



23 SETTEMBRE 2020

La rappresentanza territoriale nel
sistema parlamentare italiano dal
disegno del Costituente al presente
processo di riforma: quali prospettive
dopo il referendum?

di Dario Elia Tosi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*

di Dario Elia Tosi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: La rappresentanza territoriale rappresenta da sempre uno dei temi più complessi e controversi della storia costituzionale italiana. A partire dalla scelta, compiuta dal costituente, di introdurre un sistema di autonomie politiche locali, il tema della rappresentanza delle comunità territoriali è stato una costante del dibattito politico nazionale per le sue ricadute sulla forma di Stato, così come sulla forma di governo del nostro Paese. Il contributo vuole analizzare come tale problematica sia stata affrontata sia nel dibattito costituente sia nei numerosi progetti di riforma costituzionale presentati nel corso degli anni. Una particolare attenzione è quindi rivolta al contenuto ed i probabili effetti della revisione costituzionale approvata con il voto referendario del 20 e 21 settembre.

Abstract [En]: Territorial representation represents one of the most complex and controversial issues in Italian constitutional history. Starting from the constituent's choice to introduce a system of local political autonomies, the theme of the representation of territorial communities has been an endless subject of the national political debate under the point of view of its effects on the form of State, as well as on the form of government of our country. The contribution aims to analyse how this issue has been addressed both in the debate of the constituent assembly and in the numerous constitutional reform projects presented over the years. A special focus shall insist on the content and probable effects of the constitutional reform which has been passed by the popular vote in the last referendum.

Sommario: 1. Territorio e rappresentanza parlamentare: cenni introduttivi di diritto comparato. 2. La rappresentanza territoriale nel dibattito costituente e nella Carta costituzionale del 1947. 3. L'elusione della rappresentanza territoriale nell'evoluzione del sistema politico e nei precedenti interventi di revisione costituzionale. 4. La refrattarietà del sistema verso la questione territoriale nelle soluzioni adottate in campo elettorale. 5. La rappresentanza territoriale nelle proposte di riforma costituzionale non approvate. 6. Rappresentanza territoriale ed assetto istituzionale nell'attuale processo di riforma costituzionale. 7. Quali prospettive per la rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dopo il referendum? Alcune brevi riflessioni conclusive

1. Territorio e rappresentanza parlamentare: cenni introduttivi di diritto comparato

Il territorio, ed il suo ruolo all'interno della vita di una comunità politica, rappresenta da sempre uno degli aspetti più complessi del costituzionalismo contemporaneo. Nonostante il processo di globalizzazione abbia generato la percezione comune di una sorta di 'dematerializzazione' dell'elemento territoriale, le

* Articolo sottoposto a referendum.

crisi economiche, sociali e sanitarie più recenti hanno portato ad un rinnovato interesse per tale tema sia all'interno del dibattito scientifico, sia nel confronto tra gli attori politici.

In questo contesto, tra i diversi profili di interesse, emerge il problema della rappresentanza dei territori all'interno dell'assetto istituzionale politico. Tradizionalmente, il tema viene inquadrato all'interno del dibattito sulle forme di stato, costituendo uno dei campi di indagine nell'esame delle esperienze politiche di natura federale. A ben vedere, però, il territorio non assume rilievo solo nella definizione dei 'modi d'essere' dello Stato, potendo occupare un ruolo importante anche all'interno di sistemi connotati da un impianto regionalista o addirittura unitario¹. Più in particolare, il problema della rappresentanza territoriale può rivelarsi significativo anche all'interno del dibattito sulle forme di governo e, in special modo, sulla composizione e funzionamento delle assemblee parlamentari.

Come rilevato in dottrina, già nelle prime esperienze medievali di organismi assembleari chiamati a svolgere una funzione di interlocuzione ed argine del potere regio, "la rappresentanza parlamentare ha sempre conosciuto una condivisione di elementi personali e territoriali"². Ad un'analisi più attenta, in verità, si potrebbe dire che proprio l'elemento territoriale aveva costituito uno dei cardini nella strutturazione del sistema istituzionale e delineazione degli organi chiamati a svolgere funzioni rappresentative. In un contesto, quale quello medievale, connotato da un pluralismo istituzionale e da un'impostazione del potere politico improntata agli stilemi giusprivatistici propri dei rapporti dominicali, il potere sovrano si identificava principalmente con l'esercizio di un *dominium* su un territorio. In tal senso, se si pensa alla primigenia struttura del parlamento britannico, la presenza di conti, baroni e abati all'interno del *Great Council* discendeva dalla consapevolezza del monarca della necessità di uno strumento di comunicazione e confronto con i soggetti che fossero materialmente in grado di esercitare un 'dominio' a livello territoriale³. La scelta di integrare, sin dal 1295, il "modello" del parlamento con la presenza di due rappresentanti per ogni città e due per ogni contea muove lungo la medesima direzione. Il dato emerge con particolare evidenza se si pensa alla decisione di prevedere una rappresentanza delle contee. Esse, infatti, non individuavano determinate collettività, quanto unità amministrative territoriali poste sotto il diretto controllo del monarca.

¹ Al riguardo, per un'analisi d'insieme di alcune delle principali esperienze costituzionali, sia consentito, tra i moltissimi, rinviare sinteticamente a A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000, pp. 41 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 42 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Federalismi*, in EAD. (cur.) *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, 3^a ed., 2015, pp. 93 ss.

² Così, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 100.

³ Al riguardo, sia consentito rinviare sinteticamente a A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2009, p. 65; ID, *Regno Unito*, Bologna, 2013, p. 65; P.L. PETRILLO, *I Parlamenti*, in T.E. FROSINI (cur.), *Diritto pubblico comparato*, Bologna, 2019, p. 148.

In sostanza, i membri delle prime assemblee parlamentari non rappresentavano delle comunità politiche, quanto, più genericamente, ‘realità territoriali’ ove l’esercizio dell’*imperium* da parte del re non poteva prescindere dalla *potestas* e, si potrebbe dire, dal *dominium utilis* esercitati da ‘attori locali’.

La centralità dell’elemento territoriale viene progressivamente meno con la nascita dello Stato moderno e, in particolare, con l’affermazione, portata dall’avvento dello Stato liberale, della rappresentanza politica intesa come rappresentanza di interessi di una determinata comunità. Anche in questo mutato contesto, peraltro, la rappresentanza dei territori non viene completamente meno, ma assume una funzione integrativa della rappresentanza politica⁴.

Ciò, come accennato, non è unicamente legato alla scelta di un modello federale, potendo rinvenirsi strumenti di rappresentanza dei territori anche in realtà costituzionali connotate da un decentramento politico autonomico o regionalista, così come in sistemi caratterizzati da un assetto unitario. Al di fuori delle ipotesi in cui i sistemi prevedano una unica circoscrizione nazionale ed una formula elettorale proporzionale con voto di lista, infatti, la selezione dei rappresentanti parlamentari è sempre il frutto di una scelta di cittadini ‘situati’ in una determinata area geografica del Paese. Di conseguenza, pur all’interno di un modello generale di rappresentanza indistinta della comunità nazionale (assicurata anche dal divieto del vincolo di mandato, parimenti discendente dall’affermazione dello stato liberale), la maggiore o minore sensibilità per gli interessi specifici della comunità territoriale di riferimento costituisce uno dei fattori nella formazione della volontà dei singoli elettori.

In ogni esperienza costituzionale, quindi, si possono ritrovare soluzioni volte ad assicurare un maggiore o minore grado di effettività ed efficacia della rappresentanza delle comunità territoriali. All’interno della più ampia strutturazione della forma di governo, peraltro, il dibattito ha maggiormente insistito sulla struttura e funzionamento delle cd. ‘seconde Camere’⁵.

Lungi dal poter individuare un modello teorico di riferimento, si può osservare come, muovendo nella tutela di specifici valori e interessi, in ogni esperienza statale l’impianto delineato nella carta costituzionale risponda ad una determinata percezione dell’elemento territoriale all’interno dell’assetto politico interno. In tal senso, indipendentemente dalla natura federale o meno del sistema, le singole realtà statuali possono differire, talora profondamente, tra loro in relazione tanto alla composizione, quanto alle specifiche funzioni, delle seconde Camere.

⁴ Sul punto, v. I. CIOLLI, *op. cit.*, pp. 95 ss.

⁵ In tal senso, v. G. BROSIO, *Properties of Bicameralism and Political/Institutional Systems*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (cur.), *A world of Second Chambers*, Milano, 2006, pp. 33 ss.. Per una ricostruzione storica ed una classificazione delle seconde Camere, v. J. LUTHER, *The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers*, *ivi*, pp. 3 ss.; R.L. WATTS, *Federal Second Chambers Compared*, in *federalism.it*, 15/2006;

In merito al primo profilo, si possono osservare esperienze, più o meno chiaramente influenzate da radici confederative, nelle quali viene assicurata la pari rappresentanza delle diverse realtà territoriali attraverso l'attribuzione di un numero identico di rappresentanti⁶. All'opposto, in altri Paesi la composizione segue dinamiche più direttamente legate al dato demografico⁷. In altri ordinamenti, ancora, il criterio demografico viene temperato dall'interesse ad assicurare alle diverse realtà territoriali la possibilità di esercitare, ancorché non in via unilaterale, un potere di veto avverso proposte contrarie ai propri interessi⁸.

Sempre in relazione alla composizione, le diverse carte costituzionali si differenziano per le modalità di selezione dei componenti della seconda Camera. Così, accanto a esperienze in cui viene privilegiata l'elezione diretta a suffragio universale⁹, si possono trovare modelli in cui, in linea con un'impostazione più organicista, la rappresentanza delle comunità territoriali viene perseguita attraverso un sistema di elezione indiretta dei membri della Camera alta¹⁰ e, ancora, sistemi in cui i due criteri vengono contemperati in un modello misto¹¹.

La diversa valenza assunta dall'elemento territoriale nel sistema politico di un Paese trova esplicazione, poi, sotto il profilo delle funzioni attribuite e, più in generale, del peso esercitato dalle seconde Camere nell'assetto istituzionale. Anche in questo caso le soluzioni appaiono profondamente diversificate tra loro. Al netto della pluralità di soluzioni (e della necessità di tenere in debita considerazione anche il profilo

⁶ Al riguardo, gli esempi di scuola sono le esperienze degli Stati Uniti d'America e della Confederazione elvetica. In entrambi gli ordinamenti, le origini confederative hanno portato alla previsione di una seconda Camera formata da due rappresentanti per ogni entità subfederale (con la deroga, in Svizzera, per gli ex semicantoni, a cui è attribuito un solo rappresentante). La modifica del sistema di elezione e, più in generale, l'evoluzione del sistema americano nel corso dell'ultimo secolo, peraltro, ha portato gran parte della dottrina a sottolineare la necessità di rivalutare le effettive dinamiche di funzionamento del Senato. Sul punto, tra i molti, v. M.E. COMBA, *Il modello americano*, in F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, pp. 207 ss.; J.W. LEKRONE, *The United States Senate*, in J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (cur.), *A world of Second Chambers*, cit., pp. 97 ss.

⁷ È il caso austriaco, dove la carta costituzionale prevede un numero massimo di 12 membri per il Land con una consistenza demografica maggiore ed un numero proporzionalmente inferiore per i Länder più piccoli (con un numero minimo fissato a 3 rappresentanti). Una ripartizione proporzionale alla consistenza demografica è adottata anche per il Senato francese. Per un'analisi, anche in chiave comparata dei due ordinamenti, tra gli altri, v. A. GAMPER, *The Austrian Senate*, J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (cur.), *A world of Second Chambers*, cit., pp. 781 ss.; K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation? The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, n. 2, pp. 339; S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, ivi, pp. 303 ss.

⁸ Così avviene in Germania, ove il numero di voti attribuito ad ogni Land varia da 3 a 6 a seconda della dimensione demografica delle singole comunità regionali.

⁹ Tra questi possiamo segnalare tanto il Senato americano quanto, a titolo esemplificativo, il Senato polacco.

¹⁰ Ad una elezione indiretta sono improntate tanto il Bundesrat austriaco, quanto quello tedesco, la Eerste Kamer olandese ed il Senato francese. È appena il caso di osservare come lo stesso modello sia adottato in sistemi di decentramento politico territoriale profondamente diversi. In via generale, sulla rilevanza del sistema di elezione indiretto come strumento di rappresentanza del territorio, v. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., pp. 207 ss..

¹¹ È il caso del Senato spagnolo, nel quale una parte dei senatori è nominato dalle Comunità autonome e una parte è eletto a suffragio universale diretto.



delle competenze direttamente attribuite dal sistema agli organi di governo delle comunità territoriali), il diverso rilievo costituzionale dell'elemento territoriale si riverbera anche nel ruolo materialmente esercitato dalla Camera di rappresentanza territoriale nel funzionamento della forma di governo. In generale, infatti, alla connotazione territoriale della Camera alta segue solitamente l'attribuzione alla stessa di funzioni e poteri, più o meno stringenti, volti a garantire e tutelare gli interessi delle comunità territoriali. Così, anche in ordinamenti, come quello francese, caratterizzati da un limitato livello di decentramento politico territoriale, “i progetti di legge il cui oggetto principale riguardi l'organizzazione delle collettività territoriali” (art. 39 Cost. Francia) sono sottoposti prioritariamente all'esame della Camera alta.

Alla luce del quadro brevemente descritto, il presente lavoro intende analizzare il tema della rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano. Tenuta in considerazione la natura regionale del nostro ordinamento costituzionale, infatti, appare di estremo interesse esaminare le soluzioni adottate, nell'intento di valutare la maggiore o minore effettività della rappresentanza dei territori all'interno dell'assetto istituzionale nazionale. A tal fine, partendo dal dibattito svolto in sede costituente e dalle scelte originariamente adottate nella Carta del 1947, lo studio prenderà in analisi le diverse revisioni costituzionali adottate nel corso della storia repubblicana, così come la portata delle soluzioni adottate in campo elettorale e dei progetti di riforma costituzionale che sono stati presentati e discussi negli ultimi vent'anni, per concludere con un esame degli elementi principali del processo di riforme che ha da ultimo visto il coinvolgimento diretto del corpo elettorale nella consultazione referendaria dei giorni scorsi.

