

SULLA PROPOSTA COSTITUZIONALE DI RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: NON SEMPRE «LESS IS MORE»\*

FRANCESCO CLEMENTI\*\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il numero dei parlamentari in Costituzione: un percorso in tre fasi. Cenni. – 3. La proposta di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari: il testo, l'iter e i contenuti. – 4. La legge 27 maggio 2019, n. 51, “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. – 5. Gli effetti costituzionali, ordinamentali e politici del combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della legge 27 maggio 2019, n. 51. – 6. Annotazioni conclusive.

**Suggerimento di citazione**

F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno “La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro”, svoltosi il 20 marzo 2019 presso l'Università degli Studi di Camerino. L'A. ringrazia i colleghi organizzatori, a partire dal Prof. Paolo Bianchi e dal Prof. Gian Luca Conti, e i colleghi relatori che hanno animato un confronto assai proficuo ed interessante, ricco di osservazioni, spunti ed indicazioni su quella prima versione.

Al tempo stesso, l'impianto argomentativo di questo scritto è stato utilizzato come base per le relazioni nelle due audizioni parlamentari tenute dall'A. il 22 novembre 2018 presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica, e il 27 marzo 2019 presso la I Commissione (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati.

\*\* Professore abilitato in prima fascia di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Perugia. Contatto: [francesco.clementi@unipg.it](mailto:francesco.clementi@unipg.it)

## 1. Introduzione

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari pervade l'intero dibattito italiano sulle riforme costituzionali, attraversando molte delle diciotto legislature repubblicane<sup>1</sup>, risultando una costante, in modo più specifico, a partire dalla XIII legislatura<sup>2</sup>. Peraltro, il tema è presente, del pari, da molti anni, con analisi, argomentazioni e valutazioni, anche nel dibattito dottrinario intorno alla rappresentanza politica.<sup>3</sup>

Si tratta, d'altronde, di una discussione antica anche in altri ordinamenti, considerato che la questione di una migliore definizione del rapporto tra governanti e governati rappresenta da sempre uno dei temi più rilevanti nello studio delle dinamiche e delle prospettive della rappresentanza politica.<sup>4</sup>

In questo senso, anche alla luce del panorama degli altri ordinamenti, il dibattito, in genere, si sviluppa intorno a due principali argomenti: (a) la fonte che individua il numero dei parlamentari, ossia: il testo costituzionale, una legge organica, una legge ordinaria; (b) la determinazione del numero dei parlamentari, che per alcuni è un dato esplicito e puntuale, sostanziato in un numero fisso, come ad esempio oggi accade in Italia; per altri, invece, è un dato mobile, dipendente dal rapporto con la popolazione, come ad esempio oggi avviene in Romania; per altri ancora, infine, è una variabile libera che si applica a partire da un numero minimo prefissato di parlamentari e che dipende

<sup>1</sup> Ciò emerge innanzitutto a partire dalla Commissione Bozzi del 1983, fino ad arrivare al testo di riforma costituzionale approvato dal Parlamento, poi bocciato da un referendum costituzionale, il 4 dicembre 2016. Sul punto, in via generale e a mo' di prima sintesi dentro una numerosa bibliografia, si rinvia a: C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 2, 2015, 431 ss.; nonché per un profilo storico-ricostruttivo, si v. almeno: P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>2</sup> Per una rapida ma efficace sintesi in tema, si v. il Dossier del Servizio Studi Camera-Senato "Riduzione del numero dei parlamentari" del 16 ottobre 2018, n. 71, 7 ss.

<sup>3</sup> Come è stato attentamente notato, proprio di fronte alle differenti e variegate posizioni che qualificano la dottrina in merito «tra i costituzionalisti non si è coagulata nemmeno una certezza, condivisa e oggettivamente fondata, sul ruolo in diritto costituzionale della dimensione dei Parlamenti, e in specie del nostro». Cfr. G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2019, 2.

<sup>4</sup> Sul tema si v. in generale F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON e F. BIONDI, (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 109 e ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze, Firenze University Press, 2004; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012; A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA e A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, 95 ss. Più di recente, S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2019.

dall'esito elettorale, potendo determinare seggi c.d. "soprannumerari", come ad esempio oggi in Germania.

