



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

**EUGENIO DE MARCO**

**RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E RIFORMA  
DEL SISTEMA ELETTORALE QUALCHE CONSIDERAZIONE  
SU UN ABBINAMENTO CONTRASSEGNA TO DA CRITICITÀ**

2 SETTEMBRE 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Eugenio De Marco**  
**Riduzione del numero dei parlamentari e riforma del sistema elettorale**  
*Qualche considerazione su un abbinamento contrassegnato da criticità\**

**ABSTRACT:** *The paper addresses the issue of the reduction in the number of parliamentarians determined by the proposed constitutional revision already approved by the two Chambers, also discussing the project to return to the proportional electoral system according to the German model. The criticalities of the two reforms are highlighted, as well as the risk of a democratic regression deriving from the combination of the two reforms.*

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari sul progetto di revisione costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari – 2. Sul progetto odierno di un ritorno ad un proporzionale che richiama i tempi della c.d. “Prima Repubblica”, con esclusione peraltro delle forze politiche che non raggiungano un *quorum* minimo di rappresentatività secondo il modello tedesco – 3. Considerazioni su ciascuna delle due riforme di per sé considerate: di talune criticità ravvisabili nella riduzione del numero dei parlamentari, da una parte, e nella riforma del sistema elettorale, dall’altra – 4. Di talune considerazioni conclusive in tema di abbinamento tra riduzione del numero dei parlamentari e riforma del sistema elettorale: un probabile passo indietro in termini di rappresentatività democratica della stessa forma di governo.

*1. Rilievi preliminari sul progetto di revisione costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari.*

Numerosi, come è noto, sono stati i progetti di revisione costituzionale incidenti, tra i vari aspetti, sull’assetto parlamentare delineato dai Costituenti.

Vanno ricordati, in particolare, i progetti di revisione costituzionale del 2005 e del 2016, approvati a maggioranza assoluta in seconda votazione dalle Camere ma rispettivamente respinti nei referendum costituzionali del 2006 e del 2016. Progetti che, pur essendo espressione di coalizioni di Governo reciprocamente contrapposte (di centro-destra l’una, di centro-sinistra l’altra), erano accomunati dal fatto di perseguire ampie e radicali revisioni della Carta costituzionale del 1947 e nei quali il superamento del bicameralismo paritario occupava un posto di primo piano<sup>1</sup>.

Del tutto diverso, invece, l’approccio alla tematica di una riforma del Parlamento nell’odierna XVIII Legislatura. Un approccio proceduralmente caratterizzato da una proposta avanzata fino dall’inizio della Legislatura con il Governo “Conte I”<sup>2</sup> e approvata con maggioranza diversificata nel successivo Governo “Conte II”<sup>3 4</sup>: vale a dire dai componenti del Senato a maggioranza assoluta nella seconda deliberazione; mentre nella seconda deliberazione della Camera l’approvazione è avvenuta quasi all’unanimità<sup>5</sup>.

---

\* Scritto pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.

<sup>1</sup> Al riguardo si veda in generale ed anche in una prospettiva storica G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), numero speciale, 15 aprile 2019.

<sup>2</sup> In carica dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019.

<sup>3</sup> In carica dal 5 settembre 2019.

<sup>4</sup> Su caratteri e aspetti dei governi Conte, in generale, si vedano: B. CARAVITA, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, 5 ss.; A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in questa *Rivista* 2019/III, 393.

<sup>5</sup> In particolare, in prima deliberazione dal Senato il 7 febbraio 2019 e dalla Camera il 9 maggio 2019, nonché in seconda deliberazione dal Senato l’11 luglio 2019, dalla maggioranza che sosteneva il Governo “Conte I”, cioè dal Movimento 5Stelle, dalla Lega e da Fratelli d’Italia. Nella seconda deliberazione della Camera, con il Governo “Conte II” in carica, si sono espressi a favore della riforma costituzionale i partiti della nuova maggioranza (Movimento 5Stelle, Partito democratico, Italia Viva e Liberi e Uguali) oltre ai partiti di opposizione che nella vigenza del Governo “Conte I” si erano espressi per il sì.