2. La rappresentanza territoriale nel dibattito costituente e nella Carta costituzionale del 1947

La rappresentanza territoriale a livello parlamentare rappresenta uno degli argomenti più complessi e controversi della storia repubblicana italiana. In linea con quanto osservato *supra*, il tema è stato evocato nel dibattito costituente sotto il profilo tanto della forma di stato, quanto della forma di governo. Sin dalle prime battute dei lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, l'on. Ambrosini, incaricato unitamente all'on. Perassi di fornire l'impostazione generale sul tema delle autonomie locali, illustrando i profili principali della soluzione regionale espresse la possibilità che le Regioni concorressero “anche solo parzialmente, alla formazione della seconda Camera, cioè del Senato”. Anzi, senza scendere in proposizioni articolate, l'esponente democristiano sottolineò che nel caso in cui l'Assemblea si fosse orientata per un impianto bicamerale, “la partecipazione della regione, anche limitatamente ad un numero di Senatori, potrebbe essere consigliabile”¹². In modo ancor più diretto, nella

¹² *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Atti Seconda Sottocommissione*, seduta 27.7.1946, p. 8. I lavori ed i documenti elaborati in seno all'Assemblea Costituente sono reperibili sul sito della Camera dei deputati

propria battaglia in favore del modello federale, l'on. Lussu abbandonò la sua originaria contrarietà ad una soluzione bicamerale¹³ per sostenere con forza l'idea di un Senato come Camera delle Regioni¹⁴.

Complice l'ambiguità di fondo del dibattito sull'autonomia regionale¹⁵, tuttavia, il tema della rappresentanza territoriale venne sostanzialmente relegato all'interno del più ampio dibattito sulla forma di governo e, più in particolare, sulla struttura e funzionamento del Parlamento¹⁶.

Al riguardo, si deve osservare come l'impianto finale delineato in Costituzione non sia il frutto di un disegno organico, oggetto di un compromesso complessivo tra le diverse forze politiche presenti nell'Assemblea, quanto il risultato di veti incrociati¹⁷. Il dibattito all'interno della Commissione per la Costituzione (cd. Commissione dei 75), prima, e dell'Assemblea plenaria, poi, fu infatti caratterizzato da

<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>

¹³ L'esponente del Partito Sardo d'Azione vedeva la soluzione bicamerale come dettata dallo spirito di compromesso che animava il lavoro della Costituente. In uno dei suoi primi interventi sul tema dell'assetto parlamentare, infatti, aveva espressamente dichiarato come "teoricamente egli sarebbe per una Camera unica; ma ne mancano le premesse, e quindi bisogna arrivare alle due Camere, e la maggioranza della Sottocommissione arriverà per necessità a questa conclusione" (*Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 6.9.1946, p. 135). La contrarietà di Lussu per l'idea di una seconda Camera, del resto, era già emersa in scritti precedenti, tra cui, ID, *La ricostruzione dello Stato*, in *Quaderni dell'Italia libera*, ora in G. DEMURO – R. LOUVIN, *Emilio Lussu Émile Chanoux*, Aosta, 2017, pp. 147 ss.

¹⁴ Il testo dell'o.d.g., presentato per ben due volte nella seduta del 26.9.1946, recitava: "la seconda Camera è la Camera delle Regioni" (*Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, pp. 290 et 292). Una conferma che Lussu legasse la propria proposta sull'assetto parlamentare alla forma di Stato emerge dalla posizione esposta dal costituente nella seduta del 7.9.1946, allora, rispondendo ai timori espressi da Ambrosini in merito ad una Camera delle regioni come soluzione ispirata ad un federalismo disgregatore, l'esponente del Partito Sardo d'Azione evidenziò di essere ad un tempo federalista ed autonomista e che l'autonomia regionale non avrebbe messo in pericolo l'unità nazionale. In tale contesto, sostenne come la creazione delle regioni, su cui vi era generale consenso tra i costituenti, necessitasse contemporaneamente la creazione di "un organismo nel quale le varie regioni trovino maggiori possibilità di contatti e di vita unitaria e nello stesso tempo un correttivo ai pericoli di aberrazione separatista" (*Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, p. 155). In una successiva seduta, infatti, dopo aver ribadito che l'autonomia regionale fosse "una necessità imprescindibile per il Paese", ammettendo che la creazione delle Regioni avrebbe potuto "sminuire l'unità nazionale" sottolineò come "la seconda Camera, concepita come espressione dell'Ente regione, [fosse] veramente necessaria come integrazione dell'autonomia regionale, come superamento del particolare per giungere al generale, all'unitario" (*Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 24.9.1946, p. 267).

¹⁵ Così M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in E. ROTELLI (cur.), *dal regionalismo alla regione*, Bologna, 1973, p. 190.

Per una sintesi del dibattito in seno all'Assemblea costituente sul tema delle autonomie, oltre al contributo di Giannini e agli altri contributi *ivi* contenuti, sia consentito sinteticamente rinviare a E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituente repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967; V.M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, n. 1-2, pp. 175 ss.; R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 71 ss.

¹⁶ Al riguardo, v. N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Milano, 1975, pp. 32 s., il quale osserva come lo stesso Ambrosini non fece più alcun cenno alla rappresentanza territoriale a livello nazionale nel corso delle proprie relazioni davanti all'Assemblea costituente sul tema delle autonomie territoriali.

¹⁷ Così, S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1983, p. 1162. Parimenti, v. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Milano, 1995, pp. 87 s.; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 2.

atteggiamenti tattici mutevoli dei diversi gruppi politici, che portarono all'approvazione dei singoli aspetti materiali con maggioranze talvolta molto differenti dagli assetti 'ordinari'¹⁸.

La prima grande divisione tra le forze in campo riguardava le posizioni sulla natura monocamerale o meno del nuovo Parlamento. Sul punto, analogamente a quanto emerso nel dibattito preconstituente¹⁹, l'opinione maggioritaria vedeva nel modello bicamerale la soluzione più opportuna. Come illustrato da Mortati nella sua relazione introduttiva nella Seconda Sottocommissione²⁰, la seconda Camera avrebbe potuto rispondere a tre esigenze differenti. In primo luogo, essa avrebbe svolto "una funzione ritardatrice, di controllo dell'operato della prima Camera". Secondariamente, in caso di diversificazione nella composizione delle due assemblee, essa avrebbe consentito di avere una "integrazione della rappresentanza". Tenuto conto che la prima Camera avrebbe espresso una "rappresentanza politica che esprime gli orientamenti dei vari partiti", una seconda assemblea avrebbe potuto esprimere "la volontà dello stesso popolo ... ma in una veste diversa" da quella 'indistinta' propria del suffragio universale diretto. Tale funzione 'integratrice' avrebbe potuto raggiungersi attraverso un sistema di rappresentanza, pur sempre politica, di tipo territoriale ovvero delle categorie o, meglio, degli interessi economici e sociali presenti nel Paese. Da ultimo, la creazione di una seconda Camera avrebbe potuto permettere di "selezionare particolari capacità e competenze"; operazione, questa, più difficile da compiere all'interno della prima Camera, in quanto connotata da una rappresentanza politica generale veicolata attraverso il sistema dei partiti.

Esclusa da tutti l'ipotesi di creare un'assemblea che rappresentasse un inutile doppione della Camera dei Deputati, le forze politiche maggioritarie riconoscevano l'utilità di un organo che potesse svolgere una funzione di ponderazione e controllo delle decisioni assunte nella Camera bassa e di integrazione della rappresentanza.

¹⁸ Così N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 52, il quale osserva come "lo schema di progetto [fosse], invero, frutto dei fortuiti accostamenti di maggioranze occasionali" e non di un compromesso 'organico' tra le forze in campo.

¹⁹ Prima ancora dell'inizio dei lavori dell'Assemblea costituente, nel 1945 il Ministero per la Costituente aveva disposto la creazione di una Commissione (cd. Commissione Forti) che avrebbe dovuto raccogliere materiale e predisporre una prima analisi sulle possibili soluzioni ai diversi temi che, in seguito, l'Assemblea avrebbe dovuto affrontare. Con la sola eccezione di tre membri (presumibilmente di espressione dei partiti di sinistra), la Commissione si pronunciò a favore di una soluzione bicamerale, nella quale entrambe le Camere avrebbero dovuto avere eguale legittimazione politica e parità di attribuzioni. Sulla composizione della Camera alta, la Commissione aprì a ipotesi differenti, manifestando tuttavia una particolare considerazione per una assemblea fondata su una rappresentanza regionale temperata. Sui lavori della Commissione Forti, v. N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., pp. 28 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Milano, 1977, pp. 113 ss.; A. MACCHIAVELLO, *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il dibattito in Assemblea costituente*, in *Studi Urbinati*, 2011, n.1-2, pp. 170 ss..

²⁰ *Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 3.9.1946, pp. 87 ss.

Le soluzioni di merito per perseguire tali effetti, tuttavia, differivano anche sostanzialmente²¹.

Seppur con sfumature variegata tra i suoi diversi esponenti, il gruppo della democrazia cristiana premeva per un modello di rappresentanza organica degli interessi propri delle diverse categorie che connotavano il pluralismo sociale interno al Paese. All'interno di una più ampia apertura verso la soluzione regionalista, la seconda Camera avrebbe dovuto rappresentare gli interessi organizzati nell'ambito delle istituende regioni ed operare in posizione di parità con la Camera dei Deputati²².

Fortemente legati ad una visione regionalista ed autonomista, anche i repubblicani e la maggioranza degli esponenti del Partito d'Azione si espressero a favore di una seconda Camera espressiva delle realtà

²¹ Per un'analisi approfondita delle diverse posizioni espresse nel dibattito costituente, sia consentito rinviare, tra i molti, ai lavori di N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., pp. 31 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit., pp. 113 ss..

Nella dottrina più recente, tra i moltissimi, v. anche S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Bari, 2006, pp. 49 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., pp. 230 ss.; C. FUSARO, *Bicameralism in Italy. 150 Years of Poor Design, Disappointing Performances, Aborted Reforms*, in www.carlofusaro.it, pp. 5 ss.; A. BARBERA, *Nota per l'Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429--B – seduta del 3 agosto 2015*; S. CECCANTI, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, 8/2014, pp. 1 s.; S. CECCANTI – S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 433 ss.; C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, 1/2017, pp. 3 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 4 s.; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare?*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, pp. 3 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, pp. 4 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, p. 261; A. MACCHIAVELLO, *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato*, cit., pp. 172 ss.; P.D. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento "tagliato" a scapito delle ragioni del regionalismo*, in *federalismi.it*, 24/2020, pp. 98 ss.; P. MEZZANOTTE, *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista AIC*, 1/2019, pp. 304 ss.; M. MACCHIA, *Le «instabili» fondamenta del bicameralismo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2018, pp. 233 ss..

²² Al riguardo si può riportare la posizione esposta in più occasioni da Mortati (tra le altre, v. seduta 24.9.1946) e ripresa nel suo *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, settembre 1947, n. 9, pp. 123-124 ora in ID, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato - Raccolta di scritti*, vol. 1, Milano, 1972, pp. 479 ss., secondo la quale la riforma regionale fosse funzionale a "far giungere nel seno dei supremi organi legislativi la voce diretta degli interessi dei vari raggruppamenti territoriali, con lo scopo di ottenere che l'attività degli enti medesimi meglio si adeguasse ai bisogni di ognuno, e specie di quelli ... politicamente depotenziati". Dalla soluzione regionale discendeva un elemento decisivo a favore del sistema bicamerale. In merito alla composizione della seconda Camera, si optava per una differenziazione che garantisse una maggiore "efficienza rappresentativa" che desse "espressione nel modo più pieno e soddisfacente alla società sottostante allo Stato". Da qui, la proposta concreta di "far intervenire per la formazione del Senato i gruppi professionali organizzati, raccolti in grandi categorie di attività economico-sociali". Tali gruppi organizzati avrebbero garantito l'espressione, nelle loro diverse articolazioni, degli interessi regionali. Si sarebbe così assicurata una rappresentanza, pur sempre politica, delle categorie economico-professionali che avrebbe integrato, e non soppiantato, quella dei partiti, portando ad un "benefico influsso reciproco, nel senso di fare meglio aderire i partiti alla concreta realtà sociale, ed educare le categorie alla più perfetta armonizzazione dei loro interessi con quelli generali".

In tal senso, la posizione riprendeva il concetto (elaborato già in occasione del I congresso nazionale del partito tenutosi nel 1946) di 'doppia rappresentanza', in forza del quale il corpo elettorale non poteva essere considerato 'solo' atomisticamente, ma doveva essere raggruppato organicamente per rappresentare società ed interessi di natura morale, economica e territoriale. Ed in questo senso, nell'ordine del giorno proposto nella seduta del 7.9.1946, lo stesso Mortati aveva inteso il riferimento a "tutte le forze vive della società nazionale". Per un'analisi più articolata della matrice organicista del pluralismo sociale a cui fa riferimento l'autore, sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, 2005, pp. 312 ss.

regionali. In un'ottica di compromesso, peraltro, i primi aprirono ad una soluzione che contemperasse la rappresentanza territoriale con quella 'degli interessi', patrocinata dai democristiani²³.

In linea con la proposta di una seconda Camera di rappresentanza territoriale, si posero altresì i liberali. Pur aderendo alla proposta di riforma in senso regionalista ed al collegamento tra Senato e Regioni, peraltro, i liberali vedevano nella seconda Camera soprattutto uno strumento di ponderazione e controllo dell'attività della Camera dei Deputati. In tal senso, non erano contrari alla previsione di una selezione, almeno parziale, dei senatori sulla base delle competenze²⁴.

In linea di principio contrari alla soluzione bicamerale, così come estremamente freddi verso il modello di autonomia regionale, erano invece gli esponenti dei partiti socialista e comunista. Seguendo la linea, di matrice rousseauiana, dell'indivisibilità della sovranità e dell'unitarietà della rappresentanza, i due gruppi si espressero immediatamente a favore di un modello monocamerale, eventualmente integrato dalla costituzione di "consigli tecnici" di controllo²⁵. Nell'intento di avere un maggior peso nella definizione delle questioni di carattere economico-sociale, tuttavia, sul tema della struttura del Parlamento entrambi i gruppi optarono per un atteggiamento flessibile²⁶. In tal senso, da più parti si manifestò un'apertura verso la soluzione bicamerale, a condizione che la seconda Camera avesse carattere elettivo, non rappresentasse un inutile doppione della prima Camera e, soprattutto, non fosse posta su una posizione di parità con quest'ultima²⁷.

All'interno di un simile quadro, in un primo momento vennero sostanzialmente confermate le linee essenziali della proposta per un bicameralismo differenziato e paritario avanzate dal gruppo democristiano. Venne, infatti, respinto l'ordine del giorno socialista, volto ad assicurare che la seconda Camera non sarebbe stata "costituita in modo da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del paese, quale è stata rispecchiata dalla composizione della prima Camera", ed approvato quello proposto da democristiani e liberali, in forza del quale la seconda Camera avrebbe dovuto "dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale"²⁸. Di seguito, venne approvato l'ordine del giorno proposto dall'on. Leone sulla parità delle attribuzioni delle due assemblee parlamentari e,

²³ In tal senso si può ricordare l'intervento introduttivo dell'on. Conti, nominato relatore insieme a Mortati sul tema del potere legislativo, tenuto nella seduta del 4.9.1946. Sulle posizioni espresse da Conti anche prima dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente, v. P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit., pp. 79 ss.