Su questo sfondo, nel tornare ad accostarsi a questo tema, in ragione dell'iter parlamentare di approvazione nell'attuale XVIII Legislatura del disegno di legge costituzionale A.S. 214 ed abbinata (ormai giunto alla seconda lettura conforme richiesta dall'art. 138 della Costituzione, avendone la Camera dei Deputati incardinato il testo nella I Commissione, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, il 30 luglio 2019), non si può non prendere atto, preliminarmente, di almeno tre elementi di fatto che contribuiscono ad inquadrare il tema e che animano il confronto intorno a ciò che è avvenuto e sta avvenendo.

In primo luogo, il fatto che si tratta – come detto - di un tema assai ricorrente nella storia politico-istituzionale repubblicana tra politica, dottrina e società; insomma, di un elemento permanente, non effimero, che in modo carsico entra ed esce dal nostro dibattito pubblico, rimanendo tuttavia sempre presente.

In secondo luogo, il fatto che vi è una vasta e prevalente opinione pubblica che, da anni, è favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, considerando eccessivo ed ingiustificato per il nostro sistema politico-costituzionale l'essere rappresentati solo politicamente - non anche territorialmente, come avviene in genere nei bicameralismi - da 945 parlamentari. Questo sentimento, naturalmente, da tempo è corroborato – non senza un qualche argomento, sia chiaro – da un sistema mediatico abile nel radicare questo tema nelle pieghe più profonde della nostra società, alimentando quell'idea di c.d. casta, e con essa uno spirito antiparlamentarista oltre che antipolitico: fatto pericoloso, a maggior ragione in un Paese che vede crescentemente fasce della popolazione sempre più caratterizzarsi per un analfabetismo funzionale di ritorno e per lasciar prevalere le emozioni alle ragioni, soprattutto nei momenti elettorali.

Infine – ultimo, ma davvero non ultimo - il fatto che si tratta di un tema che tocca le corde profonde del concetto sostanziale di democrazia e di democraticità di un ordinamento, posto che, nel combinarsi con le leggi elettorali, il numero dei parlamentari esprime la nostra rappresentanza politica, incidendo direttamente nella concezione che il nostro ordinamento propone e realizza in concreto riguardo al rapporto tra eletti ed elettori, tra governanti e governati.

Su questa base, dunque, nel quadro più generale dell'assetto politico-costituzionale, obiettivo del presente contributo è quello di evidenziare le conseguenze e gli effetti del disegno di legge di modifica costituzionale A.S. 214 ed abbinata, che si appresta a chiudere in tempi brevi anche la seconda lettura alla Camera dei Deputati, essendo stata incardinata, appunto, in I

Commissione (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) il 30 luglio 2019, dopo l'approvazione in seconda lettura da parte del Senato della Repubblica l'11 luglio 2019. Un testo, peraltro, che sarà applicabile da subito – referendum confermativo eventuale, permettendo -, cioè fin dalla prossima legislatura, ossia a decorrere dal primo scioglimento successivo alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

In questo senso, *a fortiori*, proprio perché il numero dei parlamentari è il “perno” intorno al quale ruota tutta la parte organizzativa della Parte II della Costituzione – non a caso, addirittura, la apre -, una riduzione di tale numero non può non imporre un ragionamento intorno agli effetti sistemici che esso comporta, a tutti i livelli politico-costituzionali ed elettorali.<sup>5</sup>

## 2. Il numero dei parlamentari in Costituzione: un percorso in tre fasi. Cenni

La predeterminazione del numero dei parlamentari, come previsto attualmente dalla nostra Costituzione per ciascuna delle Camere, non è frutto dei lavori dell'Assemblea costituente, bensì di un intenso e dinamico confronto politico intervenuto durante i primi decenni della Repubblica e approdato alla riforma costituzionale del 1963.

Il dibattito può, dunque, essere delineato in un percorso in tre fasi: (a) dal 1948 al 1963; (b) dal 1963 al 2001; (c) dal 2001 ad oggi.

Di certo, la prima fase, dal 1948 al 1963, è quella più intensa e movimentata, dentro la complessità e la molteplicità di scelte operate nell'attuazione progressiva, a tappe, del testo costituzionale da parte del Legislatore ordinario<sup>6</sup>. In questo periodo, il ragionamento intorno alla definizione del numero dei parlamentari non rappresenta altro che la sintesi finale di scelte più grandi, di sistema, operate dalla politica e dai partiti politici in Parlamento, quali, ad esempio, il consolidamento del sistema elettorale di tipo proporzionale, e dunque dell'idea di rappresentanza che si voleva stabilizzare

<sup>5</sup> Cfr. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, 81 ss.