Tale proposta di riforma costituzionale – che dovrà essere sottoposta a *referendum* confermativo ai sensi dell’art. 138, comma 2, Cost.<sup>6</sup>, non essendosi raggiunta la maggioranza qualificata dei 2/3 in una delle delibere finali<sup>7</sup> – prevede – come è noto – una riduzione del numero dei parlamentari nelle stesse percentuali sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica. Il numero dei deputati scenderebbe a 400<sup>8</sup> e quello dei senatori elettivi, con esclusione cioè dei senatori a vita, a 200<sup>9</sup>. Nessuna modificazione verrebbe invece apportata al vigente sistema di bicameralismo paritario e gli stessi possibili impatti sulla legislazione elettorale, anche se modificata<sup>10</sup>, non dovrebbero essere in alcun modo capaci di paralizzare il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere una o entrambe le Camere. La riforma della normativa costituzionale relativa al Parlamento sarebbe quindi limitata ad una riduzione nella stessa misura – e precisamente del 36,5% – del numero di deputati e senatori senza in alcun modo incidere su altri profili strutturali nonché sui profili funzionali di entrambi i rami del Parlamento.

Benché l’*iter* della riforma costituzionale *de quo* non sia concluso (mancando ancora la conferma in sede di *referendum ex art. 138 Cost.*), questo non impedisce qualche considerazione di fondo su quelle che ne costituiscono le linee essenziali. Tanto più che, pur rappresentando tale riforma costituzionale una iniziativa del precedente “Governo del cambiamento”, vale a dire il “Conte I”, il pieno compimento della stessa riforma costituisce comunque uno dei punti cardine del programma del nuovo governo, il “Conte II”, nonostante la diversa maggioranza da cui, come si è visto, è supportato<sup>11</sup>.

Il punto su cui focalizzare l’attenzione è che, di per sé, la riduzione del numero dei parlamentari nella stessa proporzione del 36,5% per ciascun ramo del Parlamento e non accompagnata da alcuna modificazione del sistema di bicameralismo perfetto come pure delle funzioni delle stesse Camere, non si vede come possa in alcun modo valorizzare il ruolo costituzionale dell’istituzione parlamentare. La riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe, è vero, riduzioni di spesa, ma è evidente che ciò non influirebbe sul ruolo del Parlamento.

Né, d’altro canto, l’innovatività del progetto di riforma costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari può essere vista – né avrebbe potuto essere vista fin dal momento della presentazione – in termini di “reciproco completamento” tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, di potenziamento dell’apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali insieme ad una

<sup>6</sup> *Referendum* confermativo il cui svolgimento è stato fissato per il 20 e 21 settembre 2020.

<sup>7</sup> Cfr. *supra*, testo e nota 5.

<sup>8</sup> Con riduzione da dodici a otto del numero dei deputati eletti all’estero.

<sup>9</sup> Con riduzione da sei a quattro dei senatori eletti all’estero. Nel territorio nazionale ogni Regione o Provincia autonoma non potrebbe avere meno di tre senatori, mentre resterebbe immutato il numero dei senatori del Molise (due) e della Valle d’Aosta (uno). Verrebbe fissato a cinque il numero massimo dei senatori a vita di nomina presidenziale, mentre resterebbe immutata la previsione costituzionale secondo cui gli *ex* Presidenti della Repubblica sono senatori a vita di diritto.

<sup>10</sup> Cfr. *ultra*, § 2.

