo presieduto da Matteo Renzi a quello capeggiato da Enrico Letta (con giuramento avvenuto il 22 febbraio 2014), un paio di mesi dopo l'elezione del primo a segretario del Partito democratico (a seguito di "primarie" svolte l'8 dicembre 2013) e ha coinciso con l'esperienza del suo governo, durato 2 anni e (quasi) 10 mesi, nel corso dei quali il Parlamento ha esaminato, in parallelo, un disegno di legge costituzionale di riforma del sistema bicamerale e una nuova legge elettorale relativa alla sola Camera dei deputati (legge n. 52 del 2015)<sup>8</sup>. È nel corso di questa fase, che ha occupato più di metà della legislatura, che si sono registrate le dimissioni di Giorgio Napolitano e la conseguente elezione al Quirinale di Sergio Mattarella, il 31 gennaio 2015.

La quinta e ultima fase si è aperta sulla base dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con le successive dimissioni del governo Renzi e con la formazione e l'attività del governo presieduto da Paolo Gentiloni, fino all'esaurirsi della legislatura. In questa fase si sono verificate, nell'ordine: la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge elettorale n. 52 del 2015, con la sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale; l'approvazione di una nuova legge elettorale n. 165 del 2017 da parte delle Camere, nell'ottobre 2017; la riforma del (solo) regolamento del Senato, pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere, il 20 dicembre 2017.

Una classificazione alternativa, o fors'anche parallela rispetto a quella che si è appena illustrata, potrebbe fare essenzialmente leva, piuttosto, sulle leggi elettorali che si sono susseguite nel corso della XVII legislatura. Secondo quello che è stato efficacemente definito come un caso di "ipercinetismo" in materia elettorale<sup>9</sup>, vi sono state, in questo arco temporale, 5 diverse leggi elettorali: la legge n. 270 del 2005; la legge risultante dalla sentenza n. 1 del 2014; la legge n. 52 del 2015; quest'ultima

<sup>8</sup> Cfr., per una ricostruzione dei relativi percorsi, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., e la rubrica pubblicata da *Federalismi* a cura di F. Fabrizzi e G. Piccirilli.

<sup>9</sup> cfr. F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, p. 6, e, sulla sua scia, con un attento esame delle vicende più recenti, G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 s., e Id., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018.

legge, come risultante dalla sentenza n. 35 del 2017; la legge n. 165 del 2017. E il numero sarebbe ancora più alto, ovviamente, ove si considerassero distintamente i sistemi elettorali che sono stati vigenti per due rami del Parlamento.

### **3. Il *turning point* rappresentato dal referendum costituzionale e i suoi effetti**

Sul piano degli assetti istituzionali e delle loro evoluzioni il punto di svolta più significativo è probabilmente rappresentato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, e dal suo esito.

Ovviamente, si potrebbe a lungo discutere delle ragioni che hanno portato a quell'esito, in larga parte legate alla "personalizzazione" della riforma costituzionale da parte di Matteo Renzi. Tuttavia, su un piano più oggettivo e di lungo periodo mi pare che questo referendum abbia rappresentato un duplice *turning point* nell'evoluzione istituzionale italiana: uno di quei momenti che tendono ad essere definiti come "giunture critiche" del nostro sistema politico-istituzionale<sup>10</sup>. L'esito referendario, in altri termini, si presta ad essere letto non come un blocco *tout court* ai processi di riforma, bensì come indice di una diversa direzione che l'evoluzione istituzionale dovrà seguire.

Un *turning point* che ha operato, in primo luogo, quanto al metodo delle riforme costituzionali. Specie se si tiene conto che tale esito è arrivato dopo un trentennio di tentativi falliti di rivedere la seconda parte della Costituzione, l'esito del referendum ha scoraggiato ogni ulteriore progetto di riforma complessiva, e ha spinto con decisione a preferire interventi puntuali specifici di revisione costituzionale. Poiché però la Costituzione ha un suo equilibrio complessivo e una serie di connessioni tra le diverse disposizioni, anche questo nuovo metodo, ancorché probabilmente più rispettoso della logica sottesa all'art. 138 Cost., presenta una serie di problematiche non lievi.

Un *turning point*, in secondo luogo, anche nel merito – ed è il profilo che qui viene in rilievo, nel momento in cui si affronta il tema dell'organizzazione parlamentare –, perché ha sancito la conservazione del bicameralismo paritario. E ha, perciò, spinto conseguentemente, verso una sostanziale omogeneizzazione di Camera e Senato. Portando così a privilegiare una delle possibili letture del Titolo I della seconda parte

---

<sup>10</sup> Sul concetto di "critical juncture" cfr., anche per ulteriori indicazioni (inclusi i pionieristici studi di Lipset e Rokkan), G. Capoccia, R.D. Kelemen, *The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, in *World Politics*, 2007 (59), 3, pp. 341-369, spec. 344 s.

della Costituzione: quella secondo cui Camera e Senato non sono tanto due distinti organi costituzionali (da distinguere perciò ulteriormente, al fine di dare una *ratio* all'assetto bicamerale), quanto due articolazioni di un unico organo costituzionale, il Parlamento (e quindi, al contrario, da omogeneizzare il più possibile tra di loro).