²⁴ Sul punto, si può vedere l'intervento dell'on. Einaudi nella seduta del 24.9.1946.

²⁵ In tal senso si può richiamare la posizione dell'on. La Rocca, espressa in risposta alle relazioni introduttive di Mortati e Conti, secondo il quale "i Commissari comunisti sono favorevoli al sistema della Camera unica. Se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova la sua espressione in una Assemblea, la quale rispecchia questa volontà ed è chiamata ad attuarla" (*Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 6.9.1946, pp. 87 ss).

²⁶ Così, M. MACCHIA, *Le «instabili» fondamenta del bicameralismo*, cit. 240 ss.

²⁷ In tale ipotesi, infatti, sarebbe risultata menomata la stessa sovranità popolare espressa attraverso l'elezione della Camera dei Deputati. Così si era espresso, tra gli altri, lo stesso La Rocca nella seduta del 25.9.1946.

²⁸ *Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 7.9.1946



soprattutto, venne approvato l'ordine del giorno dell'on. Tosato, in virtù del quale “la seconda Camera è eletta su base regionale”²⁹.

Proprio sulla definizione della connotazione regionale, tuttavia, le posizioni apparivano, anche all'interno degli stessi partiti, tutt'altro che univoche. Nella prospettiva maggiormente diffusa all'interno del gruppo democristiano, infatti, l'elemento regionale avrebbe dovuto avere un valore nella determinazione territoriale dei gruppi e delle categorie chiamate ad esprimere i membri del nuovo Senato. In altri termini, le Regioni avrebbero svolto una funzione di delimitazione circoscrizionale, dovendo la seconda Camera essere composta di membri rappresentativi degli interessi incarnati nelle diverse categorie professionali o economico-sociali presenti sul territorio. Di conseguenza, ancorché con differenti formulazioni, si proponeva un sistema di elezione indiretta, con l'individuazione di una serie di requisiti in tema di elettorato attivo e passivo.

La posizione dei repubblicani differiva dalla proposta democristiana sotto il profilo dell'impianto organicista del nuovo collegio parlamentare. In un'ottica più aderente ad un modello regionalista di rappresentanza territoriale, pertanto, aprendo all'idea di un modello di elezione di secondo grado, si auspicava che la selezione dei membri della seconda Camera fosse attribuita alle costituenti assemblee regionali o, in ipotesi, anche parzialmente alle autonomie locali.

Pur aderendo alla riforma regionale dello Stato, i liberali avevano invece puntato sull'elezione diretta a suffragio universale secondo una formula maggioritaria con collegi uninominali. Soluzione di compromesso poteva apparire la previsione di un ruolo dei consigli regionali, così come la previsione di requisiti particolari in tema di elettorato passivo, volta alla selezione di quelle competenze specifiche che sarebbe stato auspicabile avere all'interno della seconda Camera.

Dopo aver aperto al modello bicamerale, gli esponenti della sinistra avevano, seppur con toni differenti, insistito per la soluzione del suffragio universale diretto e, più in generale, si erano espressi contro ogni proposta che, differenziando i criteri di composizione delle due assemblee, potesse alterare l'assetto delle forze politiche presente nella Camera bassa e, in ultima analisi, minare la sovranità stessa del corpo elettorale.

In tale contesto, subita l'affermazione della parità delle due assemblee, temendo che la rappresentanza degli interessi avrebbe favorito un assetto conservatore e reazionario, i comunisti cercarono di rompere il fronte maggioritario, aprendo alle posizioni dei liberali a favore dell'elezione diretta e alle proposte dei repubblicani sul ruolo delle assemblee regionali.

²⁹ *Ass. Cost., Comm. Cost., Atti II Sottocommissione*, seduta 26.9.1946. L'o.d.g. Tosato venne approvato con l'appoggio degli esponenti del partito comunista come risposta alla proposta dell'on. Lussu sulla conformazione della seconda Camera come Camera delle regioni, ritenuta troppo spinta verso una soluzione federalista (sulla quale, del resto, tutti gli esponenti dei principali gruppi avevano già manifestato una netta chiusura).

Le posizioni diversificate tra le varie forze in campo portarono alla formulazione di una pluralità di ipotesi di compromesso. La decisione di votare su singoli aspetti puntuali, tuttavia, portò all'adozione di un modello ibrido, come *supra* accennato, frutto di maggioranze occasionali. In tal modo, nelle sedute del 15 e 16 ottobre 1946, da un lato venne respinta la proposta di rappresentanza organica avanzata dai democristiani con l'opzione per un collegio elettorale differenziato; dall'altro, venne respinta la proposta delle sinistre per un suffragio universale diretto. Venne quindi sostanzialmente approvata la proposta compromissoria avanzata dall'on. Perassi, in forza della quale l'elezione dei nuovi senatori sarebbe stata demandata per un terzo alle assemblee regionali e per due terzi a delegati dei consigli comunali. Successivamente, in fase di redazione finale del progetto, un accordo tra sinistre e liberali portò a sostituire la competenza dei rappresentanti locali con il suffragio universale diretto³⁰.

Una soluzione di compromesso venne raggiunta anche sulla definizione dei requisiti di eleggibilità e, sotto diverso profilo, sul numero dei senatori che ogni Regione avrebbe espresso: tra le ipotesi più marcatamente ispirate al principio demografico-proporzionalistico e quelle orientate verso un numero fisso di membri per ogni Regione, ritenute più legate ad un'impostazione federalistica, prevalse un approccio temperato, in forza del quale si assicurava una ripartizione che tenesse conto della consistenza demografica delle diverse comunità regionali, ma garantisse in ogni caso un numero minimo di seggi per tutte le Regioni, in modo da riequilibrare la rappresentanza delle aree, soprattutto poste al meridione, più povere e meno popolate.

Il progetto finale presentato all'Assemblea costituente prevedeva, quindi, l'attribuzione di un numero fisso di 5 senatori per ogni Regione, cui aggiungere un numero variabile legato alla dimensione demografica delle diverse comunità regionali. Il progetto prevedeva che i senatori fossero eletti per un terzo dai Consigli regionali e per due terzi a suffragio universale diretto dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno³¹. In questo modo, il sistema avrebbe permesso di contemperare l'obiettivo di dare concreta rappresentanza alle comunità territoriali con l'esigenza di assicurare la funzione rappresentativa nazionale delle assemblee parlamentari.

³⁰ Le dinamiche che portarono alla modifica del sistema di elezione rappresentarono la prima manifestazione dell'atteggiamento di duro contrasto che avrebbe animato il dibattito sul sistema parlamentare in seno all'Assemblea costituente. Per un'analisi più approfondita, in particolare, v. N. OCCHIOCUPO *La «Camera delle Regioni»*, cit., pp. 51 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit., pp. 140 ss.

³¹ Il testo dell'art. 55 del progetto definitivo disponeva come segue: "La Camera dei Senatori è eletta a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque Senatori, un Senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo Senatore. Nessuna Regione può avere un numero di Senatori maggiore di quello dei Deputati che manda all'altra Camera.

I Senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età".

Per una descrizione sintetica del progetto definitivo, v. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in E. ROSSI, (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, pp. 23 s..

Per un altro verso, anche in aderenza alla visione, ereditata dallo Statuto albertino, del Senato come organo che, caratterizzato dalla *senioritas* dei suoi membri, potesse svolgere una funzione di compensazione e riponderazione dell'attività della Camera dei Deputati, l'elettorato passivo per la Camera alta era stato limitato a specifiche figure professionali e a soggetti con un determinato *cursus honorum*³². La definizione di particolari requisiti di eleggibilità, invero, rispondeva parzialmente sia alle aspirazioni democristiane di realizzare una rappresentanza di interessi, sia agli auspici liberali sulla presenza nella Camera alta di determinate competenze tecniche.

Sebbene ancorato ad una riforma regionalista non ancora pienamente delineata e, soprattutto, concretamente condivisa dalle varie forze in campo, il sistema bicamerale uscito dal lavoro della Commissione dei 75 avrebbe assicurato due assemblee parlamentari differenziate, se non per funzioni, per estrazione e formazione. Se implementate, le soluzioni adottate avrebbero potuto favorire una qualificata rappresentanza delle comunità regionali. Pur all'interno di un sistema politico nel quale le forze partitiche avrebbero in ogni caso svolto un ruolo centrale, infatti, l'intervento delle assemblee regionali e, almeno in parte, la previsione di particolari requisiti di eleggibilità avrebbero potuto agevolare la selezione di candidati legati al territorio di riferimento.

Il modello proposto dalla Commissione, tuttavia, fu profondamente cambiato in Assemblea. L'avvio della stagione della guerra fredda e, in particolare, la virata verso il patto atlantico da parte del governo nazionale, con la conseguente estromissione dall'esecutivo dei partiti di sinistra, determinò il superamento dell'originario approccio di unità antifascista³³. Da qui, un progressivo ma irreversibile inasprimento del dibattito. In modo ancor più evidente di prima, per timori differenti delle diverse parti politiche si fece gradualmente strada l'idea di un assetto istituzionale connotato da un sistema di frammentazione del potere che potesse non solo impedire nuove derive autoritarie, ma anche arginare, per quanto possibile,

³² L'art. 56 del progetto, in particolare delimitava l'elettorato passivo alle seguenti categorie di cittadini: decorati al valore nella guerra di liberazione 1943-1945, capi di formazioni regolari o partigiane con grado non inferiore a comandante di divisione;

Presidenti della Repubblica, Ministri o Sottosegretari di Stato, Deputati all'Assemblea Costituente o alla Camera dei Deputati, membri non dichiarati decaduti del disciolto Senato;

membri per quattro anni complessivi di Consigli regionali o comunali;

professori ordinari di università e di istituti superiori, membri dell'Accademia dei Lincei e di corpi assimilati;

magistrati e funzionari dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni di gradi non inferiori o equiparati a quelli di consigliere di cassazione o direttore generale;

membri elettivi per quattro anni di consigli superiori presso le amministrazioni centrali; di consigli di ordini professionali; di consigli di Camere di commercio, industria ed agricoltura; di consigli direttivi nazionali, regionali o provinciali di organizzazioni sindacali;

membri per quattro anni di consigli di amministrazione o di gestione di aziende private o cooperative con almeno cento dipendenti o soci; imprenditori individuali, proprietari conduttori, dirigenti tecnici ed amministrativi di aziende di eguale importanza.

³³ Così, P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit., p. 149.

il margine di azione di ipotetiche maggioranze di governo ‘non gradite’ che si fossero formate all’indomani dell’entrata in vigore della Carta costituzionale³⁴.

In questo contesto, tutte le forze politiche non si riconobbero nel progetto elaborato dalla Commissione e tornarono ad insistere sulle proprie posizioni di partenza³⁵. Di conseguenza, attraverso votazioni su singoli punti approvate con maggioranze ‘occasionalmente’ favorite da una tattica dei partiti di sinistra ancora improntata alla massima flessibilità ed estremo realismo, il progetto iniziale della Commissione venne progressivamente modificato, fino ad esserne stravolto nei suoi caratteri essenziali³⁶.

Nella discussione delle diverse proposte di emendamento e dei molteplici ordini del giorno, il primo punto fermo fu l’affermazione definitiva del criterio di elezione diretta dei nuovi membri della Camera alta. Furono quindi superate le proposte originarie di coinvolgimento delle assemblee regionali. In secondo luogo, grazie ad una convergenza tra partiti comunista, socialista e destre, nella seduta del 7 ottobre 1947 viene approvato l’ordine del giorno Nitti, nel quale si esprimeva la scelta, per il Senato, di un modello elettorale a “suffragio universale diretto col sistema del collegio uninominale”³⁷. Secondo taluni costituenti, l’approvazione di simili proposte aveva oramai comportato il definitivo superamento di ogni ancoraggio tra la seconda Camera e le Regioni, privando di ogni significato il riferimento alla “base regionale” inserito nell’articolato del progetto. Sul punto, tuttavia, l’on. Perassi obiettò che la scelta per il modello maggioritario non era incompatibile con la connotazione regionale: “l’unica cosa che risulta[va] esclusa [era] quella di un collegio uninominale che [fosse] costituito da una frazione di territorio che comprend[esse] due regioni”³⁸. Il riferimento alla base regionale, quindi, aveva ancora un senso, perlomeno sotto il profilo del ritaglio delle circoscrizioni.

In modo ancor più diretto, l’on. Mortati affermò che “base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l’ordinamento regionale ed il Senato. Tale collegamento è sembrato a tutti costituire un elemento essenziale della riforma regionale”³⁹. Più in particolare, osservò che il riferimento alla base regionale “è un’affermazione di principio, è una direttiva che, essendo ... suscettibile di applicazioni varie,

³⁴ In tal senso, tra gli altri, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 61.

³⁵ Ancora nel settembre del 1947, l’on. Lussu affermava che “nessuno ha finora parlato a sostegno dello schema ufficiale sulla seconda Camera, così come è uscito dai luoghi e laboriosi sforzi della seconda Sottocommissione e come è arrivato in quest’Aula. Cioè, quella paziente costruzione di compromesso ... che è costata la fatica di circa due mesi, non è servita a un gran che” (*Ass. Cost., Atti Assemblea*, seduta 15.9.1947, p. 197)

³⁶ Sul tema, tra i contributi già menzionati, v. in particolare C. PINELLI, *Sull’elezione del Senato “a base regionale”*, cit., p. 4; S. CECCANTI – S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato*, cit., pp. 435 s..

³⁷ *Ass. Cost., Atti Assemblea*, seduta 7.10.1947, p. 976.

³⁸ *Ivi*, p. 980.

³⁹ *Ivi*, p. 987. Già nella seduta del 18 settembre, pur puntando sulla rappresentanza degli interessi, lo stesso Mortati aveva sottolineato come “la riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l’hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua propria applicazione nell’ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica”.

sia in questa sede, sia nella sede legislativa futura, ha una ragion d'essere ... nel suo collegamento con la riforma regionale, che non può non ripercuotersi, per il carattere costituzionale ad essa conferito, sull'organizzazione dei poteri centrali dello Stato”⁴⁰.

Alla fine, grazie alla nuova apertura espressa da Togliatti, nella formulazione definitiva, il riferimento alla base regionale venne mantenuto.

La scelta in favore del sistema maggioritario uninominale, indusse l'Assemblea ad eliminare anche i requisiti di eleggibilità, ritenendo che il modello elettorale avrebbe in ogni caso garantito una differenziazione tra il Senato e la Camera dei Deputati (per la quale era prevalso il modello proporzionalista)⁴¹.