<sup>11</sup> In dottrina, tra i diversi scritti sul progetto di revisione costituzionale comportante la riduzione del numero di parlamentari in considerazione, si vedano in ottiche diverse: G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2019, 4 ss.; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in questa *Rivista* 2020/I, 75; G. GUERRA, *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 69 ss.; E. VIVALDI, *Prime considerazioni sulla legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in questa *Rivista* 26-03-2020; R. MARZO, *Su alcuni numeri della matematica costituzionale (spunti di riflessione sulla riduzione dei parlamentari)*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, 97 ss.; P. D. LOGROSCIMO, *Rinvigorire il Parlamento ‘tagliato’ a scapito delle ragioni del regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 24 – 05/08/2020; F. BIONDI DAL MONTE e E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregarsi e legittimarsi*, in *Sezione monografica di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020 (con contributi disponibili in modalità *early access*); M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, *ibidem*; A. TORRE, *“Meno siamo, meglio stiamo”? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, *ibidem*; L. GIANNITI e N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera*, *ibidem*.

valorizzazione della “capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni”<sup>12</sup>.

Che nell’ottica di un raffronto comparativo tra ruolo delle istituzioni rappresentative e ruolo delle istituzioni di democrazia diretta il “pendolo” (ci sia consentito un linguaggio figurato) oscillasse nel “Governo del cambiamento” allora in carica, e artefice del progetto di riforma costituzionale *de quo*, decisamente verso la democrazia diretta non sembra contestabile.

Sicché, anche nell’odierno contesto politico del c.d. Governo “Conte II”, caratterizzato dall’assunzione di un nuovo ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, appare del tutto problematico – come del resto si vedrà meglio in prosieguo – ravvisare nella riduzione del numero dei parlamentari un fattore di valorizzazione della capacità rappresentativa del Parlamento. Tenuto conto, oltre tutto, che sono sempre pendenti in Parlamento progetti di riforma costituzionale come quello contenente disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di *referendum*: progetto di riforma inteso ad introdurre, tra l’altro, una forma di iniziativa legislativa popolare “rinforzata” suscettibile di essere confermata tramite *referendum*<sup>13</sup>.

*2. Sul progetto odierno di un ritorno ad un proporzionale che richiama i tempi della c.d. “Prima Repubblica”, con esclusione peraltro delle forze politiche che non raggiungano un quorum minimo di rappresentatività secondo il modello tedesco.*

Il “quadro storico” dei nostri sistemi elettorali si caratterizza – come è noto – per una estrema mutevolezza: si va, infatti, da sistemi di tipo proporzionale, o sostanzialmente tale, come quelli che hanno caratterizzato il lungo arco di tempo della c.d. “prima Repubblica”, a successivi sistemi di stampo prevalentemente maggioritario<sup>14</sup> o pseudo- proporzionale, ma in realtà dagli aspetti ancora più spiccatamente maggioritari<sup>15</sup>.

Si evita qui di soffermarsi sulle successive vicende del sistema elettorale per il Parlamento italiano, un sistema configurabile quale modello in costante evoluzione contrassegnato anche da incisivi interventi della Corte costituzionale<sup>16</sup>.

Per venire quindi agli ultimi tempi, con la riforma elettorale realizzata con la 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>17</sup>, si è introdotto un sistema elettorale misto, anche se prevalentemente proporzionale, in quanto attribuisce – sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica – circa un terzo dei seggi con metodo maggioritario e circa i due terzi con metodo proporzionale. Onde si può rilevare

<sup>12</sup> Come ritenuto da L. SPADACCINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in [Astrid](#), n. 13/2018.

<sup>13</sup> Progetto approvato in prima deliberazione dalla Camera nel febbraio 2019 e trasmesso poi al Senato. Al riguardo, si vedano: E. CHELI, *Iniziativa legislativa e referendum: le proposte di revisione costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), 2019, n. 1-2, 183 ss.; V. DE SANTIS, *L’iniziativa popolare rinforzata*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2019, n. 2, 1 ss.