È noto infatti come la disciplina costituzionale sul bicameralismo oscilli, sin dall'origine, tra i due estremi. Questa oscillazione è, appunto, evidenziata dalla denominazione delle rubriche del Titolo I ("Il Parlamento") e della sezione I di tale Titolo ("le Camere") e dallo stesso contenuto dell'art. 55 Cost., sia nel primo comma (il Parlamento "si compone"), sia nel secondo comma (dedicato a disciplinare i caratteri del Parlamento in seduta comune).

Del resto, a suo tempo è stata proprio questa studiata oscillazione a rendere possibile il compromesso che è alla base dell'opzione per il bicameralismo simmetrico: quello che, come è noto, in Assemblea Costituente si raggiunse tra i partiti politici di ispirazione marxista, originariamente favorevoli ad un sistema monocamerale, e le forze politiche di radici cattoliche e liberali, sostenitrici del bicameralismo (ma profondamente divise al loro interno su quale bicameralismo adottare). Nel Parlamento come disciplinato dalla Costituzione repubblicana, articolato in due rami entrambi direttamente eletti dai cittadini e dotati esattamente dei medesimi poteri, i primi videro una qualche realizzazione, almeno parziale, del loro obiettivo, mentre le seconde apprezzarono la configurazione di due organi costituzionali distinti, quali la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, riuniti solo eccezionalmente nel Parlamento in seduta comune.

Ovviamente, vista l'ambiguità della soluzione adottata<sup>11</sup>, non può certo sorprendere che gli studiosi si siano poi divisi circa la natura del Parlamento in seduta comune<sup>12</sup> e, ciò che qui più importa, circa l'interpretazione da darsi al bicameralismo

---

<sup>11</sup> L'ambiguità del compromesso raggiunto in Assemblea Costituente è efficacemente colta da P. Aimò, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Comunità, Milano, 1977, spec. p. 79 s. e 168 s. G. Rivosecchi, *Art. 55*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1099 s., e M. Cermel, *Alle origini dell'opzione bicamerale, tra esigenze di rappresentanza dei territori e di garanzia antitotalitaria*, in *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*. Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Cedam, Padova, 2016, p. 135 s.

<sup>12</sup> Si è discusso, in proposito, se il Parlamento in seduta comune costituisca "una semplice riunione" delle due Camere (L. Bianchi d'Espinosa, *Il parlamento*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, vol. II, 1950, pp. 1-60 1950, p. 9, e in genere i primissimi commentatori, i quali hanno rimarcato così la differenza rispetto al progetto di Costituzione predisposto dalla Commissione Ruini); oppure se configuri piuttosto un organo a sé stante (nel senso che questa sia la lettura prevalente, cfr. G. Rivosecchi *Art. 55*, cit., p. 1125).

italiano. Alcuni autori, sottolineando la novità del termine “Parlamento”, del tutto assente nello statuto albertino, hanno sostenuto che il Parlamento sia “un organo unico a struttura complessa”, spingendosi a parlare di “forma atipica di monocameralismo”<sup>13</sup>. Altri, al contrario, invocando una qualche continuità storica con l’istituzione parlamentare in epoca prefascista, hanno negato che nell’ordinamento costituzionale “esista il Parlamento, come organo complesso, del quale le due Camere farebbero parte” e hanno sostenuto che Camera e Senato sarebbero organi “del tutto indipendenti fra loro”, tanto da poter esser oggetto di scioglimento anche individualmente<sup>14</sup>.

L’esperienza repubblicana si era, fino alla XVII legislatura, mossa in modo incerto, in una direzione o nell’altra.

Nel complesso, per un verso, sul piano politico, la parificazione – prima in fatto, mediante scioglimenti anticipati del solo Senato, e poi in diritto, grazie ad un’apposita revisione costituzionale (con la legge costituzionale n. 2 del 1963) – della durata delle legislature, la sostanziale omogeneità tra i due sistemi elettorali (con le sole eccezioni del 1953 e del periodo 2005-2013) e, soprattutto, la forza dei partiti sono fattori che hanno tutti condotto ad una sostanziale unità di composizione, di indirizzo e, verrebbe da dire, “di destino” tra i due rami del Parlamento.