<sup>6</sup> Sul punto si v. almeno: A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2006; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, Carocci, 2007; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002; U. ALLEGRETTI, *Centocinquanta'anni di storia costituzionale italiana*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 4, 2011. Naturalmente, su tutti, non si può prescindere dal far riferimento a Piero Calamandrei e al suo impegno nel voler dare attuazione completa al testo costituzionale. Sul punto, si v. almeno, P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, Bari, Laterza, 1955. Nonché, a mo' di prima sintesi del dibattito in tema, si v. F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1998; nonché, più di recente, con un taglio di prospettiva sulle dinamiche intorno a riforme del testo costituzionale, G. BRUNELLI e G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”?*, Collana “Per la storia del pensiero giuridico moderno”, n. 103, Milano, Giuffrè, 2013, dove tra gli altri Massimo Luciani sottolinea la distinzione tra attuazione e applicazione della Carta costituzionale nel saggio “Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana” (31 ss.).

nell'ordinamento innanzitutto in ragione della guerra fredda<sup>7</sup>, o, del pari, la creazione di nuove Regioni.

D'altronde, sul tema dell'individuazione del numero di componenti della Camera dei Deputati non si sviluppò certo un intenso dibattito nella II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente. Anzi. I costituenti partirono dalla relazione iniziale di Giovanni Conti, che proponeva - per rimanere innanzitutto alla Camera dei Deputati - poco più di trecento parlamentari in ragione della popolazione dell'epoca, venendo a sostanziare quella rappresentanza nel rapporto di un deputato ogni centocinquantamila abitanti. I costituenti maturarono ben presto il convincimento che fosse necessario un legame più stretto tra eletti ed elettori, facendo così scendere, nella seduta del 13 settembre 1946, il rapporto numerico ad un deputato ogni centomila abitanti circa (permettendo tuttavia che scattasse un deputato anche per frazioni superiori a cinquantamila abitanti). Eppure, anche questa proporzione fu considerata poi eccessiva e, nella seduta plenaria della Commissione, l'accordo venne modificato e l'Assemblea Costituente stabilì che ad ogni seggio dovessero corrispondere ottantamila abitanti (aggiungendo un deputato per frazioni superiori a quarantamila).

L'obiettivo, d'altronde, memori dell'esperienza fascista, era quello di consentire il più possibile una larga, reale ed intensa rappresentanza politica<sup>8</sup>, mantenendo costante il rapporto numerico tra gli abitanti e gli eletti, in modo che il numero dei parlamentari potesse mutare al variare della popolazione.

L'effetto di quella scelta fu che, per le prime tre legislature repubblicane, la Camera dei Deputati si compose, rispettivamente, di 574 (I legislatura, 1948-1953), 590 (II legislatura, 1953-1958) e 596 deputati (III legislatura, 1958-1963).

Per quanto riguarda, invece, il Senato della Repubblica, all'interno del rilevante dibattito che già in Assemblea costituente vi fu intorno alla natura e al tipo di bicameralismo<sup>9</sup>, l'Assemblea ne definì la composizione prevedendo

<sup>7</sup> In generale, sul punto, si v. almeno il recente: G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Milano, Giuffrè, 2018. E, sulla funzione del sistema elettorale di tipo proporzionale nella c.d. prima fase repubblicana, ci si consenta di rinviare a F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013): tra il già e il non ancora*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, 557 ss.

<sup>8</sup> Peraltro, vanno ricordati, in merito, i tentativi di riportare il rapporto uno a centomila abitanti da parte di alcuni costituenti, compresi quelli del Comitato di redazione della Costituzione nonché dello stesso presidente Ruini. Sul punto, si v. almeno C. FUSARO e M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, vol. 2, 1129 ss.; nonché più di recente, E. CAVASINO, *Commento all'art. 56*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, 23 ss. Più in generale, si v. T.E. FROSINI, *Le votazioni*, Roma, Laterza, 2002.

<sup>9</sup> Naturalmente non è questo il luogo per sottolineare puntualmente, con dovizia di particolari e di riferimenti, quel dibattito, ampiamente discusso dalla dottrina. Pertanto, assai sinteticamente, ci si

un minimo costituzionalmente garantito di sei senatori a Regione (uno solo per la Valle d'Aosta) e definendo il rapporto di un senatore ogni duecentomila abitanti.

Ne conseguì, dunque, che per le prime tre legislature repubblicane il Senato si compose, rispettivamente, accanto a 107 senatori di diritto<sup>10</sup>, di 237 componenti elettivi per la I legislatura (1948-1953) e la II legislatura (1953-1958), e di 246 componenti per la III legislatura (1958-1963).