Da ultimo, atteso il nuovo approccio per un assetto istituzionale 'equilibrato', l'Assemblea intervenne anche sulla durata dell'organo. Nel progetto elaborato dalla Commissione, invero, entrambe le Camere avevano una durata di 5 anni. Tenuto anche conto della posizione paritaria delle due assemblee con riguardo alla funzione di controllo del Governo, tuttavia, nell'intento di evitare pericolosi vuoti istituzionali in occasione delle consultazioni elettorali, in Assemblea si fece strada l'idea di una durata diversificata dei due rami del Parlamento. Quindi, abbandonata quasi immediatamente una prima proposta che prevedeva per il Senato un sistema di rinnovi parziali, l'Assemblea approvò da ultimo l'emendamento che individuava in 6 anni la durata della Camera alta.

In questo contesto, nonostante il superamento delle proposte regionaliste più avanzate e del modello inizialmente approvato dalla Commissione dei 75, il quadro delineato dal Costituente conteneva elementi che avrebbero potuto consentire uno sviluppo del sistema in un senso favorevole alla rappresentanza territoriale. Molteplici, infatti, erano gli elementi di differenziazione tra le due Camere. In primo luogo, la diversa durata avrebbe consentito di autonomizzare la composizione del Senato rispetto all'assetto di forze che si fosse manifestato nella Camera dei Deputati in seguito alle consultazioni politiche nazionali. Tale circostanza sarebbe stata rinforzata dalla diversa formula elettorale prevista. In particolare, l'adozione del modello maggioritario per il Senato avrebbe potuto agevolare, oltre ad una differente strategia di alleanze, una diversa selezione delle candidature da parte dei partiti; con una maggiore attenzione per esponenti in grado di 'cogliere' gli interessi della base elettorale territoriale.

Sotto diverso profilo, la previsione di un numero minimo di senatori per ogni Regione (portato a 6 nel dibattito in Assemblea costituente) avrebbe garantito una rappresentanza dei territori non perfettamente rispondente al criterio proporzionale-demografico, con una maggiore garanzia per il peso politico delle realtà territoriali più povere e meno popolate.

⁴⁰ *Ass. Cost., Atti Assemblea*, seduta 8.10.1947, p. 1002.

⁴¹ Furono confermati solo i più circoscritti requisiti di età tanto per l'elettorato passivo, quanto per quello attivo.

Da ultimo, sebbene ridimensionata rispetto alle proposte iniziali, la previsione della “base regionale” avrebbe potuto operare non come semplice indicazione di valenza elettorale, ma come criterio direttivo o, meglio, clausola di chiusura del sistema.

Già all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, il disegno approvato venne ridimensionato. Per ragioni di ordine diverso⁴², in sede di elaborazione della legge elettorale un accordo tra democristiani e comunisti determinò uno svuotamento sostanziale dell’indicazione, approvata dall’Assemblea, in favore di un sistema maggioritario con seggio uninominale. L’interesse, condiviso in ultimo anche dai gruppi minoritari, per un assetto che assicurasse una piena rappresentatività delle diverse forze politiche portò a limitare l’attribuzione diretta del seggio unicamente solo nell’ipotesi in cui i candidati avessero raggiunto il 65% dei suffragi; in caso diverso, analogamente a quanto previsto per la Camera dei Deputati, i seggi sarebbero stati attribuiti secondo una formula proporzionale.

In questo contesto, i margini di differenziazione tra Senato e Camera dei Deputati vennero di fatto superati, ponendo le basi per un modello di bicameralismo paritario perfetto. L’unica garanzia ‘sostanziale’ per una rappresentanza dei territori, dunque, risiedeva nella previsione dell’elezione su “base regionale”.

L’effettiva portata di tale soluzione, tuttavia, sarebbe inevitabilmente dipesa dall’assetto del sistema politico e dalle scelte concrete che le neonate istituzioni avrebbero assunto per dare attuazione alla Carta costituzione.

3. L’elusione della rappresentanza territoriale nell’evoluzione del sistema politico e nei precedenti interventi di revisione costituzionale

Conclusasi la fase costituente, sin dal primo periodo di vita della Repubblica si è potuto assistere al progressivo consolidamento di un bicameralismo paritario perfetto. In un quadro caratterizzato da un parlamentarismo di tipo consociativo ed un sistema politico monopolizzato dalle grandi forze partitiche nazionali, più che la rappresentanza delle differenti comunità territoriali assunse interesse preminente assicurare la presenza in Parlamento delle diverse ‘anime politiche’ del Paese. Sotto diverso profilo, consolidatasi la posizione italiana all’interno del patto atlantico, le forze politiche di maggioranza manifestarono con crescente pressione l’esigenza di garantire meccanismi di stabilità all’azione dell’esecutivo. In questo contesto, si diede attuazione al dettato costituzionale, cercando di superare o eludere gli strumenti ed i meccanismi di frammentazione del potere elaborati dal Costituente.

⁴² Sul punto v. E. BETTINELLI, *All’origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, 1982, pp. 189 ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, cit., pp. 169 ss.;

Così, da un lato, con la sola eccezione delle Regioni a statuto speciale, il sistema di autonomie politiche territoriali, con la creazione delle istituzioni regionali e l'attribuzione alle medesime di competenze concrete, fu destinato a restare sulla carta fino agli anni Settanta, allorquando il Paese venne colpito da una importante evoluzione economica e sociale e, da un punto di vista politico, da una profonda trasformazione delle dinamiche tra le principali forze partitiche.

Dall'altro lato, a livello di governo centrale, vi fu un'ulteriore spinta per il superamento delle differenze tra le due Camere del Parlamento; ciò, nell'intento di ridurre al minimo le possibilità di assetti politici differenti che avrebbero costituito un problema per la stabilità dell'esecutivo.

Di conseguenza, sin dalla prima legislatura, si instaurò la prassi di disporre lo scioglimento del Senato alla fine dei 5 anni di mandato della Camera dei Deputati. La misura non era legata ad una crisi politica di governo; era piuttosto volta a procedere ad elezioni contemporanee per entrambe le assemblee parlamentari, in modo da ridurre il rischio di maggioranze politiche diverse tra le stesse.

La soluzione dello scioglimento tecnico del Senato venne rinnovata fino al 1963, allorquando, consolidatasi oramai in modo definitivo la natura paritaria e perfetta del bicameralismo italiano, il Parlamento decise di intervenire sul testo costituzionale. Con L. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, vennero quindi modificati gli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione. In primo luogo, la riforma unificò a cinque anni la durata di entrambe le Camere. In secondo luogo, il legislatore costituzionale volle intervenire sul numero dei parlamentari, superando la soluzione iniziale che, legando la consistenza delle assemblee alla dimensione demografica del Paese e delle Regioni, non dava adeguate certezze per il futuro, soprattutto in considerazione della profonda trasformazione che, proprio dal punto di vista demografico, il Paese stava affrontando⁴³. Venne così deciso di inserire nella Carta costituzionale una indicazione fissa sul numero dei parlamentari.

In questo contesto, nell'ottica di una specularità delle due assemblee, si decise di attribuire al Senato un numero di senatori elettivi pari alla metà dei membri della Camera dei Deputati. Così, mentre per quest'ultima venne indicato il numero di 630 deputati⁴⁴, la composizione della Camera alta venne fissata in 315 membri elettivi, a cui si sarebbero aggiunti i senatori a vita (ex Presidenti della Repubblica e senatori nominati dal Capo dello Stato per altissimi meriti in campo sociale e scientifico).

⁴³ Sul tema, v. A. DE CRESCENZO, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 2, il quale osserva come “la riforma del 1963 mirava a soddisfare l'esigenza che i componenti delle Camere non aumentassero in ordine all'incremento della popolazione, «al fine di evitare l'ipertrofia delle assemblee» in un paese che negli anni sessanta del secolo scorso registrava un costante incremento demografico”.

⁴⁴ La determinazione del numero fu il frutto di un lungo dibattito. La soluzione finale rispose alla volontà di garantire, nel tempo, un adeguato rapporto tra rappresentanti e rappresentati. All'epoca, infatti, il rapporto stimato era di un deputato ogni ottanta/centomila abitanti ed un senatore ogni centottantamila abitanti.

In conseguenza della revisione menzionata, le uniche differenze che residuavano tra le due assemblee riguardavano, quindi, il requisito dell'età legato all'elettorato attivo e passivo ed il sopraccitato riferimento alla base regionale per l'elezione della Camera alta. Attesa la previsione dell'aumento del numero dei suoi componenti, il legislatore costituzionale incrementò altresì il numero minimo di senatori per ogni Regione da 6 a 7⁴⁵.

Come accennato, da un lato la presenza di un assetto politico centrato sui grandi soggetti partitici nazionali e, dall'altro, la natura consociativa del parlamentarismo italiano, corroborata da un sistema elettorale proporzionale, hanno nel tempo portato ad una composizione sostanzialmente speculare delle due Camere e ad una sostanziale elusione di ogni legame territoriale tra rappresentanti e rappresentati. Da un punto di vista materiale, il riferimento alla base regionale nella elezione del Senato ha avuto un effetto solo nella definizione delle circoscrizioni elettorali⁴⁶.

Lo svuotamento di ogni senso pratico al vincolo territoriale trova ulteriore conferma nella seconda riforma costituzionale che, nell'arco di più di settant'anni, ha investito le disposizioni sulla composizione del Parlamento italiano. In seguito all'approvazione della L. cost. 17 gennaio 2000, n. 1, con la quale venne inserito nell'art. 48 Cost. il riferimento al diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, la L. cost. 23 gennaio 2001, n. 1 stabilì sia per la Camera dei Deputati che per il Senato una circoscrizione estero. In particolare, in forza dell'attuale formulazione degli artt. 56 e 57 Cost., 12 deputati su 630 e 6 senatori su 315 sono eletti nella circoscrizione Estero.

In questo contesto, appare evidente l'incongruenza tra la previsione di una componente del Senato eletta da cittadini residenti all'estero, il cui legame con le comunità territoriali del Paese risulta inevitabilmente eliso o comunque flebile, e la connotazione 'regionale' della Camera alta.

Non è in questione la compatibilità formale della novella introdotta nel 2001 con la disciplina generale sulla composizione del Senato. Il legislatore costituzionale, infatti, aveva espressamente integrato il dettato dell'art. 57, disponendo che "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero". Il dato, piuttosto, rappresenta in modo chiaro la percezione generale sulla natura del bicameralismo. L'assenza di opposizioni particolari sulla decisione in oggetto⁴⁷ rivela come

⁴⁵ Le uniche eccezioni a tale regola generale erano rappresentate dalla Valle d'Aosta, che continuava ad avere un solo senatore, e la neocostituita Regione del Molise, a cui vennero attribuiti 2 seggi senatoriali.

⁴⁶ Solo in riferimento al Trentino-Alto Adige si può osservare un'attenzione del legislatore verso la garanzia di una rappresentanza delle diverse comunità territoriali. In questo caso, peraltro, la soluzione fu dettata dal complesso quadro di minoranze etniche e linguistiche presenti sul territorio e, soprattutto, dalla pressione internazionale per un'adeguata tutela delle comunità non italofone.

⁴⁷ La riforma costituzionale in questione fu approvata a maggioranza assoluta ma, così come per le altre leggi costituzionali adottate prima del 2001, non venne chiesta l'indizione di un referendum confermativo.

lo svuotamento di senso del riferimento alla connotazione territoriale del Senato non avesse destato problemi.

Nella visione comune, il rapporto politico tra parlamentari e cittadini si basava su una rappresentanza indistinta del corpo elettorale, nella quale i partiti, attraverso la loro connotazione ideologica, fungevano da unico *trait d'union* del sistema.

Un parziale recupero della dimensione territoriale nel funzionamento delle assemblee parlamentari fu inserito nella revisione organica del Titolo V della Costituzione. A conferma dell'inestricabile interconnessione dei piani, nella riforma che avrebbe dovuto portare ad una definitiva implementazione di quella Repubblica delle autonomie, le cui radici possono rinvenirsi nel dettato dell'art. 5 Cost., il legislatore costituzionale contemplò l'opportunità che le realtà territoriali potessero partecipare attivamente ai lavori parlamentari su temi che interessassero le rispettive comunità. Così, l'art. 11 L. cost. 3/2001 affermò la possibilità che nei Regolamenti di Camera e Senato venisse disciplinata la “partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”⁴⁸. Il fine ultimo della partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali all'organo bicamerale era proprio quello di permettere una rappresentanza diretta, a livello parlamentare, delle esigenze dei diversi territori. La Commissione, così integrata, infatti, dovrebbe rendere dei pareri sui progetti di legge inerenti materie di competenza regionale. Tale parere avrebbe una forza non secondaria, in quanto nel caso in cui le altre Commissioni non ritenessero di adeguarsi, l'Assemblea sarebbe costretta ad approvare il testo di legge a maggioranza assoluta.

Tale disposizione rappresentava una misura di natura provvisoria, volta ad agevolare il coinvolgimento delle comunità territoriali in attesa di una riforma organica dell'assetto parlamentare. Come si vedrà *infra*, tuttavia, i molteplici tentativi di riforma non hanno, fino ad oggi, avuto successo; né, peraltro, le forze politiche parlamentari hanno dimostrato di voler dare attuazione alla novella costituzionale. Di talché, sebbene ancora in vigore, la disposizione in questione è rimasta sostanzialmente lettera morta.

4. La refrattarietà del sistema verso la questione territoriale nelle soluzioni adottate in campo elettorale

Il consolidamento di un modello di bicameralismo non solo paritario e perfetto, ma anche sostanzialmente indistinto, è al tempo stesso causa ed effetto delle scelte storicamente compiute anche in

⁴⁸ Sul punto, v. M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari*, cit., pp. 10 ss.; R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (cur.), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017, pp. 137 ss.

campo elettorale⁴⁹. Come accennato, sin dal dibattito in seno all'Assemblea costituente, maturò l'idea di adottare per entrambe le Camere formule elettorali analoghe che potessero favorire la formazione di una identica maggioranza politica all'interno dei due rami del Parlamento⁵⁰. Così, in un quadro di parlamentarismo consociativo, fino all'inizio degli anni '90 il sistema elettorale prescelto per entrambe le assemblee fu quello proporzionale puro.

Con la crisi del sistema politico (legata anche al profondo stravolgimento dell'assetto geopolitico mondiale), crebbe progressivamente la pressione per una trasformazione in senso maggioritario del sistema rappresentativo. Nell'inerzia dei partiti presenti in Parlamento, fu lo stesso corpo elettorale, con una consultazione referendaria nel 1993, a imporre per il Senato una modifica del sistema di elezione in senso prevalentemente maggioritario. Anche in questo caso, peraltro, coerentemente con la visione comune sulla natura paritaria ed indistinta del bicameralismo, le forze politiche in Parlamento spinsero per una riforma generale del sistema elettorale che applicasse le indicazioni referendarie ad entrambe le assemblee⁵¹.