Per altro verso, sul piano giuridico e organizzativo, la concezione di Camera e Senato come due organi costituzionali rigorosamente distinti è risultata spesso prevalente, dando luogo ad una moltiplicazione delle asimmetrie regolamentari e procedurali (accentuatesi ulteriormente nell’ultimo ventennio)<sup>15</sup> e a linee evolutive piuttosto diverse seguite dalle rispettive amministrazioni, assai gelose della reciproca autonomia; fino però alla recente adozione di un ruolo unico per il personale dei due

---

<sup>13</sup> Così, per entrambe le espressioni virgolettate, A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 111 (e, ancor prima, Id., *Il parlamento*, I ed., Il mulino, Bologna, 1977, p. 65 s.). Cfr. anche L. Paladin, *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Studi in memoria di Guido Zanolini*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. III, pp. 425-455, spec. 426 (anche in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, n. 2-3, pp. 388-418) e le riflessioni di Leopoldo Elia sul “bicameralismo procedurale” e sul “bicameralismo cooperativo” (su cui cfr., sinteticamente e a posteriori, J. Luther, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, ESI, Napoli, 2011, p. 231 s.).

<sup>14</sup> Così M. Mazziotti di Celso, *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Vol. 31, 1981, pp. 757-820, spec. 762.

<sup>15</sup> Le si è sinteticamente ricostruite in due lavori predisposti per ASTRID, distanziati di 10 anni l’uno dall’altro: N. Lupo, *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Il mulino, Bologna, 2007, p. 53 s.; Id., *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Passigli, Firenze, 2017, p. 65 s.

rami del Parlamento, intervenuta con delibere dei rispettivi uffici di presidenza, assunte parallelamente il 10 maggio 2017, ma finora attuate solo assai parzialmente. Anche la giurisprudenza costituzionale era sembrata muoversi prevalentemente in questo senso, specie laddove, nella sentenza n. 78 del 1984, aveva ritenuto conformi a Costituzione due modalità sostanzialmente opposte di interpretare l'art. 64, terzo comma, Cost. nel computo degli astenuti ai fini della determinazione del quorum deliberativo.

#### **4. La lettura del referendum costituzionale e del bicameralismo proposta dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale**

La direzione di marcia nell'interpretazione evolutiva del bicameralismo italiano sembra invece essersi definita in modo più chiaro appunto all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Per effetto, anzitutto, delle indicazioni fornite sia dal Presidente della Repubblica, sia dalla Corte costituzionale; e successivamente seguite anzitutto in occasione della predisposizione della nuova legge elettorale, nonché, seppure in misura parziale, nella stesura della riforma del regolamento del Senato.

In particolare, il Presidente della Repubblica Mattarella ha subito esplicitato quale fosse il percorso da intraprendere all'indomani del referendum costituzionale. Sin dalle sue dichiarazioni rese al termine delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo, il 10 dicembre 2016, alla vigilia del conferimento dell'incarico a Paolo Gentiloni, ha infatti affermato che "in questi incontri è emersa, come prioritaria, un'esigenza generale di armonizzazione delle due leggi per l'elezione della Camera e del Senato, condizione questa indispensabile per procedere allo svolgimento di elezioni".

Il punto è stato poi ripreso e precisato dieci giorni dopo, in occasione dei tradizionali auguri alle alte cariche dello Stato. Dopo aver ricordato la legittimazione parlamentare di cui gode il governo nella nostra forma di governo, incluso il neo-formatosi governo Gentiloni, il Presidente della Repubblica ha sottolineato che allo scopo di consentire nuove elezioni con esiti chiari, "è necessario dotare il nostro Paese di leggi elettorali, per la Camera e per il Senato, che non siano, come in questo momento, l'una fortemente maggioritaria e l'altra assolutamente proporzionale ma siano omogenee e non inconciliabili fra di esse". Per poi segnalare che questa esigenza era stata "condivisa da tutte le forze parlamentari nel corso delle recenti



consultazioni” ed augurarsi che “sulle regole elettorali, si registri in Parlamento un consenso, auspicabilmente generale, comunque più ampio di quello della maggioranza di governo”. Una dichiarazione forte e chiara, che, come è stato notato, fa leva più su una valutazione di opportunità politica che su ragioni di legittimità costituzionale.

Infine, una terza e ultima occasione è costituita dal messaggio presidenziale di fine anno. Qui, pur in una sostanziale continuità rispetto alle due precedenti dichiarazioni, nell’approssimarsi del giudizio della Corte costituzionale (peraltro, correttamente mai citata in modo espresso, anche perché una delle questioni sollevate riguardava appunto specificamente tale profilo), i nodi oggettivi in termini di funzionalità del sistema istituzionale sulla base delle regole elettorali allora vigenti sono stati stavolta messi in primo piano<sup>16</sup>. Il Presidente della Repubblica, dopo aver ricordato l’esito del referendum costituzionale ed aver evidenziato che l’alta affluenza registratasi è “segno di grande maturità democratica”, ha fatto presente di aver “ricevuto nei giorni scorsi numerose lettere, alcune di consenso, altre di critica” per le sue decisioni, talune delle quali da parte di “persone che avrebbero preferito nuove elezioni subito, a febbraio, per avere un nuovo Parlamento”. Ha tuttavia sostenuto che occorranza “regole elettorali chiare e adeguate perché gli elettori possano esprimere, con efficacia, la loro volontà e questa trovi realmente applicazione nel Parlamento che si elegge”. E invece “queste regole, oggi, non ci sono: al momento esiste, per la Camera, una legge fortemente maggioritaria e, per il Senato, una legge del tutto proporzionale”. Ha poi ribadito che “l’esigenza di approvare una nuova legislazione elettorale mi è stata, del resto, sottolineata, durante le consultazioni, da tutti i partiti e i movimenti presenti in Parlamento”. E ha concluso il passaggio con le seguenti, chiarissime parole: “Con regole contrastanti tra loro chiamare subito gli elettori al voto sarebbe stato, in realtà, poco rispettoso nei loro confronti e contrario all’interesse del Paese. Con alto rischio di ingovernabilità”.