Tuttavia, a partire dallo scioglimento anticipato del 1953 (e del legame con la legge 31 marzo 1953, n. 148, la c.d. "legge truffa")<sup>11</sup>, si aprì, nella II Legislatura, un confronto aspro tra i partiti sulla proposta di revisione costituzionale del Senato avanzata dal Governo di Antonio Segni; questo dibattito si protrasse, addirittura, fin dentro la III Legislatura che, infatti, si aprì con il primo governo, guidato da Amintore Fanfani che, sostanzialmente,

permetta di rinviare sul punto a: E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; nonché, anche per il ruolo svolto in tema da giurista costituente Costantino Mortati, C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, 31 ss. e *amplius* U. DE SIERVO, *Il ruolo dei giuristi alla Costituente*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", n. 3, 2017. Più di recente, sinteticamente anche riguardo a quel dibattito, si v. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010; e F. ASTOLFI, *Il dibattito sul Senato alla Costituente e nella prima esperienza repubblicana*, in V. CASAMASSIMA e A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, 151 ss.

<sup>10</sup> Si tratta, come è noto, della III Disposizione tra quelle transitorie e finali della Costituzione italiana («Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.»). Questa Disposizione, come ricordano Carlo Fusaro e Massimo Rubechi «fu varata senza ostacoli. Essa [...] avrebbe influenzato la rideterminazione del numero dei senatori nella riforma del 1963. I senatori di diritto sarebbero stati 107: infatti 237+107=344 (il numero alla fine concordato 315)», in C. FUSARO e M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, vol. II, nota 12, 1145. Sul punto, si v. R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali. Premessa*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Roma, 1995, nonché, più di recente, P. SCARLATTI, *Disposizioni transitorie e finali*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, 466 ss., e *amplius* sul tema anche, ID., *Diritto costituzionale transitorio*, Napoli, Esi, 2016.

<sup>11</sup> Sul punto, si v. G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino, 2003; M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003; D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale della Regione Toscana*, n. 46/2002, 49 e ss

ripropose il medesimo testo Segni, nonostante non avesse concluso l'iter legislativo nella precedente legislatura.

Naturalmente, dentro una battaglia tutta politica, vi era la scelta dell'idea di rappresentanza da radicare definitivamente nel Paese, a maggior ragione tenuto conto che il Costituente aveva voluto mantenere, nell'art. 57 della Costituzione, la locuzione dell'elezione «su base regionale», pur non essendo, come noto, la rappresentanza dei senatori una rappresentanza di tipo territoriale ma, appunto, solo ed esclusivamente di tipo politico.<sup>12</sup>

Sullo sfondo del consolidamento della legge elettorale di tipo proporzionale, e dunque dell'assetto politico-rappresentativo di un ordinamento fortemente influenzato dalle scelte e dalle dinamiche proprie della guerra fredda, vi fu, dunque, un lungo confronto tra i partiti politici a cavallo di due legislature; questo terminò con la approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1963 che, in base ai lavori della Commissione speciale presieduta da Giacinto Bosco e, in Commissione, sotto la guida del Presidente Paratore, finì per definire un quadro consolidato: il Parlamento si veniva costituzionalmente a comporre di due Camere che avevano, entrambe, un numero fisso di rappresentanti, pari a 630 deputati (rappresentativi di un rapporto di un deputato ogni gli ottanta/centomila abitanti) e 315 senatori (circa un senatore ogni centottantamila abitanti); veniva inoltre previsto in Costituzione anche un innalzamento del numero minimo dei senatori spettanti a ciascuna regione, che passava da 6 a 7, confermando un solo senatore per la Valle d'Aosta e introducendone 2 per la neonata regione Molise (che si andava a costituire con la legge costituzionale n. 3 del 1963 alla luce della IV Disposizione transitoria della Costituzione).<sup>13</sup>

Così, non da ultimo in ragione dell'incremento demografico che si era verificato nel periodo postbellico, si aprì una seconda fase - dal 1963 al 2001 - caratterizzata con le modifiche agli articoli 56 e 57 dalla puntuale predeterminazione del numero dei parlamentari in Costituzione.