Lo stesso percorso è stato successivamente seguito sia per la riforma elettorale del 2005 che per quella del 2017. Nel primo caso, nell'intento di consolidare e dare più effettiva attuazione alla svolta in senso maggioritario-bipolare del sistema parlamentare, il Parlamento approvò una legge elettorale proporzionale con un premio di maggioranza per la lista o la coalizione che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi. Nel secondo caso, tenuto conto delle posizioni assunte dalla Corte costituzionale sulla legittimità delle riforme elettorali approvate dal Parlamento, il legislatore ha optato per un modello misto.

Analogamente al 1993, il sistema attualmente vigente prevede una quota di parlamentari eletti secondo una formula maggioritaria a turno unico ed una quota eletta sulla base di una distribuzione proporzionale. Diversamente dal passato, tuttavia, complice il quadro sostanzialmente tripolare emerso dalle più recenti consultazioni politiche, nel modello vigente assume un peso preponderante la componente proporzionale. Più in particolare, in attesa della concreta implementazione della riforma costituzionale da

⁴⁹ Per una ricostruzione dell'evoluzione del sistema elettorale dall'Assemblea costituente fino al più recente passato, v. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *federalismi.it*, 2017, n. 20, pp. 2 ss.

⁵⁰ Sul punto, appare appena il caso di rilevare come la non perfetta identità strutturale delle due assemblee abbia sempre determinato una piena specularità dell'assetto delle forze politiche rappresentate, tanto da alimentare nel dibattito politico e scientifico l'opportunità di modificare il sistema, anche liberando il Governo dal vincolo del rapporto fiduciario con il Senato. Sul punto, oltre ai contributi *supra* menzionati, tra gli altri, v. P. BARILE – C. MACCHITELLA, *I nodi della costituzione*, Torino, 1979; G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980.

⁵¹ Così, con le leggi nn. 276 e 277 del 1993, venne introdotto un sistema maggioritario con correttivo proporzionale, in forza del quale il 75% dei seggi veniva assegnato secondo la formula del maggioritario a turno unico, mentre il 25% veniva assegnato seguendo la formula proporzionale.

ultimo approvata con il voto referendario del 20 e 21 settembre, dei 630 seggi della Camera dei Deputati, 232 sono assegnati in collegi uninominali, mentre 386 sono assegnati in 63 collegi plurinominali. Al Senato, invece, 116 seggi sono assegnati in collegi uninominali, mentre 193 sono ripartiti in 33 collegi plurinominali interni alle circoscrizioni regionali.

In linea con l'impostazione assunta sin dall'Assemblea costituente, sia nell'intervento del 2005 che in quello del 2017 il legislatore ha proposto un sistema sostanzialmente unitario per entrambe le assemblee parlamentari, confermando la tradizionale refrattarietà verso la valorizzazione della connotazione territoriale della rappresentanza nella Camera alta⁵².

Il dato trova espressa conferma nel procedimento di approvazione della legge elettorale del 2005. Nella versione inizialmente approvata dal Parlamento, la legge prevedeva che per entrambe le Camere il premio di maggioranza dovesse essere attribuito alla lista o alla coalizione che avesse ottenuto il miglior risultato a livello nazionale. Il Presidente della Repubblica, però, rifiutò di promulgare la legge e rinviò il testo in Parlamento affinché fosse valutata l'opportunità di alcune correzioni. Tra le altre osservazioni, il Capo dello Stato espresse dubbi di legittimità in merito all'attribuzione del premio di maggioranza, sottolineando come, per esplicita previsione della Carta costituzionale, l'elezione del Senato dovesse avvenire su base regionale.

Lungi dal valutare un sistema di elezione più coerente con il riferimento territoriale presente in Costituzione, il Parlamento modificò la legge, prevedendo unicamente che per il Senato il premio di maggioranza sarebbe stato articolato su base regionale. Così, in ogni Regione la lista o la coalizione più votata avrebbe conseguito il 55% dei seggi senatoriali attribuiti alla circoscrizione regionale. Ancora una volta, dunque, al richiamo alla base regionale compiuto dal Costituente fu attribuito meramente un valore di ritaglio circoscrizionale del territorio nazionale.

Un ulteriore elemento di prova di una comune visione del sistema parlamentare italiano fortemente indirizzata verso un bicameralismo paritario ed indistinto si può rinvenire anche nella lettura data dalla Corte costituzionale in occasione dei giudizi sulla legittimità delle leggi elettorali.

Chiamato a giudicare la legittimità del premio di maggioranza previsto dalla legge del 2005, nella sentenza n. 1/2014 il giudice delle leggi osserva come le assemblee parlamentari siano “al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione ... sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)”, titolari di “funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002)”, che distinguono tali

⁵² Sull'omogeneità delle formule previste dall'attuale legge elettorale per entrambe le Camere, tra gli altri, v. A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo prefetto*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, pp. 3 ss.

organi “da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”⁵³. Da qui, l’illegittimità di soluzioni che, pur perseguendo il legittimo obiettivo della stabilità di governo, determinino una eccessiva compressione della rappresentatività delle assemblee parlamentari.

Il concetto è ribadito, pur con diversi accenti, anche nella successiva pronuncia sulla legge che, in vista della conclusione della riforma organica della Costituzione proposta dal Governo Renzi, era stata approvata per l’elezione della sola Camera dei Deputati. Intervenuta dopo la bocciatura della riforma ad opera della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, nella sentenza n. 35/2017 la Corte sottolinea in modo esplicito gli elementi essenziali del parlamentarismo italiano. “Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione – affermano i giudici – la Camera dei Deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest’ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.)”. In tale quadro, “ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”⁵⁴.

Richiamando espressamente l’esito del voto referendario, poi, la Corte osserva come tale consultazione abbia 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”⁵⁵.

È chiaro, quindi, come all’interno di un simile sistema il richiamo al dato territoriale in relazione alla composizione di una delle due assemblee debba essere letto in modo coerente con la natura paritaria ed indistinta dell’impianto bicamerale. In tale quadro, allora, diventa centrale la precisazione, operata in relazione alla Camera dei Deputati, ma parimenti applicabile al Senato, che la disposizione sulla ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni non è preordinata a “garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (sentenza n. 271 del 2010), ma ... tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi

⁵³ C. Cost., sent. n. 1/2014, par. 3.1. Si osservi che l’analisi condotta dalla Corte insiste principalmente sulle disposizioni relative alla Camera dei Deputati. Le stesse valutazioni, tuttavia, vengono riprese con riferimento alle disposizioni sull’elezione del Senato, senza che i giudici necessitino abbiano ritenuto di integrare l’analisi con riguardo alla connotazione territoriale della Camera alta. Al contrario, la Corte si limita ad osservare come, dovendosi applicare il premio di maggioranza su base regionale, la compressione della rappresentatività determinata dalla legge rischi di essere inutile per il perseguimento dell’obiettivo della governabilità (par. 4).

⁵⁴ C. Cost., sent. n. 35/2017, par. 9.2.

⁵⁵ *Ivi*, par. 15.2. e riportato, tra gli altri, in P. CARROZZA, *The Paradoxes of Constitutional Reform*, in *The Italian Law Journal*, 2017, special issue, p. 97.

in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio"⁵⁶.

Da qui, l'ennesima conferma della natura *territory-blind* del sistema parlamentare italiano.

5. La rappresentanza territoriale nelle proposte di riforma costituzionale non approvate

L'impianto definito dal Costituente in merito alla composizione del Parlamento è stato più volte revocato in dubbio. A fronte dei primi significativi mutamenti nell'assetto politico del Paese verificatisi tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, nel tempo si sono susseguiti diversi progetti di riforma istituzionale che hanno interessato anche il tema della composizione e delle funzioni del Parlamento stesso⁵⁷.

All'interno delle proposte di riforma, la questione della valorizzazione del dato territoriale nella composizione e funzionamento della Camera alta ha acquisito gradualmente peso. Così, in una prima bozza di ristrutturazione dell'assetto istituzionale, elaborata dalla Commissione Bozzi (1983-1985)⁵⁸, si propose una riduzione del numero dei membri di entrambe le Camere. Per quanto riguarda il Senato, peraltro, l'interesse principale investì la questione del numero massimo dei senatori a vita e delle categorie di soggetti che avrebbero potuto essere di diritto nominati membri di tale assemblea. Il lavoro della Commissione, invece, non approfondì la questione della rappresentanza dei territori.

⁵⁶ *Ivi*, par. 10.2.

⁵⁷ Per una ricostruzione di sintesi dei diversi progetti di riforma, tra i più recenti, v. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia*, cit., pp. 26 ss.; C. FUSARO, *Bicameralism in Italy*, cit., pp. 7 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in M. MALVICINI (cur.), *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *federalismi.it*, 3/2019, pp. 62 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., pp. 237 ss.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 8 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 262 ss.; M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, pp. 6 ss.; V. LIPPOLIS, *le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'"Avanti" del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *federalismi.it*, 5/2014, pp. 3 ss..

⁵⁸ Si tratta di una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative. Tale organismo, peraltro, non aveva un vero e proprio ruolo all'interno dell'iter di approvazione di progetti di riforma, dovendosi limitare a comunicare le conclusioni del proprio lavoro istruttorio ai Presidenti delle due Assemblee, i quali avrebbero successivamente incardinato eventuali proposte nell'attività delle competenti Commissioni parlamentari permanenti.

Per un'analisi dei lavori della Commissione, oltre ai contributi *supra* menzionati, v. G.F. CIAURRO, *Quale Parlamento per quale società*, in *Nuovi studi politici*, 1984, pp. 3 ss.; P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, pp. 269 ss.; P.G. LUCIFREDI, *Le nuove camere secondo il progetto Bozzi. Le conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, in *Parlamento*, 1985, pp. 4 s..

Successivamente, una proposta organica di riforma del sistema costituzionale venne elaborata dalla Commissione De Mita-Iotti (1992-1994)⁵⁹. Tra le molte novità, i lavori sottolinearono l'urgenza di una profonda revisione dei rapporti tra Stato e Regioni, con una valorizzazione del ruolo delle comunità periferiche. Il dibattito coinvolse anche il tema della composizione e delle funzioni delle assemblee parlamentari, ma, sul punto, i contrasti tra le posizioni delle diverse forze politiche impedirono la formulazione di una proposta specifica.

Un nuovo progetto di revisione organica del sistema parlamentare delineato dal Costituente venne elaborato dalla Commissione per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema (1997)⁶⁰. Relativamente alla composizione delle assemblee parlamentari, la proposta prevedeva una forte riduzione del numero dei membri di entrambe le Camere. Per quanto riguarda il Senato, il progetto prevedeva un organo di 200 membri elettivi. Sostanzialmente, però, nulla cambiava rispetto al passato relativamente alla connotazione territoriale degli stessi. I senatori, infatti, sarebbero stati eletti a suffragio universale 'a base regionale' ed ogni Regione avrebbe avuto diritto ad almeno 4 senatori.

Nonostante la sostanziale omogeneità nella struttura della Camera alta, peraltro, il progetto di riforma conteneva alcune misure volte a dare maggior copertura alla rappresentanza dei territori nei settori strettamente connessi alla propria sfera di azione. Nelle questioni più direttamente legate alle competenze delle istituzioni territoriali, infatti, la proposta di revisione prevedeva che il Senato fosse integrato da un pari numero di rappresentanti dei Consigli regionali, provinciali e comunali⁶¹. Sotto diverso profilo, la riforma prevedeva altresì la costituzionalizzazione del sistema di conferenze tra i rappresentanti degli organi esecutivi dei diversi livelli di governo.

⁵⁹ Diversamente dalla Commissione Bozzi, una volta istituita, la menzionata Commissione per le riforme istituzionali fu investita dal Parlamento di un ruolo formale all'interno dell'iter di revisione costituzionale. Così, con l. cost. 6 agosto 1993, n. 1, venne disposta una deroga al procedimento ordinario previsto dall'art. 138 Cost., attribuendo all'organo in questione, il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), nonché delle proposte di riforma dei sistemi elettorali, che lo stesso avrebbe dovuto illustrare alle Assemblee.

⁶⁰ Complice il fatto che la parte del progetto di riforma relativa al sistema delle autonomie territoriali è stata poi sostanzialmente ripresa nelle leggi costituzionali n.1 del 1999 e 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, il lavoro della Commissione D'Alema ha rappresentato un *turning point* per i successivi tentativi di riforma dell'assetto istituzionale. Per un'analisi del progetto di riforma in questione, oltre ai contributi più recenti già menzionati, tra i molti, v. U. ALLEGRETTI, *Per una valutazione del progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, vol. 1, 1999, pp. 39 ss.; P. CARETTI, *Il Parlamento nel progetto di riforma della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in M.P. CHITI – L. STURLESE (cur.), *La riforma costituzionale*, Milano, 1999, pp. 93 ss.; nonché i diversi interventi contenuti nel volume collettaneo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 6-7 Novembre 1998*, Padova, 1999 (con particolare riguardo alle relazioni di M. LUCIANI, G. PITRUZZELLA e P. CIARLO).

⁶¹ In particolare, l'art. 89 del testo costituzionale novellato, demandava alla legge la definizione dei "criteri per l'elezione dei consiglieri in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza degli enti interessati. I collegi elettorali sono formati rispettivamente da componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali, sulla base dei voti espressi per l'elezione dei consigli stessi". Tra le materie per cui il Senato doveva operare in 'sessione speciale', rientravano soprattutto l'autonomia finanziaria e la definizione degli "imprescindibili interessi nazionali" nelle materie di competenza regionale.

Sebbene le maggiori forze politiche interne al Parlamento avessero espresso il proprio consenso per il progetto, il successivo cambiamento del clima politico determinò il definitivo affossamento della proposta. Conclusasi negativamente l'esperienza della Commissione bicamerale, un nuovo progetto di revisione venne, quindi, proposto dal Governo Berlusconi ed approvato da entrambi i rami del Parlamento nel 2006⁶².

Tra le altre novità introdotte, oltre alla conferma della costituzionalizzazione del sistema di conferenze tra livelli di governo, il testo prevedeva un profondo ripensamento dell'assetto parlamentare tradizionale, superando definitivamente il bicameralismo paritario perfetto e proponendo, almeno sulla carta, una valorizzazione della connotazione territoriale della Camera alta. Già partendo dal nome, il Senato si arricchiva dell'appellativo 'federale'. Dal punto di vista della composizione, attesa la sua caratterizzazione regionale, era stata soppressa la previsione di una quota di senatori eletti nella circoscrizione estero e la categoria dei senatori a vita era stata sostituita dai deputati di diritto e a vita.