Strettissimo è, come si vede, il nesso tra legge elettorale e forma di governo parlamentare, evocato in particolare attraverso il valore della governabilità. Può forse sorprendere tanta attenzione a tale questione. Ma è chiaro che si è trattato di un tornante assai delicato della legislatura, sul quale il Presidente della Repubblica è stato chiamato a svolgere un ruolo decisivo. Del resto, si tratta di una posizione non

---

<sup>16</sup> Cfr. G.M. Salerno, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2017, p. 261 s., ad avviso del quale nella dichiarazione del 20 dicembre 2016 – diversamente da quella immediatamente successiva, del messaggio di fine anno – l’esigenza di omogeneità delle due leggi elettorali appare “come un’esigenza propriamente politico-istituzionale, e non come un principio, interesse o rilievo di valore costituzionale”.

nuova nella biografia di Sergio Mattarella. Egli infatti già in sede dottrinale, all'inizio degli anni Ottanta, aveva ritenuto che i guasti dell'assetto istituzionale italiano non nascessero dal bicameralismo paritario e aveva rilevato come si fosse instaurato un *modus vivendi* attraverso "una sorta di principio di divisione del lavoro fra i due rami del Parlamento"<sup>17</sup>.

Inoltre, in sede politica, egli aveva già espresso opinioni per più versi collimanti, in termini di funzionalità istituzionale come di lettura del testo costituzionale, ben 23 anni prima, all'indomani di un altro referendum: quella volta, un referendum abrogativo, svoltosi il 18-19 aprile 1993, che aveva determinato la trasformazione della legge elettorale per il Senato da proporzionale a prevalentemente maggioritaria, lasciando invece inalterata la legge elettorale (proporzionale) per la Camera. Anche in quell'occasione l'allora deputato democristiano Sergio Mattarella si era espresso più volte, sia in seno alla Commissione De Mita-Iotti, sia in seno alla Commissione affari costituzionali (in veste di relatore su quella che sarebbe stata la nuova legge elettorale della Camera), nettamente a favore di un'armonizzazione tra le leggi elettorali dei due rami del Parlamento, paventando il rischio di andare alle urne con sistemi elettorali radicalmente diversi tra Camera e Senato<sup>18</sup>. E si era adoperato con successo in Parlamento, anche grazie alle sintonie registratesi, in tema, sia con il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, sia con i Presidenti di Senato e Camera, Giovanni Spadolini e Giorgio Napolitano, per un'omogeneizzazione della legge elettorale della Camera a quella del Senato.

Questa posizione a più riprese manifestata dal Presidente della Repubblica nel dicembre 2016 ha trovato una sua eco, poco più di un mese dopo, nella pronuncia con cui la Corte costituzionale si è espressa sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate sulla già ricordata legge elettorale n. 52 del 2015. Giova ricordare che in un primo momento la Corte era sembrata volersi pronunciare prima che il referendum costituzionale si svolgesse, avendo fissato – in un periodo in cui peraltro la data del referendum costituzionale era ancora assai incerta – l'udienza pubblica per il 4 ottobre 2016. Successivamente, poco prima che venisse adottato il d.P.R. di indizione

---

<sup>17</sup> Così S. Mattarella, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, p. 1161 s., su cui cfr. la recente rilettura di A. Morrone, *Il "presidente costituzionalista" e le riforme*, in *Federalismi*, 2015, n. 3.

<sup>18</sup> Emblematico può ritenersi l'intervento con cui, in seno alla Commissione De Mita-Iotti, pochi giorni dopo il referendum abrogativo, l'on. Mattarella trasse da tale esito "cinque principi", da applicarsi ai due rami del Parlamento: "i collegi uninominali, la prevalenza del sistema maggioritario, un turno, un voto, lo scorporo dei voti" (A.C., A.S., XI legislatura, 21 aprile 1993). Tutti principi poi confermati anche con riferimento alla Camera, con la sola eccezione del voto unico, visto che poi esso fu previsto su due schede distinte, ancorché collegate mediante lo scorporo.

del referendum, la Corte costituzionale ha scelto di posporre il giudizio sulla legge elettorale rispetto allo svolgimento del referendum, rinviando a nuovo ruolo la trattazione delle questioni sollevate dal Tribunale di Messina: con una decisione a mio avviso assolutamente saggia – motivata in base a ragioni processuali, ma evidentemente dal notevole impatto sistemico – che l’ha posta al riparo dal duro confronto pre-referendario e al tempo stesso le ha consentito di valutare la legge elettorale alla luce di un parametro stabile e non controverso<sup>19</sup>.