<sup>14</sup> Come quello introdotto a seguito dell’esito positivo del *referendum* elettorale del 1993, al cui esito hanno fatto seguito le leggi nn. 276 e 277 del 1993 con le quali si sono conformati i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento, avendo riguardato il *referendum de quo* il solo sistema elettorale del Senato.

<sup>15</sup> Come quello introdotto a seguito della riforma elettorale del 2005, riforma che attribuiva alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza relativa una maggioranza assoluta con notevole premio di maggioranza, peraltro su base nazionale alla Camera dei deputati e su base regionale al Senato.

<sup>16</sup> Così, le [sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2014](#) e [35 del 2017](#), che avevano operato sulle vigenti leggi elettorali del Senato e della Camera. Sulle varie trasformazioni dei sistemi elettorali di entrambi i rami del Parlamento si veda diffusamente F. SGRÒ, *Il corpo elettorale*, in P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica*, Padova, 2018, specie 191 ss.

<sup>17</sup> Legge elettorale che ha sostituito il sistema (c.d. “Legalicum”) – risultante dal combinato disposto di quanto residuava dai tagli apportati dalle due sopra richiamate (v. nota precedente) sentenze della Corte costituzionale sulle leggi elettorali del Senato e della Camera – e comunemente definita “Rosatellum-bis”, o anche semplicemente “Rosatellum”, dal nome dell’ideatore Ettore Rosato del PD. La denominazione spesso ricorrente di “Rosatellum-bis” deriva dall’esistenza di una precedente proposta di legge, strutturata in modo analogo sempre ideata da Ettore Rosato.

come nel suo complesso tale sistema elettorale favorisca l'apparentamento in coalizioni, considerato lo spiccato pluripartitismo che caratterizza l'attuale fase politico-istituzionale<sup>18</sup>.

Sistema elettorale che è stato solo marginalmente ritoccato con legge del maggio 2019, legge che non ha inciso in alcun modo sul suo carattere misto ma prevalentemente proporzionale – nella misura cioè di 2/3 a 1/3 nel rapporto tra proporzionale e maggioritario – anche se di solito indicata come “Rosatellum ter” per distinguerla se non altro dal “Rosatellum bis” *ex lege* n. 165/2017<sup>19</sup>.

Senonché, quantunque l'attuale sistema elettorale anche se rimodulato nella forma del “Rosatellum ter”, si configuri come un sistema quasi-proporzionale e tale quindi da richiamare sotto questo profilo quello dalla “prima Repubblica”, prende sempre più corpo la tendenza ad introdurre un sistema proporzionale puro, seppure con soglia di sbarramento.

Così le principali forze di maggioranza – vale a dire Partito democratico e Movimento 5Stelle – hanno avanzato nel gennaio 2020 – un progetto di riforma elettorale, il c.d. “Germanicum” o “Brescellum”<sup>20</sup>: un progetto che richiama il modello tedesco, con assegnazione di tipo proporzionale dei seggi, ma con uno sbarramento del 5% quale requisito minimo per l'ingresso in Parlamento di una forza politica.

Anche se, a fronte delle riserve di partiti minori della coalizione di maggioranza lo sbarramento del 5% è stato corretto con il c.d. “diritto di tribuna”, nel senso che anche un partito minore che non superi il 5% dei voti a livello nazionale, ma raggiunga tale *quorum* in almeno tre circoscrizioni di due regioni alla Camera o in almeno due circoscrizioni anche se della stessa Regione al Senato, ottiene seggi.

Una decisa opposizione al “Germanicum” è stata promossa dalle destre in generale e in particolare dalla Lega che, a seguito del voto favorevole di otto Consigli regionali, ha avanzato una richiesta di *referendum* abrogativo della parte proporzionale del tuttora vigente “Rosatellum” in modo da trasformarlo in un sistema elettorale del tutto maggioritario.