Il numero dei membri dell'assemblea era ridotto da 315 a 252. L'elezione era sempre a suffragio universale e diretto "su base regionale", ma l'art. 57 Cost. novellato disponeva che la legge di disciplina del sistema di elezione avrebbe dovuto assicurare "la rappresentanza territoriale da parte dei senatori". A maggior garanzia della connessione le comunità territoriali e l'assetto istituzionale nazionale, la riforma prevedeva la piena corrispondenza tra la durata in carica di ciascun Consiglio regionale e quella dei senatori eletti nella medesima Regione: le rispettive elezioni sarebbero state contestuali⁶³. Di conseguenza, il Senato sarebbe stato soggetto a rinnovi parziali, più o meno ampi, in occasione del rinnovo dei singoli Consigli regionali e la sorte dei senatori sarebbe stata legata in modo inscindibile a quella dei consiglieri regionali. Nell'ottica di una maggiore corrispondenza dell'attività della Camera alta con gli interessi delle collettività territoriali, il progetto introduceva altresì un quorum qualitativo per il funzionamento del Senato. Il nuovo testo dell'art. 64 Cost., infatti, prevedeva che le deliberazioni di tale assemblea non sarebbero state valide se non fossero stati "presenti senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni". I consigli regionali, poi, avrebbero potuto, sentiti i consigli delle autonomie locali, esprimere pareri sui disegni di legge nelle

⁶² Per un'analisi delle riforme previste dal progetto in relazione al sistema parlamentare, oltre ai contributi *supra* menzionati, v. anche S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in T. GROPPi – P.L. PETRILLO (cur.), *Cittadini, Governo, autonomie*, Milano, 2005, pp. 3 ss.; T.E. FROSINI, *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, ivi, pp. 31 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato*, cit., pp. 62 ss..

⁶³ Ulteriore indice del legame tra rappresentanti e comunità territoriali era dato dalle limitazioni imposte in tema di elettorato passivo. Secondo il testo novellato dell'art. 58 Cost., sarebbero stati eleggibili a senatore solo coloro che avessero ricoperto cariche pubbliche elettive in enti territoriali o locali interni alla Regione ovvero fossero già stati eletti deputati o senatori in circoscrizioni interne alla stessa Regione. Tale delimitazione risultava, peraltro, indebolita dalla clausola residuale che riconosceva l'elettorato passivo a tutti coloro che risiedessero nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Gli stessi rappresentanti delle Regioni e delle altre autonomie locali avrebbero potuto, pur senza diritto di voto, partecipare ai lavori del Senato⁶⁴.

In un quadro di trasformazione profonda del sistema e superamento dello storico impianto paritario del bicameralismo, il progetto di revisione individuava nel Senato il luogo principale di raccordo tra le istanze delle comunità periferiche e le linee di azione del governo centrale.

In un contesto politico altamente divisivo, peraltro, la riforma venne percepita come la riforma della maggioranza di governo. In assenza di un'approvazione a maggioranza qualificata, pertanto, venne indetto un referendum approvativo. Lo spirito di profonda contrapposizione politica che aveva caratterizzato il percorso di approvazione della legge si ripropose nella consultazione referendaria, che venne vissuta dagli attori politici e dal corpo elettorale in chiave plebiscitaria. In tale contesto, il mutamento di maggioranza consacrato dalle elezioni politiche, che si tennero dopo l'approvazione del progetto di legge costituzionale e prima della consultazione referendaria, portò alla bocciatura della riforma⁶⁵.

La stessa dinamica si è riproposta anche nel 2016, in occasione dell'ultimo progetto di revisione organica della Carta costituzionale proposto dal Governo Renzi⁶⁶.

Rispetto al progetto proposto nel 2006, in tale riforma il Senato perdeva l'epiteto evocativo di 'federale' e acquistava una connotazione territoriale molto più esplicita. Secondo il novellato testo dell'art. 55 Cost.,

⁶⁴ Il testo prevedeva che sarebbe stato possibile prevedere due rappresentanti per ogni Regione o provincia autonoma: un delegato eletto dal Consiglio regionale e un sindaco o presidente di provincia o di città metropolitana eletto dal Consiglio delle autonomie locali (art. 57).

⁶⁵ Nella disciplina del periodo transitorio la legge costituzionale licenziata dalle due Camere prevedeva che la maggior parte delle novità introdotte sarebbero entrate in vigore alla prima legislatura successiva all'entrata in vigore della riforma stessa; la parte della riforma che riguardava la riduzione dei parlamentari e il nuovo assetto delle assemblee legislative, poi, sarebbe andata a regime a partire dalla legislatura che sarebbe iniziata dopo il quinto anno successivo alla prima formazione della Camera e del Senato federale secondo il nuovo ordinamento, ovvero ben dieci anni dopo l'approvazione della riforma.

⁶⁶ Per una ricostruzione dei contenuti della riforma, del dibattito e del risultato del voto referendario, si possono leggere, tra i molti, i contributi contenuti in AA.VV., *Riforme costituzionali e Stato regionale: un binomio ancora possibile?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, n. 1; P. PASSAGLIA (cur.), *The 2016 Italian Constitutional Referendum: Origins, Stakes, Outcome*, in *The Italian Law Journal*, 2017, special issue. Sul più specifico tema della riforma del Senato contenuta nel progetto di revisione, v. N. LUPO, *The failed constitutional reform of the Italian Senate*, in *DPCE Online*, 2019, n.2, pp. 1595 ss.; B. GUASTAFERRO, *Territorial Representation in Unitary States. Reforming National Legislatures in Italy and in the United Kingdom*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, vol 11, pp. 161 ss.; S. CECCANTI – S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato*, cit., pp. 442 ss.; A. MORRONE, *Il superamento del bicameralismo: verso un governo nazionale della Repubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2016, n. 2, pp. 469 ss.; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, cit. pp. 6 ss..

Tra la riforma proposta dal Governo Berlusconi e quella avanzata dal Governo Renzi, in realtà, numerosi sono stati i progetti di revisione della Costituzione presentati o elaborati in Parlamento. In nessun caso, tuttavia, il procedimento è arrivato a conclusione a causa della fine delle legislature ovvero, in termini più generali, per l'assenza di un consenso politico, perlomeno maggioritario, sui progetti stessi. Per una ricostruzione delle diverse proposte, si rinvia ai contributi citati *supra* at nt. 57.

infatti, il Senato avrebbe rappresentato “le istituzioni territoriali” ed esercitato “funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”.

Per rinforzare tale legame, il Senato sarebbe stato eletto non più a suffragio universale e diretto ma, sulla scorta di esempi stranieri di altre assemblee parlamentari rappresentative delle comunità territoriali, in via indiretta. Facendo più specificamente riferimento al modello austriaco, il progetto demandava l’elezione dei senatori ai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano. I componenti, poi, sarebbero stati eletti tra i consiglieri regionali e, nella misura di uno per Regione, tra i Sindaci dei rispettivi territori. Essendo la loro legittimazione legata, seppure indirettamente, alla carica istituzionale svolta presso le comunità territoriali, il testo disponeva che la durata della carica senatoriale era in ogni caso legata al mandato elettorale ricoperto a livello locale.

Coerentemente con l’obiettivo prospettato di attribuire alla Camera alta una funzione di raccordo istituzionale, il progetto di riforma prevedeva una drastica diminuzione del numero dei componenti elettivi, che passavano da 315 a 95⁶⁷, ed il definitivo superamento del bicameralismo paritario. Come rilevato, la riforma costituzionale modificava il tipo di rappresentanza svolta dalla Camera alta: da una rappresentanza politica si passava ad una rappresentanza territoriale, o meglio politico-territoriale⁶⁸. Da qui, l’attribuzione al Senato di competenze rilevanti per la sfera di azione delle autonomie periferiche e la sua esclusione dal circolo del rapporto fiduciario.

L’efficacia della riforma e, soprattutto, l’effettività delle soluzioni individuate doveva, peraltro, essere dimostrata nella realtà. Sebbene, infatti, si fosse disposto il superamento della storica parità del bicameralismo interno, la Camera alta continuava ad avere importanti funzioni in ambiti molto delicati della vita politica del Governo. In questo modo, essa avrebbe potuto influenzare le decisioni e, in determinate circostanze, le sorti stesse dell’esecutivo nazionale.

In questo contesto, non era assicurato che i componenti del Senato avrebbero agito sulla scorta delle istanze dei propri territori o, al contrario, seguendo le indicazioni dei partiti nazionali. Sotto un primo aspetto, il divieto del vincolo di mandato continuava ad operare per i componenti di entrambe le Camere. In secondo luogo, se è vero che l’elezione dei senatori era svolta dai Consigli regionali, bisogna rilevare come la riforma avesse specificato che essa avrebbe dovuto avvenire “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. In sostanza, la

⁶⁷ A questi avrebbero continuato ad aggiungersi i 5 senatori nominati dal Capo dello Stato, non più a vita ma per un mandato non rinnovabile di 7 anni e gli stessi ex Presidenti della Repubblica. La ripartizione dei seggi avrebbe dovuto avvenire, analogamente a quanto già previsto, in proporzione alla popolazione delle singole Regioni, quale sarebbe risultata dai censimenti. Attesa la riduzione complessiva dell’organo, la novella costituzionale attribuiva ad ogni Regione, ed alla Province autonome di Trento e di Bolzano, un numero minimo di due senatori.

⁶⁸ Cfr. S. CECCANTI – S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, cit., p. 442.

compagine senatoriale proveniente da ogni Regione avrebbe rispettato l'assetto di forze uscito dalle elezioni regionali. In un sistema politico fortemente centripeto, tale misura rischiava, in ultima analisi, di lasciare alle segreterie nazionali di partito l'individuazione dei candidati alla carica di senatore. Una maggiore garanzia del peso esercitato dalle comunità territoriali sarebbe sicuramente stata raggiunta prevedendo l'attribuzione della carica senatoriale ai Presidenti delle Giunte regionali. Tale soluzione, tuttavia, non era stata codificata nella riforma e avrebbe potuto essere raggiunta solo attraverso la riforma della legge elettorale.

Come accennato, analogamente a quanto accaduto nel 2006, la riforma presentata venne percepita come una proposta della maggioranza politica di governo e, in un clima di profonda spaccatura politica, non riuscì a raccogliere intorno a sé un consenso trasversale. Venne quindi indetta nuovamente una consultazione referendaria. Con toni forse ancor più netti che nel passato, il voto venne investito di una portata plebiscitaria verso il capo dell'esecutivo, restando assolutamente sullo sfondo il merito della riforma. In questo contesto, mutato il quadro politico iniziale, il progetto di revisione costituzionale venne nuovamente bocciato.

6. Rappresentanza territoriale ed assetto istituzionale nell'attuale processo di riforma costituzionale

L'assenza delle condizioni minime per procedere ad una revisione organica della Costituzione, resa palese dal naufragio dei numerosi progetti di riforma presentati nel corso dell'ultimo decennio, aveva, in chiusura della precedente legislatura, indotto le parti politiche a cambiare approccio. Abbandonata l'idea di una riforma sistemica, nel dibattito politico e dottrinario si era progressivamente affermata l'opportunità di procedere ad interventi di riforma puntuali che interessassero singoli aspetti dell'assetto costituzionale, su cui fosse possibile far convergere un sostegno trasversale⁶⁹.

Complice un serpeggiante clima di delegittimazione del sistema, peraltro, l'assetto parlamentare uscito fuori dalle ultime elezioni del 2018 era risultato ancor più fiaccato e frammentato. In tale contesto, la costruzione di un consenso allargato su proposte di revisione costituzionale era persa da subito opera difficile e inane.

⁶⁹ Sul dibattito e sulle problematiche connesse alla scelta tra riforme organiche e puntuali, tra i molti, v. E. CATELANI, *Riforme costituzionale: procedere in modo organico o puntuale*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020; G DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi.it*, 7/2019, p. 3; A. CARDONE, *Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quanto sembra all'alba*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, pp. 7 s.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 254 ss. e dottrina ivi citata.

Ciononostante, sulla spinta di una crescente ondata di populismo, di cui le forze politiche paiono sempre più al tempo stesso vittime e motori ispiratori, in un’ottica di comunicazione politica sempre più tesa ad aumentare il proprio consenso nel ‘popolo dei sondaggi’, i partiti della coalizione di maggioranza formatasi all’indomani delle elezioni avevano ritenuto di portare avanti proprie proposte ‘bandiera’ anche in tema di riforma costituzionale⁷⁰.

In questo quadro si colloca il percorso che ha portato all’approvazione, da ultimo confermata con il voto referendario del 20 e 21 settembre⁷¹, di una legge di revisione costituzionale che prevede la riduzione del numero dei parlamentari.

Com’è noto, il testo si limita a compiere modifiche puntuali sulla composizione di entrambe le assemblee parlamentari. Per la Camera dei Deputati, il numero complessivo di membri viene ridotto da 630 a 400. Proporzionalmente, il numero dei deputati eletti nella circoscrizione Estero passa da 12 a 8. Per quanto riguarda la struttura del Senato, l’art. 3 della legge prevede una riduzione da 315 a 200 senatori elettivi. La compagine dei senatori eletti nella circoscrizione Estero passa da 6 a 4. Il numero minimo di senatori per ogni Regione scende da 7 a 3. Sul punto, però, le modifiche apportate da ultimo al testo della legge hanno equiparato le Province autonome di Trento e Bolzano alle Regioni. Per la comunità regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, di conseguenza, il numero di senatori scende da 7 a 6⁷². È confermata, invece, la quota, rispettivamente di 2 ed 1 senatore, per Molise e Valle d’Aosta.

Da ultimo, parallelamente alla riduzione del numero dei parlamentari elettivi, la legge di revisione delimita in modo chiaro il potere di nomina di senatori a vita da parte del Capo dello Stato. Secondo la nuova formulazione dell’art. 59 Cost., infatti, il numero dei senatori a vita di nomina presidenziale “non può in alcun caso essere superiore a cinque”.

Nell’intenzione originaria dei proponenti, il contenuto della riforma doveva essere semplice e chiaro; ciò, nell’intento di rendere più agevole la comunicazione politica del progetto e, soprattutto, la condivisione

⁷⁰ Sul contesto politico sotteso alle più recenti proposte di riforma, v. F. BIONDI, *Intervento*, in *Nomos*, 3/2019, p. 3; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, p. 3; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell’indagine comparata*, in *federalismi.it*, paper 17 aprile 2020, p. 3.

⁷¹ Il referendum era stato originariamente calendarizzato per il 29 marzo 2020 ma la situazione di emergenza determinata dalla diffusione dell’epidemia da Covid-19 aveva indotto il Governo a rinviare il voto, individuando il 20-21 settembre 2020 come nuova data per tutte le elezioni sospese.

⁷² In merito, bisogna rilevare come alla posizione di maggior tutela prevista in relazione alla composizione del Senato faccia da contraltare una forte riduzione nel numero dei membri della Camera dei Deputati, con conseguenze importanti nella rappresentanza parlamentare delle diverse minoranze linguistiche presenti sul territorio regionale.