Come è noto, la sentenza n. 35 del 2017, depositata il 9 febbraio 2017, ma anticipata da un comunicato stampa del 25 gennaio 2017 (il giorno successivo rispetto alla sua trattazione in udienza pubblica), ha dichiarato costituzionalmente illegittimi due profili della nuova legge elettorale: da un lato, il turno di ballottaggio tra le due liste in caso di mancato raggiungimento, al primo turno, della quota del 40% dei consensi; dall’altro, la possibilità per i capilista plurieletti di scegliere *a posteriori* il proprio collegio di elezione.

Ai nostri fini, peraltro, il passaggio decisamente più importante è quello rappresentato dal monito conclusivo<sup>20</sup>, nel quale la Corte ha deciso di dare un qualche rilievo all’esito del referendum costituzionale anche all’interno della motivazione della sentenza n. 35 del 2017. In tale monito, giustamente celebre, la Corte ha infatti affermato che “l’esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all’esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”<sup>21</sup>.

Si tratta di parole “pesanti”, chiaramente sintoniche con le prima ricordate dichiarazioni rese, in più sedi, dal Presidente della Repubblica Mattarella, all’indomani del referendum costituzionale e del comunicato stampa con cui la Corte aveva reso

---

<sup>19</sup> In questo senso, cfr. V. Lippolis, *L’Italicum di fronte alla Corte e i tempi del referendum sulla riforma costituzionale*, in *Federalismi*, 2016, n. 18 (e gli altri interventi al seminario *La Corte e l’Italicum*, svoltosi a Roma il 12 settembre 2016).

<sup>20</sup> In proposito G.M. Salerno, *Dopo l’Italicum*, cit., p. 271, ritiene che tale passaggio non rappresenti, in senso proprio, un monito, giacché la Corte non ha espressamente “invitato il legislatore né a correggere, né ad indirizzare in un determinato senso la vigente disciplina elettorale”.

<sup>21</sup> Così la sentenza n. 35 del 2017, punto 15.2 del *Considerato in diritto*.

noto il dispositivo della pronuncia sulla legge n. 52 del 2015<sup>22</sup>. Esse, come si è già accennato, paiono suscettibili di segnare una svolta non di poco conto nella linea di politica istituzionale da seguirsi riguardo alle leggi elettorali (come poi è in effetti prontamente accaduto, con la legge n. 165 del 2017) e, più in generale, relativamente al nostro bicameralismo, i cui effetti si sono avvertiti negli ultimi mesi della XVII legislatura (e altresì nella prima fase della legislatura successiva).

Il monito, dunque, va a mio avviso letto in senso estensivo. Come riferito, cioè, non esclusivamente alla legge elettorale, ma pure all’assetto bicamerale, se non all’intero sistema costituzionale: nella logica della permanenza e anzi della assoluta centralità della forma di governo parlamentare, che può considerarsi vero e proprio “modello europeo di governo” e che la Corte costituzionale ha richiamato, con insistenza, all’interno della sentenza n. 35 del 2017<sup>23</sup>. Tale monito, perciò, ben si può riferire anche ai regolamenti parlamentari e ai loro contenuti, e fors’anche – come si vedrà a breve, all’evoluzione della politica istituzionale sulla riforma del bicameralismo.

In altri termini, il monito della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sarebbe tradito non solo ove si fossero mantenute o, a maggior ragione, ove si adottassero leggi elettorali difformi tra i due rami del Parlamento, suscettibili di originare maggioranze diverse, ma altresì allorquando, pur in presenza di leggi elettorali simili e di composizioni politicamente omogenee, fossero i regolamenti parlamentari, approvati da ciascuna Camera ai sensi dell’art. 64, primo comma, Cost., a creare artificiali disomogeneità e asimmetrie tra le posizioni espresse dai due rami del Parlamento.

## **5. L’approvazione di una legge elettorale pressoché uguale tra le due Camere e la riforma del regolamento del Senato**

La legge n. 165 del 2017 ha previsto, per la prima volta nella storia repubblicana, sostanzialmente il medesimo sistema elettorale per la Camera e per il Senato. Si può

---

<sup>22</sup> Cfr., per indicazioni sui numerosi comunicati stampa che la Corte ha reso per giustificare la tempistica adottata dalla Corte costituzionale, G.M. Salerno, *Dopo l’Italicum*, cit., spec. 262 s.