Questa seconda fase iniziò ad entrare in crisi a partire dall'inizio degli anni Ottanta quando emerse, anche formalmente, il dibattito parlamentare sulle

<sup>12</sup> Una scelta che, come è noto, anche ad opera dell'allora costituente Costantino Mortati venne ad essere riferita all'ambito territoriale di elezione dei senatori non, al contrario, ad una vera e propria rappresentanza territoriale dei senatori. Sulla figura di Costantino Mortati alla Costituente, anche sul punto, si v. F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Esi, 1988; M. GALIZIA e P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990; nonché, più di recente, su quel periodo rilevante, cfr. F. LANCHESTER, *Mortati e la "Legislatura Costituente"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016.

<sup>13</sup> «Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione.» Cfr., almeno, S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012. Per un quadro in tema, sinteticamente, si v.: M. DELLA MORTE e G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino, Giappichelli, 2017.

riforme istituzionali, che accompagna da allora, sostanzialmente senza soluzione di continuità, il percorso politico-istituzionale italiano.

In questo senso, già nella IX Legislatura (1983-1987), nella Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione Bozzi (1983-1985), si sviluppa la discussione intorno alla proposta di riduzione del numero dei parlamentari che non viene formalizzata però in una proposta di revisione costituzionale; non mancò inoltre un ragionamento in tema anche nella XI legislatura (1992-1994), nell'ambito della seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione De Mita-Iotti (1992-1994).

Una proposta vera e propria, invece, venne formulata dalla terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione D'Alema (1997), nella XIII legislatura (1996-2001): la proposta di riforma costituzionale prevedeva, infatti, un intervallo tra i 400 e i 500, lasciando poi ad una legge successiva la determinazione del numero puntuale, e di 200 senatori.

Peraltro, proprio in XIII legislatura, l'approvazione della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, di riforma dell'articolo 48 della Costituzione, apre l'attuale terza fase del dibattito sul numero dei parlamentari.<sup>14</sup>

Questa legge, estendendo l'esercizio del diritto di voto anche ai cittadini italiani residenti all'estero, determinò l'introduzione della circoscrizione Estero per l'elezione di entrambe le Camere fin dalle successive elezioni, quelle che diedero vita alla XIV Legislatura. Da allora, dunque, tra i 630 deputati sono ricompresi i 12 eletti nella circoscrizione Estero mentre tra i 315 senatori sono ricompresi i 6 eletti nella circoscrizione Estero.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Per un quadro sul diritto di voto in Italia, più di recente, si v. M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016. E per una ricostruzione sintetica ed aggiornata, a commento dell'art. 48 della Costituzione, si veda ID., *Commento all'art. 48*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, 305 ss.

<sup>15</sup> In ogni modo, per dare seguito alle modifiche costituzionali, fu necessario approvare la legge 27 dicembre 2001, n. 459, nota anche come legge Tremaglia e il conseguente relativo regolamento applicativo (decreto del presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104). Sul punto, si v. innanzitutto F. LANCHESTER (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero: seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni, 1988, dove emergono con chiarezza anche le ragioni storico-politiche che poi hanno portato a questa scelta, e poi si v. almeno: E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme Elettorali*, Bari, Laterza, 1995, 199 e ss.; L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica Internazionale*, vol. II, 2000, 65 e ss.; G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in «Politica del diritto», n. 4, 2008, 703 ss.; M. RUBECCHI, *Il voto degli italiani all'estero fra presunti brogli e proposte di modifica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2008, 366 e ss.; e più di recente, si v. M. FEDI e G. GAMBARDELLA, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte Costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello stato*, n. 1, 2018, n. 1, 265 ss. Per una critica serrata, non senza



Con l'inserimento dei parlamentari eletti all'estero, esaurita la stagione di Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali istituite ad hoc, nella XIV legislatura (2001-2006), per la prima volta, viene approvato dal Parlamento un testo di riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari: nell'ambito della proposta politica di riforma costituzionale formulata dalla maggioranza di centrodestra guidata dal Presidente del Consiglio Berlusconi, il Parlamento approvò infatti in duplice deliberazione il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2544-D) che, tra l'altro, prevedeva una Camera composta di 518 deputati ed un Senato di 252 senatori. Come è noto quel progetto di riforma, sottoposto a referendum ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, venne bocciato dagli elettori il 25-26 giugno 2006.

Nella successiva XV legislatura (2006-2008) fu approvato un testo unificato presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati – la c.d. bozza Violante, forse il testo storicamente più completo riguardo alla riduzione del numero dei parlamentari (A. C. n. 553 e abbinati-A) - che prevedeva 512 deputati e 186 senatori in ragione di una composizione mista, di secondo grado (salvo i 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), che coinvolgeva tanto i Consigli regionali quanto i Consigli delle autonomie locali. Tuttavia, con l'anticipato scioglimento delle Camere, quel progetto non riuscì a superare neanche la prima lettura alla Camera.