Proposta di *referendum* dichiarata tuttavia inammissibile dalla Corte costituzionale per l'assorbente ragione dell'eccessiva manipolatività del quesito referendario nella parte riguardante la delega al Governo, ovverosia proprio nella parte che, secondo le intenzioni dei promotori, avrebbe consentito l'autoapplicabilità della normativa di risulta<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. al riguardo: M. RUBINO, *Il Rosatellum-bis è legge: via libera del Senato con 241 sì*, in *La Repubblica*, 26 ottobre 2017; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017; S. CEC-CANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica italiana dalla Costituente alla legge Rosato*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017; S. TRANCOSSI, *Gli effetti della quota FPTT nel “Rosatellum-bis”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018; F. SGRÒ, *Il corpo elettorale*, in P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, cit., 201 s. Si ricorda, per inciso, che la differenza tra il meramente ideato “Rosatellum” e l'approvato “Rosatellum-bis” stava nella differente proporzione tra quota maggioritaria e quota proporzionale che nel “Rosatellum” era del 50% in entrambe le quote con soglia di sbarramento al 5%.

<sup>19</sup> Con legge 27 maggio 2019, n. 51, su proposta dell'allora maggioranza di governo, è stato approvato il c.d. “Rosatellum ter”. Si è trattato di un intervento legislativo che, senza mutare il sistema misto proporzionale-maggioritario del c.d. “Rosatellum bis” con cui si è andati alle urne nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018, ha come obiettivo quello di garantire l'applicabilità della legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari nella Camera e nel Senato, nella prospettiva della riduzione con legge costituzionale *in itinere* del numero dei membri dei due rami del Parlamento. In altri termini, pur restando immutata la proporzione tra seggi assegnati con il maggioritario e con il proporzionale (1/3 a 2/3) i seggi da attribuire nei collegi uninominali sono da stabilire non più in numero fisso ma in rapporto al numero dei parlamentari. Sull'*iter* che ha portato all'approvazione del “Rosatellum ter” si veda L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. n. 881 “Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari*, in questa *Rivista* 2019/I, 13.

<sup>20</sup> Dal nome del presentatore del progetto alla Camera del deputato Giuseppe Brescia, del Movimento 5Stelle.

<sup>21</sup> Corte cost. sent. n. 10 del 16 gennaio 2020. Si vedano in argomento: A. RUGGERI, *Ancora in tema di abrogazione in via referendaria (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020)*, in questa *Rivista* 2020/I, 78; N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2020.

3. *Considerazioni su ciascuna delle due riforme di per sé considerate: di talune criticità ravvisabili nella riduzione del numero dei parlamentari, da una parte, e nella riforma del sistema elettorale, dall'altra.*

Diversi possono essere i profili delle riforme *de quibus* su cui focalizzare l'attenzione: profili non esenti da criticità sia con riguardo a ciascuna di esse di per sé considerata, sia, e ancora di più, considerate nel loro reciproco abbinamento.

Quanto alla riduzione con legge di revisione costituzionale del numero dei parlamentari non solo non se ne vede l'utilità, ma se ne colgono anche effetti che non possono essere considerati positivi.

Non se ne vede l'utilità dal momento che – come dianzi osservato<sup>22</sup> – si elude il vero problema del nostro bicameralismo, quello cioè del suo carattere paritario: carattere che lo rende pressoché unico tra i vari sistemi bicamerali dei principali Stati e che comunque non fa che appesantire le procedure decisionali del Parlamento.

Può essere utile, a questo punto, per meglio evidenziare la peculiarità del nostro bicameralismo nel suo carattere paritario a prescindere dalla riduzione dei parlamentari a termini della riforma *de quo*, procedere a qualche confronto del nostro Parlamento con significativi esempi offerti da altre Costituzioni.

Se si esamina il contesto dell'Unione europea ci si rende conto, anzitutto, che gli Stati caratterizzati da un sistema monocamerale prevalgono su quelli caratterizzati da un sistema bicamerale<sup>23</sup>.