<sup>23</sup> Sulle leggi elettorali del 2005 e del 2015 come ‘attuative’ di “progettazioni costituzionali poi non entrate in vigore piuttosto che della Costituzione vigente” cfr. G. Tarli Barbieri, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, cit., p. 904; e, con riferimento alla sola legge del 2015, P. Carnevale, *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della Corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>, 2017, n. 1, p. 9 s. (osservando come questa sia stata “oggetto repentino di un vero e proprio disconoscimento di paternità”).

perciò affermare che il seguito che il legislatore ha dato al “monito” conclusivo della sentenza n. 35 del 2017 è stato pieno, almeno per quel che si poteva fare senza rischiare di sollevare problemi di legittimità costituzionale rispetto alle norme di cui all’art. 57 Cost., laddove stabilisce che il Senato sia “eletto a base regionale” e dove fissa il numero minimo di senatori spettante ad alcune Regioni.

Quanto invece ai regolamenti parlamentari, il seguito al “monito” conclusivo della sentenza n. 35 del 2017 è stato assai più parziale.

È vero che forse il principale filo conduttore della riforma del regolamento del Senato è stato quello di avvicinare la disciplina del Senato a quella della Camera, con una significativa inversione, perciò, del trend nel senso della progressiva divaricazione delle regole procedurali tra i due rami del Parlamento<sup>24</sup>. Sono andati in questa direzione, tra l’altro, la nuova disciplina sul computo degli astenuti, volta ad uniformarla a quella vigente alla Camera (in cui essi sono neutralizzati, ai fini del risultato della votazione); il ridisegno del procedimento legislativo in sede redigente; l’eliminazione delle due sedute giornaliere; la riconduzione del lavoro pubblico alle materie di competenza della Commissione lavoro, anziché della (già oberata) Commissione affari costituzionali; l’assimilazione della composizione della Commissione Politiche dell’Unione europea (divenuta più centrale quanto al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà) a quella delle altre commissioni permanenti, con l’eliminazione perciò della doppia appartenenza; l’abolizione del controllo da parte della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge; l’introduzione di una disciplina un minimo più dettagliata della questione di fiducia; un avvicinamento della disciplina vigente alla Camera sulla richiesta di scrutinio segreto; l’adozione della medesima procedura della Camera per il *question time*; e, infine, la previsione di un codice di condotta dei senatori, da adottarsi da parte del Consiglio di Presidenza.

Tuttavia, in direzione diametralmente opposta, non può non segnalarsi il fatto che la riforma del regolamento del Senato ha introdotto, in quella che è la sua parte

---

<sup>24</sup> Inversione peraltro già verificatasi in occasione del progetto di revisione del regolamento della Camera presentato nel corso della XVI legislatura da parte dei gruppi di PDL e PD. Sulla c.d. proposta Quagliariello-Zanda (A.S, XVI legislatura, doc. II, n. 29, 2 febbraio 2012) cfr., tra gli altri, A Manzella, *Regolamento parlamentare e Costituzione*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 15 marzo 2012, G. Savini, *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 6 marzo 2012, N. Lupo-G. Perniciaro, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2012, n. 1, F. Socci, *La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 marzo 2012, D. Nocilla, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, n. 4, p. 887 s.

politicamente più significativa, una serie di innovazioni alla disciplina degli elementi richiesti per la formazione dei gruppi parlamentari, che ora non consistono più solo in requisiti numerici, ma altresì in requisiti politico-elettorali: perché un gruppo possa costituirsi non bastano più 10 senatori che intendano farlo, ma il gruppo deve altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori”, abolendo al tempo stesso i gruppi “autorizzati”.

Nulla di tutto ciò è invece accaduto nell’altro ramo del Parlamento, dove pure si era avviato un percorso di riforma regolamentare, che però non ha avuto esito alcuno. Alla Camera, perciò, continua ad essere vigente la disciplina in base alla quale bastano 20 deputati per costituire un gruppo, e 10 deputati per una componente politica del gruppo misto, a prescindere da ogni collegamento con le elezioni; così come permangono le previsioni sui gruppi in deroga (sulla base di condizioni che fanno ancora riferimento alla legge elettorale vigente prima del 1993) e sulle componenti politiche autorizzate (ove sussista un collegamento anche labile con un partito o movimento esistente al momento delle elezioni).

## **6. La possibile evoluzione del bicameralismo italiano, a numeri ridotti e nella direzione di una simmetria ancora più perfetta**

Alla fine del 2017, alla luce di un ragionamento come quello che si è prima riassunto, ipotizzavo quella che avrebbe potuto essere, in questa logica, la “tappa conclusiva” del processo di riforma: “la parificazione, mediante una revisione costituzionale ‘mirata’, dell’elettorato attivo (e fors’anche di quello passivo) per i due rami del Parlamento”. In modo da porre fine a quella che si presenta come una evidente irrazionalità del nostro sistema istituzionale, posto che la scelta di attribuire agli elettori più giovani quello che, in un sistema bicamerale simmetrico, risulta essere “mezzo voto” appare davvero difficilmente giustificabile. E segnalavo come la parificazione dell’elettorato attivo (e passivo) per Camera e Senato sarebbe altresì uno strumento per contribuire a risanare l’attuale frattura tra classe politica e società civile, che è anche una frattura tra le generazioni; e sarebbe stato infine il modo migliore per recepire fino in fondo il monito della sentenza n. 35 del 2017, rendendo per definizione più omogenea – salve ovviamente le diversità legate al disegno dei

collegi e alla possibilità di voti disgiunti tra Camera e Senato da parte del medesimo elettore – la composizione dei due rami del Parlamento<sup>25</sup>.