Sul più generale tema della specificità della rappresentanza delle autonomie speciali, sia comunque consentito rinviare a v. M. CALAMO SPECCHIA, *Il “taglio” dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”*, cit., p. 14; p. G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano*, cit., pp. 80 s.; F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in E. ROSSI, (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 107 s.; C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, ivi, pp. 160 s.

da parte del corpo elettorale, anche in funzione, come è effettivamente avvenuto, di un eventuale rinvio ad una nuova consultazione referendaria. Sotto diverso profilo, le forze di maggioranza avevano presentato la riforma come sostanzialmente neutra dal punto di vista delle conseguenze sull'assetto politico istituzionale, ponendosi come obiettivi principali la riduzione dei costi di funzionamento dell'apparato istituzionale e la valorizzazione del ruolo del Parlamento conseguente ad una maggiore efficienza nel suo funzionamento⁷³.

Nonostante la linearità della formulazione e la natura circoscritta delle modifiche, peraltro, sin dall'origine, l'intervento ora ratificato dal voto referendario aveva fatto parte di un più ampio progetto di riforme che, sebbene istruite singolarmente, in caso di approvazione avrebbero portato ad una riforma organica del sistema.

Ancora una volta, più che frutto di un accordo trasversale, le diverse proposte costituivano parte integrante del programma di governo. Accanto alla riduzione del numero dei parlamentari, il contratto di governo stipulato dalla cosiddetta coalizione giallo-verde (M5S-Lega) prevedeva il superamento definitivo del divieto di vincolo di mandato ed il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, quali le iniziative legislative popolari ed il referendum⁷⁴. Ora, è chiaro come, in caso di approvazione, l'insieme di tali proposte avrebbe avuto un impatto tutt'altro che neutro sull'impianto di fondo del sistema parlamentare, stravolgendo il tradizionale rapporto tra rappresentanti e rappresentati e, in ultima analisi, svuotando di importanza l'organo parlamentare come luogo di confronto, negoziazione, decisione e, in generale, ricomposizione unitaria delle diverse anime interne alla comunità politica.

In quanto riforma di parte, i progetti di revisione sono stati fortemente criticati ed aversati dalle forze politiche di minoranza. Ancorché tutte le forze politiche si fossero dichiarate in linea di principio favorevoli ad una revisione del numero dei parlamentari e ad una valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, numerosi erano stati i richiami alla opportunità di una riforma organica del sistema.

⁷³ Sul punto, tra gli altri, v. F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI, (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 41 s.

⁷⁴ Mentre la proposta di revisione sul vincolo di mandato allo stato attuale non risulta ancora essere stata esaminata, il progetto sugli istituti di democrazia diretta è stato riversato nel disegno di legge costituzionale A.S. 1089, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato. Su tali ulteriori riforme, v. A. CARDONE, *Il "metodo" parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura*, pp. 2 ss.; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale*, loc. cit.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, pp. 2 s.; F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 38 s.; C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma giallo-verde*, in *Forum quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, pp. 3 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity"*, cit., p. 1 s., ove si riporta espressamente in nota il punto 20 del contratto di governo stipulato nel 2018.

Pur nella diversità delle posizioni, anche molta parte della dottrina ha posto in evidenza le criticità prodotte dall'approvazione dei progetti di revisione presentati.

Più specificamente, diverse sono state le riflessioni critiche sugli effetti della riforma del numero dei parlamentari, con particolare riguardo al rapporto tra rappresentanza politica e comunità territoriali ed alle dinamiche di funzionamento degli organi parlamentari⁷⁵.

Un primo profilo di analisi ha riguardato gli effetti della riduzione dei numeri sulla rappresentatività dei parlamentari. Come ha notato parte autorevole della dottrina, il tema della dimensione delle assemblee parlamentari non è una questione prettamente numerica⁷⁶. Al netto del divieto di vincolo di mandato, gli eletti sono legati agli elettori da un rapporto di responsabilità politica che inevitabilmente si affievolisce tanto più, quanto l'indice di rapporto tra numero di rappresentanti e numero di rappresentati diminuisce. In sostanza, con l'aumento del bacino di elettori rappresentato da un parlamentare si rende più rarefatto il legame politico tra questo e il suo collegio elettorale⁷⁷; ciò, con ancor più evidenza in un clima generale di disaffezione alla partecipazione alla vita pubblica anche attraverso i corpi intermedi. A tale allentamento, corrisponde una maggiore forza attrattiva dei soggetti che, all'interno dei partiti politici, effettuano le scelte sulle candidature. Per converso, in caso di debolezza dei partiti, l'effetto finale dell'indebolimento del rapporto elettori/eletti rischia di essere la sostanziale deresponsabilizzazione dei rappresentanti.

Come rilevato nei dossier predisposti dagli uffici studi delle assemblee parlamentari, attualmente il rapporto tra rappresentanti e cittadini in Italia si assesta su un deputato ogni 96.000 ed un senatore ogni 188.000 abitanti. Con l'implementazione della riforma, il rapporto si attesterà su un deputato ogni 151.000 ed un senatore ogni 302.000 abitanti. Di conseguenza, l'Italia diventerà il Paese europeo con l'indice di rapporto rappresentanti/rappresentati più basso. Il dato riveste un'importanza primaria se si considerano

⁷⁵ Per un'ampia disamina dei diversi profili connessi al progetto di revisione costituzionale in questione, appare di estrema utilità la lettura degli interventi di esperti giuristi chiamati, all'interno di un'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati (tra il 21 marzo e il 3 aprile 2019) connessa all'istruttoria sulla proposta di legge A.C. 1585. In particolare, si possono segnalare le audizioni di Salvatore Bonfiglio, Beniamino Caravita di Toritto, Ginevra Cerrina Feroni, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Giampiero Di Plinio, Giampietro Ferri, Massimo Luciani, Valerio Onida, Anna Poggi, Daniele Porena, Ciro Sbailò, Michele Schiavone, Silvio Troilo. I verbali delle audizioni sono disponibili a questo link del sito della Camera dei Deputati: https://www.camera.it/leg18/203?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_riduzione&calendario=false&soloSten=false.

⁷⁶ P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, numero speciale, 2019, pp. 87 ss.; G. PASSERELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, pp. 5 s.; G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 3.

⁷⁷ Così, tra gli altri, L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 2.

le peculiarità del sistema istituzionale italiano, caratterizzato più di altri ordinamenti dall'attribuzione alle assemblee parlamentari di un ruolo di rappresentanza del pluralismo politico interno.

Le considerazioni esposte assumono ancor più rilievo se poste in relazione alla composizione del Senato ed al sistema elettorale attualmente in vigore⁷⁸. Secondo alcune proiezioni, infatti, per quanto riguarda l'elezione nei collegi uninominali, in alcuni casi un seggio sarebbe assegnato in riferimento ad una popolazione media di circa un milione di abitanti⁷⁹. Più in generale, la riduzione del numero dei senatori avrebbe un sicuro effetto selettivo, alzando di fatto la soglia di sbarramento e rendendo più difficile, se non impossibile, l'accesso al soglio senatoriale da parte di esponenti di minoranze. Ciò non varrebbe solo per le forze politiche minoritarie, ma anche per quei soggetti politici espressivi delle molteplici minoranze linguistiche e culturali presenti nel Paese⁸⁰.

In ogni caso, è stato osservato come la riduzione dell'indice di rapporto tra elettori ed eletti potrebbe contribuire in modo significativo ad allentare ogni legame dei rappresentanti con il proprio territorio di riferimento⁸¹: l'aumento dell'estensione geografica dei collegi determinerà con tutta probabilità una perdita di contatto con le molteplici e variegate identità territoriali. Dall'altra parte, la necessità di raccogliere un consenso più largo dal punto di vista demografico avrà un effetto selettivo anche sui soggetti potenzialmente interessati a candidarsi alle elezioni, a tutto favore dei candidati individuati e sostenuti dai partiti o dei soggetti in grado di sostenere una campagna elettorale finanziariamente impegnativa.

Un secondo profilo di criticità messe in luce dalla dottrina ha riguardato la struttura interna ed il funzionamento delle assemblee parlamentari. Prescindendo da considerazioni sulle difficoltà che la riforma potrebbe produrre sulla formazione di quegli organi la cui composizione numerica è stabilita in modo fisso dai Regolamenti, *rebus sic stantibus*, la riduzione del numero dei parlamentari comporterà una

⁷⁸ Per evitare un possibile stallo legato alla necessità di modificare la legge elettorale in conseguenza della riforma costituzionale, la precedente maggioranza parlamentare aveva approvato la l. 27 maggio 2019, n. 51 (recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), con la quale l'originario sistema fisso di ripartizione tra collegi uninominali e plurinominali è stato sostituito da un criterio variabile con determinazione del rapporto in 3/8. Sul punto, v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., pp. 15 ss.; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito ai D.D.L. n. 881 su «Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari»*, in *Consulta online*, 1/2019, pp. 13 ss..

⁷⁹ Secondo le tabelle di calcolo diffuse la ripartizione per regione dei collegi uninominali vedrebbe l'elezione, in Friuli e Calabria, di un senatore ogni 1.200.000/979.000 abitanti, mentre in Valle d'Aosta e Molise il rapporto si attesterebbe su 1 senatore ogni 126.000/313.000 abitanti. Per una tabella sintetica v. L. TRUCCO, *op. cit.*, pp. 16 s..

⁸⁰ Così, F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 23.; V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 3

⁸¹ Sul tema, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 98; A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e trasformazione del sistema delle leggi elettorali*, cit., p. 11; F. BIONDI, *Intervento*, cit., p. 4.

riduzione anche sul numero dei componenti delle Commissioni parlamentari⁸². Al Senato, in particolare, le Commissioni dovrebbero passare da una consistenza variabile tra 21 e 26 membri ad una variabile tra 13 e 16 membri⁸³. Conseguentemente, tenuto conto dei quorum strutturali e funzionali, è stato osservato come talune Commissioni potrebbero decidere con il sostegno di soli 4 senatori⁸⁴.

Sempre al Senato, peraltro, la riduzione dei parlamentari potrebbe non avere effetti solo in relazione alle condizioni richieste per il suo funzionamento. La conseguente diminuzione del numero dei componenti dei gruppi parlamentari, infatti, potrebbe verosimilmente far crescere i casi di senatori chiamati a far parte contemporaneamente di una pluralità di Commissioni parlamentari permanenti. Tale circostanza, però, renderebbe sicuramente più gravoso il lavoro di tali organismi, dovendo il calendario delle sedute essere coordinato sulla base degli impegni dei suoi componenti. Secondariamente, potrebbe aumentare il rischio di una impossibilità materiale dei senatori a prendere parte ai lavori delle Commissioni; con immaginabili conseguenze sull'efficienza complessiva dell'operato dell'assemblea parlamentare.

Sotto diverso profilo, da un punto di vista politico, l'aumento dei casi di parlamentari coinvolti nei lavori di una pluralità di Commissioni potrebbe determinare un maggior peso politico degli stessi rispetto agli altri colleghi; con inevitabili conseguenze sul piano della parità dei membri e, in ultima analisi, dell'uguaglianza del voto⁸⁵. Infatti, soprattutto nel caso in cui si insista per assicurare all'interno delle Commissioni la rappresentanza, ancorché proporzionale, di tutte le forze politiche, gli esponenti dei gruppi più piccoli si troveranno a rappresentare la posizione del proprio gruppo in più sedi. Questo, non solo determinerebbe una sovrarappresentazione dei gruppi minoritari, ma attribuirebbe altresì ai parlamentari interessati la capacità di far valere le proprie posizioni (*rectius*, in ipotesi, gli interessi del proprio bacino elettorale) su una pluralità di 'tavoli', con un conseguente maggiore 'potere negoziale' rispetto ai colleghi componenti di un'unica Commissione.

A fronte di simili problematiche, da più parti è stata posta in evidenza l'opportunità di rivedere i Regolamenti parlamentari, eventualmente pensando ad un accorpamento di talune delle attuali Commissioni parlamentari. Tale soluzione, peraltro, porterebbe con tutta probabilità ad un aggravio di

⁸² Per un'analisi generale degli effetti sul funzionamento degli organi interni delle assemblee, v. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI, (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 136 ss.; V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia*, cit., pp. 5 s.; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali*, cit., pp. 7 s.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 271 ss.

⁸³ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 8 s.; A.M. POGGI, *Audizione presso la Camera dei Deputati, Commissione I - Affari costituzionali, del 28 marzo 2019*, p. 14.

⁸⁴ Cfr. S. CURRERI, *loc. cit.*, il quale riporta l'esempio della Commissione XI del Senato, competente in materia di lavoro e previdenza sociale. Con la riduzione del numero dei parlamentari, la Commissione sarebbe composta da 13 membri; potendo validamente operare con la presenza di 7 componenti, le decisioni potrebbero essere assunte con il voto favorevole di 4 senatori.

⁸⁵ S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.9

competenze, e quindi di lavoro, di ogni singola Commissione. Parallelamente, una riorganizzazione delle strutture interne delle assemblee farebbe venir meno il sostanziale parallelismo attualmente esistente tra le stesse e la struttura organizzativa dell'esecutivo. Da qui, possibili ulteriori problemi di efficienza complessiva del sistema.

Ciò detto, com'è noto, in un contesto di profonda crisi politica, nell'estate del 2019 si è assistito ad un cambio nella maggioranza di governo, con l'uscita del partito della Lega e l'ingresso dei principali gruppi dell'area di centro-sinistra. In un simile quadro, l'approvazione finale del disegno di legge sulla riduzione dei parlamentari⁸⁶, obiettivo fondamentale del programma politico del Movimento 5 Stelle, è stata inserita come condizione essenziale per la formazione di una nuova coalizione di governo. Costretti a mutare le proprie posizioni originarie, da parte loro, i nuovi alleati di governo hanno condizionato il proprio voto positivo sulla proposta all'introduzione di una serie di misure in grado di limitare e correggere i maggiori effetti distorsivi della stessa.

Così, mutato il contesto politico, l'intervento 'puntuale' sulla riduzione del numero dei parlamentari è stato inserito in un nuovo e diverso piano di riforme parimenti puntuali, ma anch'esso destinato, come il precedente, ad avere un impatto di sistema⁸⁷.

Da un lato, atteso lo sbilanciamento che la riduzione del numero dei parlamentari potrà avere sul peso dei rappresentanti delle Regioni nel procedimento di individuazione del Presidente della Repubblica, sulla base delle indicazioni già espresse in precedenza da molta parte della dottrina, è stato presentato un progetto di legge costituzionale per ridurre da 3 a 2 i delegati inviati da ogni Consiglio regionale per la sua elezione⁸⁸.