Con la sola eccezione dell'Italia, d'altro canto, tutti gli Stati dell'Unione europea a sistema bicamerale si caratterizzano per un bicameralismo imperfetto o non paritario: per tale intendendosi, è superfluo ricordarlo, quel bicameralismo nel quale “le competenze della camera alta sono recessive rispetto a quelle della camera bassa”, alla quale spetta di norma dare la fiducia al Governo<sup>24</sup>.

Così, limitando l'attenzione ai più significativi esempi di questo tipo di bicameralismo in ambito europeo, possiamo ricordare il modello tedesco, che si caratterizza per un Parlamento bicamerale, di carattere non paritario, con il *Bundestag*, eletto con clausola di sbarramento del 5%, investito del compito di instaurare un rapporto di fiducia con il Cancelliere, e in posizione di preminenza nel procedimento legislativo rispetto al *Bundesrat*, rappresentativo dei *Länder*. O il modello della Francia della V Repubblica che, a sua volta, ha un Parlamento bicamerale nel quale però solo l'Assemblea nazionale è investita del compito di dare la fiducia al Primo Ministro e al suo Governo.

Sempre in Europa, anche se ormai al di fuori dell'UE, altro peculiare esempio di bicameralismo imperfetto (se non ormai di pseudo-bicameralismo) è ravvisabile nel modello britannico, caratterizzato da una Camera dei Comuni elettiva, cui spetta prevalentemente la funzione legislativa, e da una Camera dei *Lords*, composta di membri ereditari e nominati a vita, la cui partecipazione alla funzione legislativa ha perso sempre più il proprio peso politico<sup>25</sup>.

In definitiva quindi, oltre all'Italia, altri Stati a bicameralismo perfetto risultano essere la Svizzera e gli Stati Uniti d'America, non senza però talune prerogative differenziate almeno negli U.S.A.

In Svizzera<sup>26</sup>, come è noto, l'Assemblea federale, cioè il Parlamento della Confederazione, si compone di un Consiglio Nazionale e di un Consiglio degli Stati di cui fanno parte i deputati dei Cantoni. Per tutte le leggi e i decreti federali è necessario l'accordo dei due organi.

<sup>22</sup> Cfr. *supra*, § 1.

<sup>23</sup> Infatti, a quindici Stati del primo tipo fanno riscontro dodici Stati del secondo tipo, non annoverandosi più tra di essi il Regno Unito.

<sup>24</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, vol. I, 580. Sui modelli di Camere Alte a confronto, in generale, si veda F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, 247 ss.

<sup>25</sup> Sulla progressiva trasformazione della Camera dei *Lords*, che aveva dominato per diversi secoli la scena politica inglese, in “una mera Camera di riflessione, o ritardatrice”, anche a seguito di *Parliament Acts* che ne hanno fortemente ridotte le competenze legislative cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 191 ss.

<sup>26</sup> La cui attuale Costituzione è del 1999.

Anche negli U.S.A. la funzione legislativa è esercitata dai due rami del Parlamento. A termini, infatti, dell'art. 1 della Costituzione "Tutte le competenze legislative qui previste saranno conferite a un Congresso degli Stati Uniti, composto da un Senato e da una Camera dei rappresentanti". Tuttavia alcune specifiche funzioni sono riferite esclusivamente all'uno o all'altro ramo del Congresso<sup>27 28</sup>.

Per ritornare al progetto di riforma costituzionale *de quo* – dopo questo inciso inteso ad evidenziare come il vero problema sia costituito dalla persistenza nel nostro sistema del bicameralismo paritario e non da una mera riduzione del numero dei parlamentari nelle stesse proporzioni in entrambe le Camere che non incide in alcun modo sul carattere paritario del bicameralismo – non si può non rilevare che per aspetti tutt'altro che irrilevanti, tale progetto di riforma costituzionale piuttosto che valorizzare l'istituzione parlamentare, come pure si è sostenuto<sup>29</sup>, in definitiva finisce per indebolirne il ruolo soprattutto se si considerano le varie iniziative di rafforzamento della democrazia diretta al vaglio del Parlamento<sup>30</sup>.