Ebbene, le linee di riforma costituzionale intraprese nel primo anno e mezzo della XVIII legislatura, se considerate in termini oggettivi, paiono muoversi secondo una logica non molto dissimile da quella che si era ipotizzata.

Certo, la prima tappa, e l'unica per ora giunta a compimento del suo cammino parlamentare, consistente nella riduzione del numero dei parlamentari, in misura stavolta equivalente tra Camera e Senato (anziché far leva sulla drastica riduzione dei soli senatori)<sup>26</sup>, è stata condotta in nome di ragioni tutt'altro che condivisibili e persino pericolose, perché tali da minacciare, se estremizzate, i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni. Non è certo in nome delle accuse alla "casta" e della riduzione dei "costi della politica" che si può intraprendere una seria politica istituzionale.

---

<sup>25</sup> Il riferimento è a N. Lupo, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi*, numero speciale n. 1/2018, 23 febbraio 2018, pp. 1-31.

<sup>26</sup> L'opzione di lasciare immutato il numero dei deputati nella riforma Renzi-Boschi aveva in realtà, alla sua base, anche una ragione tecnico-procedurale. Visto il principio – probabilmente avente natura di principio supremo – secondo cui occorre assicurare la "necessaria, costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale consentendone la loro "rinnovazione, in qualsiasi momento" (così Corte Cost n. 26 del 1997), la revisione costituzionale, ove avesse optato per ridurre anche il numero dei componenti della Camera, avrebbe dovuto contenere una disposizione transitoria in grado di assicurarne da subito l'elezione, nelle more dell'approvazione di una nuova legge elettorale: e quindi prendersi cura altresì, con norma costituzionale transitoria, della necessaria ridefinizione dei collegi elettorali. L'aver mantenuto fermo a 630 il numero dei deputati ha invece consentito alla legge di revisione costituzionale di occuparsi, con disposizione transitoria peraltro piuttosto sommaria, della sola elezione del nuovo Senato. E altresì di progettare e poi approvare una nuova legge elettorale per la Camera – la legge n. 52 del 2015 – applicabile almeno in teoria, per l'elezione dei 630 deputati, tanto in caso di successo quanto in caso di insuccesso della revisione costituzionale. Nella XVIII legislatura il nodo è stato affrontato, come è noto, facendo precedere l'approvazione definitiva della legge di revisione costituzionale volta a ridurre i parlamentari con una "leggina", la n. 51 del 2019, contenente, da un lato, una serie di novelle alle leggi vigenti al fine di sostituire, nelle norme che definiscono i seggi in palio, ai numeri assoluti delle quote percentuali riferite al totale; e, dall'altro, una delega legislativa al Governo al ridisegno dei collegi di Camera e Senato da esercitarsi solo "qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione" e da esercitarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore di tale legge costituzionale. E non è un caso che il testo della legge costituzionale stabilisca che le disposizioni in essa contenute "si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore". In proposito, cfr., anche per indicazioni sui lavori parlamentari (e le audizioni ivi svolte), I. Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile*

*indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 1 ottobre 2019.

Tuttavia, il giudizio su tale revisione, considerata in sé, come punto di attacco della nuova stagione di riformismo costituzionale può essere meno critico. Non va infatti dimenticato che la riduzione del numero dei parlamentari ha rappresentato una costante del riformismo costituzionale italiano<sup>27</sup> e che proprio i numeri di 400 deputati e 200 senatori erano presenti nella proposta Quagliariello-D'Alema, prospettata come alternativa alla riforma Renzi-Boschi alla vigilia del referendum costituzionale<sup>28</sup>; e i medesimi numeri si ritrovano pure nella relazione con cui la Commissione De Mita-Iotti consegnava alle Camere l'esito dei suoi lavori<sup>29</sup>. Si aggiunga che, secondo quel che osservava proprio Nilde Iotti in tempi non sospetti (in un video del ritirato fuori, non a caso, prima dell'ultimo passaggio parlamentare)<sup>30</sup>, negli ultimi decenni le sedi di rappresentanza si sono moltiplicate, sia nelle autonomie territoriali (nonostante la sostanziale abolizione dei consigli provinciali), sia – si può ora aggiungere, a pieno titolo – a livello europeo (con l'elezione diretta prima, e l'*empowerment* poi del Parlamento europeo). E infine non va sottaciuto, da un lato, che con la crisi e la de-istituzionalizzazione dei partiti, è divenuto più difficile selezionare personale politico di livello adeguato; e, dall'altro, che le leggi elettorali susseguitesisi negli ultimi decenni non hanno certo aiutato a rafforzare la vicinanza tra i cittadini e i "loro" parlamentari.