Sotto diverso profilo, attesi gli effetti della riduzione dei parlamentari non solo sul funzionamento delle due assemblee, ma anche sulla formazione di coalizioni di maggioranza all'interno delle stesse, è stato presentato un progetto di revisione costituzionale teso a eliminare le differenze di elettorato attivo e passivo previste per la formazione della Camera dei Deputati ed il Senato⁸⁹.

⁸⁶ Sull'iter dell'esame e delle votazioni in assemblea, tra gli altri, v. F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 45 ss.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 256 s..

⁸⁷ Così, tra gli altri, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 19 ss.

⁸⁸ Si tratta dell'A.C. 2238, presentato in data 16 novembre 2019 ed attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (testo reperibile in <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=2238&sede=&tipo=>). Sui progetti di legge costituzionale presentati all'indomani del mutamento nella maggioranza di governo del 2019, v. F. BIONDI, *Intervento*, cit., pp. 6 ss.; F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de jure condito o de jure condendo?*, in *Diritto pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, pp. 4 ss.; P.D. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento "tagliato"*, cit., pp. 96 ss..

⁸⁹ Si tratta di un progetto di legge costituzionale già approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura ed attualmente all'esame del Senato, ove ha già subito alcuni emendamenti estensivi (A.S. 1440, reperibile in <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52141.htm>). Sul tema, tra gli altri, v. N. LUPO, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, pp. 71 ss.; L. LONGHI, *Audizione del*

Ai fini del presente lavoro, peraltro, ancor più rilevante appare l'ulteriore proposta di eliminare dalla Carta costituzionale il riferimento alla "base regionale" nella elezione del Senato, sostituendola con la più generica formulazione della "base circoscrizionale"⁹⁰.

In linea con tali proposte, da ultimo, la maggioranza di governo ha avviato l'iter per una riforma del sistema elettorale che elimini la quota maggioritaria, proponendo un sistema proporzionale puro, con voto di lista, per entrambe le assemblee⁹¹.

Gli interventi proposti, qui brevemente riportati, originano dalla constatazione del fallimento dei tentativi di passare da un sistema compromissorio e consociativo ad una democrazia maggioritaria e, forse, anche dalla percezione dei rischi che un simile modello potrebbe generare all'interno di un sistema politico, nel quale i diversi attori non vedono nell'altro una controparte, ma un nemico, ed i criteri operativi non sono quelli del mutuo riconoscimento e del contrasto dialettico volto a proporre un'alternanza, ma quelli della delegittimazione dell'avversario.

Diversamente dalle prospettive sottese all'originario programma di riforme costituzionali, è allora evidente come, in questa fase, da un progetto di sostanziale svuotamento del ruolo del Parlamento si sia passati alla proposizione di strumenti volti a ripristinare e garantire le dinamiche proprie del parlamentarismo consociativo della prima fase dell'esperienza repubblicana. Diversamente dal passato, peraltro, nel periodo presente i partiti sembrano aver perso la forza e la legittimazione che avevano permesso loro di 'governare' la vita parlamentare, assicurando una sostanziale omogeneità nelle due assemblee nonostante le differenze nella composizione. Da qui, l'idea di fondo di superare i residui minimi margini di differenza tra i due organi, per ridurre al minimo il rischio di una diversità di assetti, che rischierebbe di determinare uno stallo insuperabile nella vita politica del Paese; con evidenti ripercussioni anche sulla, seppur finora sostanzialmente disattesa, connotazione territoriale della seconda Camera.

Nel momento in cui si scrive, peraltro, appare arduo compiere una valutazione definitiva sul processo di riforma in corso. Com'è noto, con la consultazione referendaria tenutasi nei giorni scorsi il corpo elettorale ha definitivamente approvato la legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Tuttavia, essa è un tassello di un puzzle ancora in via di definizione e numerosi e legittimi

12 novembre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn. 1440 e conn. (estensione elettorato per il Senato), *ivi*, pp. 126 ss.. In merito, sembra comunque interessante osservare con A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo prefetto*, cit., p. 4, che gli scostamenti nei risultati elettorali avuti con l'attuale legge elettorale e composizione parlamentare si assestano indicativamente a mezzo punto percentuale.

⁹⁰ A.C. 2238 cit., art. 1.

⁹¹ Sul tema, v. F. PACINI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, pp. 110 s.; A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e trasformazione del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi.it*, paper 15 aprile 2020, pp. 13 ss..

sono i dubbi sull'esito finale. Per un verso, la coalizione di governo che ha promosso il pacchetto di riforme brevemente descritto appare tutt'altro che stabile e coesa. Al contrario, finora l'azione di governo è parsa influenzata da movimenti carsici che generano una sensazione di endemica provvisorietà degli accordi di volta in volta raggiunti. A tacer d'altro, si può fare riferimento al tema della riforma elettorale. Nonostante l'introduzione di un sistema proporzionale puro sia stata individuata sin dalla nascita del nuovo patto di governo come una delle condizioni essenziali per il superamento delle distorsioni nella rappresentanza parlamentare conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ad oggi il disegno di legge non solo non è stato definitivamente approvato, ma è stato unicamente licenziato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati; e ciò, con l'astensione, non priva di significato, di alcuni gruppi della stessa maggioranza⁹².

Non si può, conseguentemente, escludere che i progetti di riforma che accompagnano la riduzione del numero dei parlamentari siano rimessi in dubbio da un mutamento nell'assetto di governo; ciò, anche in considerazione dei possibili effetti prodotti dai risultati delle elezioni amministrative tenutesi insieme alla consultazione referendaria⁹³.

Da qui la possibilità, già paventata in dottrina, che dopo il voto referendario l'iter delle ulteriori proposte si areni definitivamente⁹⁴ o segua lungo direttrici diverse.

Del resto, non pare possibile attribuire un significato univoco allo stesso voto referendario. Nonostante le solenni dichiarazioni dei principali esponenti politici, infatti, solo un'accurata analisi politica dei flussi di voto potrà tentare di chiarire se l'approvazione della legge di revisione sia stata animata semplicemente da un diffuso sentimento di antipolitica o, piuttosto, dalla volontà di dare un segnale al Palazzo sulla necessità di riformare il sistema.

Allo stato dell'arte, quindi, seguendo una linea di maggior prudenza, si deve ritenere che gli effetti 'certi' della revisione approvata siano esclusivamente quelli già evidenziati dal dibattito politico e scientifico al momento della prima presentazione del progetto. Parimenti, attuali risultano essere le numerose criticità illustrate da molta parte della dottrina tanto sul rapporto tra rappresentanza politica e comunità territoriali, quanto sulle dinamiche di funzionamento degli organi parlamentari.

Laddove, poi, rafforzata dalle indicazioni del voto popolare, la maggioranza dovesse portare a compimento il processo di riforma descritto, non secondari sarebbero gli effetti sulla rappresentanza

⁹² A.C. 2329, presentato il 9 gennaio 2020 ed approvato, con alcune modifiche, in data 10 settembre 2020 come testo base per l'ulteriore esame in sede referente.

⁹³ Nonostante i risultati delle elezioni regionali abbiano registrato, con la sola eccezione delle Marche, una sostanziale conferma dell'assetto politico precedente, i primi commenti hanno posto in evidenza come il rapporto di forze tra i partiti della maggioranza sia mutato, con possibili ripercussioni sull'attività dell'esecutivo.

⁹⁴ Su tale pericolo, v. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., pp.140 ss.; S. CERRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp. 20 s.

territoriale. Come accennato, infatti, la soppressione del riferimento alla “base regionale” nella elezione del Senato farebbe venire meno ogni, ancorché minimo, vessillo di una rappresentanza parlamentare non aliena da una dimensione territoriale.

Ad oggi, peraltro, in linea teorica, non si può nemmeno escludere che l'intero processo di riforma prenda una strada completamente diversa. Sotto un primo profilo, invero, bisogna ricordare come l'art. 4 della legge di revisione costituzionale preveda che la riforma si applichi “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”. Pertanto, ancorché l'eventualità appaia più che altro un'ipotesi di scuola, nel caso in cui i risultati delle elezioni amministrative portassero ad una crisi di governo, diverse potrebbero essere le spinte di alcuni attori politici per indire elezioni anticipate e, in questo modo, congelare gli effetti della riforma costituzionale. La nuova legislatura, poi, potrebbe rimettere in discussione la revisione approvata nell'odierna consultazione referendaria nell'ottica di una riforma del sistema di più ampio respiro.

Con maggior probabilità, sotto una diversa prospettiva, la stessa maggioranza di governo potrebbe essere tentata di utilizzare l'ultima parte dell'attuale legislatura per presentare un nuovo progetto organico di revisione dell'assetto istituzionale, superando così di fatto i risultati del voto popolare⁹⁵. Nelle dichiarazioni rese a primo commento dei risultati elettorali, infatti, il segretario del Partito democratico ha espressamente affermato di volersi fare garante anche di tutti gli elettori che, ponendo la questione della rappresentanza territoriale, hanno votato in modo negativo.

7. Quali prospettive per la rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dopo il referendum? Alcune brevi riflessioni conclusive

Il quadro illustrato rivela come, nella storia repubblicana italiana, il tema della rappresentanza territoriale nell'assetto istituzionale centrale rappresenti da sempre un nodo problematico.

L'avvio del dibattito interno all'Assemblea costituente pose il tema come elemento strettamente collegato alla scelta di fondo per una ‘Repubblica delle autonomie’: il nuovo ‘modo d'essere’ dello Stato avrebbe dovuto informare di sé anche l'assetto istituzionale centrale. In una sorta di eterogenesi dei fini, il confronto e la negoziazione politica portarono a riversare una maggiore attenzione per le forme e gli strumenti di limitazione (*rectius*, frammentazione) del potere. Da qui, la scelta per un sistema parlamentare bicamerale, nel quale le due assemblee avrebbero dovuto svolgere una funzione reciproca di controllo e

⁹⁵ Già nei giorni precedenti la consultazione referendaria, invero, diversi esponenti avevano espresso l'intenzione di presentare un progetto di riforma organica dell'assetto istituzionale. Tali dichiarazioni sono state ribadite dai *leaders* dei principali gruppi della maggioranza di governo anche nell'immediatezza della pubblicazione dei risultati elettorali.

ponderazione. In questo quadro, atteso il contesto politico dell'epoca, prioritaria apparve l'esigenza di garantire in entrambi i rami del Parlamento una adeguata rappresentanza di tutte le anime politiche presenti nel Paese.

Il lavoro dell'Assemblea costituente, in ogni modo, aveva lasciato in eredità alla comunità politica strumenti e principi direttivi che avrebbero, se non imposto, comunque permesso l'implementazione di misure volte a garantire una adeguata rappresentanza dei territori.

L'evoluzione del sistema politico ha, tuttavia, portato al definitivo consolidamento di una rappresentanza politica indistinta. In un sistema politico storicamente consociativo e caratterizzato da una presenza forte dei partiti politici, questi hanno svolto il ruolo di perno dell'intero sistema. L'impianto centripeto del sistema politico ha poi alimentato il rafforzamento di un modello di bicameralismo paritario e perfetto, nel quale le originarie tracce di differenziazione tra le due assemblee nazionali sono state gradualmente superate attraverso riforme puntuali o, comunque, sono di fatto state eluse.

Come si è potuto osservare, numerosi sono stati, nel tempo, i tentativi di riforma del sistema. Soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, i progetti elaborati hanno sempre insistito sull'opportunità di rivedere il modello di bicameralismo ereditato dal passato. In tale contesto, almeno sulla carta, il Senato è stato usualmente individuato come la sede di riferimento per valorizzare il rapporto con i territori.

La circostanza che le proposte presentate non abbiano mai avuto un esito positivo è sicuro indice di uno spirito del sistema fortemente ancorato ad un modello di parlamentarismo consociativo, poco proclive ad un bicameralismo differenziato e, men che meno, ad una adeguata rappresentanza dei territori.

La refrattarietà del sistema verso una rappresentanza della comunità territoriali, peraltro, emerge con maggiore evidenza proprio dall'analisi dei casi in cui il testo costituzionale sia stato effettivamente modificato. Da un lato, si è osservato come la riforma introdotta dalla L. cost. 1/2001, prevedendo l'introduzione della circoscrizione Estero anche per il Senato, muova in senso contrario al principio della rappresentanza su "base territoriale" solennemente affermato dal Costituente. Dall'altro, ad oggi è rimasta lettera morta la disposizione contenuta nella L. cost. 3/2001, di riforma del Titolo V, volta a favorire la partecipazione attiva dei rappresentanti delle comunità territoriali ai lavori parlamentari attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sulla stessa linea, da ultimo, si pone la riforma approvata nella consultazione referendaria del 20 e 21 settembre. Al di là del taglio lineare del numero dei seggi parlamentari e delle criticità in ordine al funzionamento delle assemblee legislative, invero, la riduzione del numero dei rappresentanti rischia di avere effetti importanti sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati, rendendo ancor più flebile ogni legame dei primi con i territori di provenienza. Questo vale in particolar modo per il Senato. A tacer d'altro, la riduzione del numero minimo di seggi senatoriali attribuiti ad ogni Regione, passato da 7 a 3, è



ancor più impattante della riduzione generale, pari ad un 1/3, del numero dei membri dell'organo. Nell'idea comune dei costituenti, infatti, la previsione di un contingente minimo di senatori avrebbe dovuto costituire una garanzia per l'adeguata rappresentanza di quei territori più poveri e meno popolati. La riduzione da ultimo operata, invece, sembra muovere decisamente nel senso di una rappresentanza su base puramente demografica.

In tale contesto, in caso di definitiva approvazione della più recente proposta di revisione volta a sostituire il richiamo dell'art. 57 Cost. alla "base regionale" del Senato, con il più generico riferimento alla "base circoscrizionale", verrebbe meno anche l'ultimo vessillo di quello che, richiamando le parole di Mortati, rappresentava comunque "un'affermazione di principio, ... una direttiva" strettamente connessa alla scelta regionale.

Se, dunque, da una prospettiva generale, l'odierna revisione costituzionale rappresenta un salto nel buio (o, secondo i suoi sostenitori, un salto della fede) in attesa del suo completamento con l'approvazione delle ulteriori proposte di riforma, per la rappresentanza territoriale essa appare un ennesimo passo indietro.

Nella convinzione che una piena implementazione del sistema delle autonomie non possa prescindere da adeguati strumenti di partecipazione delle comunità territoriali che integrino la rappresentanza politica 'indistinta', resta viva la speranza che, non tanto l'esito del voto referendario, quanto, soprattutto, le drammatiche vicende che hanno dominato il più recente periodo possano, riportando indietro le lancette del tempo, ricondurre ad uno spirito di unità e dare nuova linfa ad un processo di riforma organica del sistema.

A quasi 75 anni dall'avvio del processo costituente la rappresentanza territoriale resta ancora una questione irrisolta. Residua il timore che sia un problema irrisolvibile!