Quanto, dall'altra parte, alla riforma del sistema elettorale, l'introduzione del c.d. "Germanicum", che rappresenta oggi l'ipotesi di riforma più probabile, soprattutto se non accompagnato dal c.d. "Diritto di tribuna", comporterebbe un ritorno ad un sistema proporzionale tipo "prima Repubblica": con la differenza che all'epoca ricorreva una compattezza dei partiti politici ideologicamente supportata, pur non valendo tale connotazione a prolungare la durata dei Governi<sup>31</sup>.

D'altro canto, non sono mancate le critiche avanzate in dottrina a tale progetto di sistema elettorale anche sotto altri profili. Critiche tra l'altro non disgiunte da considerazioni attinenti alla stessa ritenuta improprietà della qualifica di "Germanicum" attribuita a tale sistema elettorale in quanto esso differirebbe non poco dal sistema elettorale vigente nella Repubblica federale tedesca<sup>32</sup>.

#### *4. Di talune considerazioni conclusive in tema di abbinamento tra riduzione del numero dei parlamentari e riforma del sistema elettorale: un probabile passo indietro in termini di rappresentatività democratica della stessa forma di governo.*

A voler trarre talune considerazioni conclusive su un possibile e fors'anche probabile abbinamento tra una riduzione con legge di revisione costituzionale del numero dei parlamentari e riforma in senso proporzionale del sistema elettorale, non si può non ritenere come ciò inciderebbe sulla stessa forma di governo alterandone quanto meno il grado di rappresentatività democratica.

Non si vuole con questo affermare che un sostanziale nuovo "bilanciamento" tra ruolo inevitabilmente suscettibile di ridimensionamento delle istituzioni rappresentative e, seppure in

---

<sup>27</sup> A termini infatti dell'art. II, sezione 2, occorre il parere e il consenso del Senato per la nomina da parte del Presidente degli U.S.A. degli ambasciatori, degli altri diplomatici e dei consoli e dei giudici della Corte Suprema. Mentre a termini dell'art. I, sezione 7, "Tutti di progetti di legge relativi all'imposizione di tributi debbono aver origine nella Camera dei rappresentanti"; ed inoltre sempre alla Camera dei rappresentanti, ai sensi dell'art. II, sezione 4, è attribuito il potere di dare inizio alla procedura di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Vicepresidente e di ogni altro funzionario civile.

<sup>28</sup> In passato un esempio di bicameralismo perfetto si rinveniva nella Costituzione belga del 1831.

<sup>29</sup> Cfr., in tal senso, già ad inizio Legislatura, L. SPADACCINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, cit.

<sup>30</sup> Cfr. *supra*, § 1, testo e nota 13.

<sup>31</sup> Durata che all'epoca era in media inferiore all'anno.

<sup>32</sup> Così, di un nuovo latinismo elettorale riferito ad un progetto che ha ben poco di tedesco parla S. MANGIAMELI, in una intervista dal titolo *Il Germanicum dividerà ancora di più politici ed elettori*, riportata in [IlSussidiario.net](https://www.ilsussidiario.net), 10 gennaio 2020; sul carattere fuorviante della denominazione "Germanicum" attribuita allo stesso progetto si sofferma a sua volta R. D'ALIMONTE, sempre in una intervista intitolata *Sulla legge elettorale ora l'Italia rischia di fare un passo indietro*, riportata in [open.luis.it](https://www.open.luis.it), 15 gennaio 2020. Tra gli scritti, per lo più di carattere giornalistico e/o politico, su tale progetto di riforma elettorale si vedano: E. PATTA, *Legge elettorale, al via il Germanicum. Da sciogliere il nodo dei piccoli partiti*, in [Il Sole24Ore, Argomenti](https://www.ilsol24ore.com), 9 gennaio 2020; E. M. COLOMBO, *La legge elettorale c'è, ma non si vede. E sul Germanicum ci sono due fronti contrapposti*, in [Tiscali News](https://www.tiscali.com), 17 giugno 2020.