Certo, l'esito della riforma dipenderà in larga misura, come spesso accade per le riforme costituzionali, dalla sua attuazione. E in particolare dalla revisione dei regolamenti di Camera e Senato che una così drastica riduzione dei parlamentari indubbiamente richiede. Le opzioni di fondo contenute nei regolamenti di Camera e Senato, risalenti com'è noto al 1920 nella loro impostazione di fondo e al 1971 nella loro architettura, in tema sia di organizzazione (si pensi ai gruppi, alle commissioni permanenti e bicamerali), sia di funzionamento delle Camere (basti pensare ai vari quorum, ma anche alla distribuzione dei carichi di lavoro), vengono ad essere poste profondamente in crisi da un mutamento siffatto. L'intento, in più sedi dichiarato, di

---

<sup>27</sup> Cfr. F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2019, n. 2, spec. p. 8 s.

<sup>28</sup> La proposta Quagliariello-D'Alema fu illustrata in una conferenza organizzata il 12 ottobre 2016: <http://magna-carta.it/articolo/perche-no-proposte-alternative-riforma-realmente-condivisa/>.

<sup>29</sup> Cfr. la relazione della Presidente Iotti, nella quale si precisa come in seno alla Commissione "si era vicini ad un accordo per quanto riguarda la diminuzione del numero dei membri della Camera da 630 a 400 e del Senato da 315 a 200 e per una certa distinzione dei compiti fra le due Camere" (A.C. n. 3597; A.S. n. 1789; XI legislatura, 11 gennaio 1994).

<sup>30</sup> Si tratta di un'intervista televisiva di Nilde Iotti a Raffaella Carrà risalente al 1984, ora disponibile su <https://www.facebook.com/movimentocinquestelle/videos/604761543261194/?v=604761543261194>.



riqualificare l'attività parlamentare esige che queste opzioni di fondo si rimeditino in profondità.

Altre iniziative di revisione costituzionale "in cantiere" vanno qui ricordate, anche perché esse paiono muoversi appunto nella direzione indicata. Si pensi soprattutto all'equiparazione a 18 anni della soglia per godere dell'elettorato passivo in Senato, che discutibilmente non è stata inserita nel progetto di legge volto a ridurre i parlamentari<sup>31</sup>, ma è stata inserita in un'iniziativa *ad hoc*, approvata dalla Camera il 31 luglio 2019<sup>32</sup>. E all'ipotizzato inserimento in tale iniziativa anche dell'abbassamento da 40 a 25 anni della soglia per essere eletti senatori, equiparando così pienamente l'elettorato attivo e passivo tra Camera e Senato.

Con successivi disegni di legge di revisione costituzionale, inoltre, la maggioranza che supporta il governo Conte-bis ha preannunziato altresì la soppressione del riferimento alla "base regionale" per l'elezione del Senato, contenuto nell'art. 57, primo comma, Cost., onde rendere potenzialmente ancora più simili, anche quanto alla ripartizione dei seggi sul territorio, le leggi elettorali per i due rami del Parlamento.

Certo, anche a questo proposito le incognite non sono poche. In primo luogo, non può tacersi il fatto che il modello italiano di bicameralismo, con un unico organo costituzionale "Parlamento", articolato in due rami tra loro simmetrici (a parte la composizione dell'uno esattamente pari al doppio dell'altro), resta comunque un caso unico nel panorama comparato. In secondo luogo, sul piano più contingente, la questione della (ennesima) riforma elettorale sembra rimanere tuttora aperta anche nella XVIII legislatura, e probabilmente ne segnerà il destino. In termini costituzionalistici, invero, con un dubbio di fondo: se cioè, una volta entrate a regime le riforme costituzionali di cui si è appena detto, e resi dunque eguali sia gli elettori, sia i sistemi elettorali di Camera e Senato, un meccanismo elettorale a doppio turno, con un premio di maggioranza assegnato al ballottaggio alla coalizione vincitrice – che sembra essere una delle alternative sul terreno –, risulti tuttora incompatibile con un bicameralismo paritario, perché in questa ipotesi permarrebbe comunque il rischio, seppure meno elevato rispetto al passato, che i due ballottaggi determinino esiti diametralmente opposti tra di loro, dando luogo perciò a esiti paralizzanti in vista della formazione di un Governo.

---

<sup>31</sup> Cfr. G. Piccirilli, *È possibile delimitare l'ambito di una revisione costituzionale perimetrando l'ammissibilità degli emendamenti?*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 3, p. 680 s.

<sup>32</sup> Cfr. A.S., XVIII legislatura, n. 1440, al momento in cui si scrive in corso d'esame presso la Commissione affari costituzionali del Senato.