prospettiva, incremento dell'apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali<sup>33</sup> rappresenterebbe, da un punto di vista prettamente teorico, un passo indietro in termini di democraticità dell'ordinamento. Nelle concezioni classiche, come è ben noto, la democrazia diretta è stata considerata l'*optimum* della democrazia. Basti richiamarsi al pensiero di Rousseau che, in dura polemica con ogni sistema rappresentativo considerato il retaggio di istituzioni feudali, arrivava a sostenere che ogni legge che il popolo non ha ratificato è nulla<sup>34</sup>. Sennonché, nell'odierna realtà la complessità dei problemi che si pongono è tale che non possono essere in gran parte risolti dall'elettorato semplicemente con un sì o un no, ma richiedono livelli di competenze cui solo organi particolarmente qualificati possono dare adeguate risposte. Basti pensare alla complessità delle leggi finanziarie.

E nemmeno una riduzione del numero dei parlamentari, purché razionalmente calibrata, rappresenterebbe di per sé un rischio per la democrazia. Basti pensare che in più della metà degli Stati dell'Unione europea vige un sistema monocamerale<sup>35</sup>.

Il fatto è piuttosto che l'impostazione di tali riforme, ancor più se reciprocamente abbinata, non si limita a modificare quell'equilibrio voluto dai Costituenti fondato sulla centralità parlamentare sostituendolo con un assetto caratterizzato da una preminenza dell'esecutivo, pur sempre peraltro bilanciata da un adeguato ruolo di controllo parlamentare in sintonia con una tendenza ormai pressoché comune nelle odierne democrazie. Il percorso, nell'ottica delle abbinata riforme si prospetta invece, a ben considerare, alla stregua di un percorso che va verso una forma di premierato non controbilanciata da un adeguato ruolo di istituzioni tipicamente rappresentative come le Camere parlamentari. Istituzioni il cui ruolo tende piuttosto ad essere soppiantato da organi non direttamente rappresentativi come la Corte costituzionale<sup>36</sup>.

Ma vi è di più. Nello stesso esecutivo il principio collegiale tende ad essere soppiantato da un principio monocratico a tutto scapito del principio collegiale.

Basti pensare, per concludere con un esempio attuale e particolarmente significativo quale quello della non ancora superata pandemia da "covid-19", alla serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, formalmente etichettati come di attuazione di decreti-legge ma in realtà spesso integrativi di non pochi aspetti di questi<sup>37</sup>. Il che appare incompatibile se si considera quanto tutto questo abbia potuto incidere su ambiti di diritti di libertà che, in quanto coperti da riserve di legge assolute, avrebbero potuto essere disciplinati solo con leggi o atti ad esse equiparati, quali appunto i decreti legge.

---

<sup>33</sup> Cfr *supra*, § 1, testo e nota 13.

<sup>34</sup> Cfr. quanto l'illustre pensatore ginevrino scriveva nella sua opera sul Contratto sociale, pubblicata nel 1762: "L'idée des représentants est moderne; elle nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur. Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies n'eut de représentants; on ne connaissait pas ce mot-là"; ed ancora: "La souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même" (J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, II, 1 e 7, III 1 e 15).

<sup>35</sup> Cfr. *supra*, nota 23.

<sup>36</sup> Basti pensare al ruolo assunto dalle sentenze monitorie, additive, creative e paralegislative: sentenze che hanno fatto della Corte un organo promotore, se non quando artefice, di riforme e svolte legislative.

<sup>37</sup> Al quale riguardo cfr. E. DE MARCO, [Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus](#), in questa [Rivista 2020/II](#), 370 e 372.