Diversamente, in XVI legislatura (2008-2013), il Senato riuscì ad approvare la riduzione del numero dei parlamentari (A.S. n. 24 e abbinati-A) ma, ancora una volta, la cessazione della legislatura interruppe l'iter legislativo. Il testo, in quel caso, prevedeva 508 deputati e 250 senatori, ai quali si aggiungevano i senatori a vita e quelli di diritto.

La XVII legislatura, come è noto, è stata una legislatura assai peculiare, politicamente ed istituzionalmente, caratterizzata da una serie di atti e fatti che hanno marcato indelebilmente la storia costituzionale italiana, a partire dalla rielezione del medesimo Capo dello Stato<sup>16</sup>.

Quella legislatura, di fronte all'impasse politico derivante da un esito elettorale che impediva, nonostante gli intensi tentativi, la formazione di una maggioranza parlamentare di governo, vide allora innanzitutto la costituzione di un Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, anche come strumento utile per dar vita ad un programma di governo nel quale far riconoscere forze politiche, all'epoca indisponibili ad un accordo di questo tipo – i c.d. Saggi, nominati dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano. Quel Gruppo di

ragioni oggettive, si v. almeno: G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, 121 ss.

<sup>16</sup> Per un quadro, ci si consenta di rinviare a F. CLEMENTI, *The Election of the President of the Republic: The Legacy of the Napolitano Presidency*, in C. FUSARO e A. KREPPPEL (a cura di), *Italian Politics. Still Waiting for the Transformation*, Oxford, Berghahn, 2014, 160 ss.

lavoro, *inter alia*, nella relazione finale trasmessa il 12 aprile 2013 al Capo dello Stato sottolineava, nella auspicabile e necessaria riforma del bicameralismo paritario, pure la conseguente rimodulazione e riduzione del numero dei parlamentari, proponendo di passare da 630 a 480 deputati (passando da un deputato ogni 125.000 abitanti ad uno ogni 95.000 abitanti) e da 310 a 120 senatori elettivi, ripartiti in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.

Successivamente, per contribuire a rafforzare quella proposta, formatosi un governo, nel giugno 2013, il Presidente del Consiglio Enrico Letta istituì una Commissione di soli esperti - denominata Commissione per le riforme costituzionali - per l'approfondimento delle diverse ipotesi di riforma costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale; questa, nella relazione conclusiva presentata il 15 ottobre 2013 al Parlamento<sup>17</sup>, prevedeva tra le altre cose anche una riduzione del numero dei parlamentari, dentro una ridefinizione del bicameralismo non più paritario. In tal senso, quella proposta individuava in 450 i deputati e, con gli opportuni adattamenti, riprendeva quanto indicato dalla già menzionata "bozza Violante" della XV legislatura, sottolineando la necessità di identificare un numero complessivo dei senatori tra 150 e 200.

Questa proposta, insieme con la grande parte di quelle formulate nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali<sup>18</sup>, divenne parte del disegno di legge costituzionale A.C. n. 2613-D, il c.d. Renzi-Boschi, promosso e sostenuto dal governo Renzi che era succeduto al governo Letta. Quell'ampio progetto di riforma costituzionale prevedeva anche una riduzione dei parlamentari: a fronte del mantenimento di 630 deputati, il progetto prevedeva un Senato composto da 95 senatori elettivi di secondo grado<sup>19</sup>, al

<sup>17</sup> I lavori della Commissione di esperti sulle riforme costituzionali, istituita l'11 giugno 2013 dal Governo con l'obiettivo di istruire in modo completo ma rapido le tematiche inerenti la riforma dei Titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione e la connessa riforma della legge elettorale, durarono fino al 17 settembre 2013, quando in anticipo sui tempi prefissati venne consegnata al Governo la Relazione finale; questa poi fu presentata il 15 ottobre 2013 dal Governo in Parlamento. Sul punto, per un primo quadro di commento, si v. A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, E.S.I. Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

<sup>18</sup> Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, Dipartimento per l'Editoria - Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.

<sup>19</sup> Si trattava, come noto, di una proposta ampia di riforma del bicameralismo che, sul punto prevedeva un Senato composto da 74 senatori scelti tra i membri dei Consigli regionali o provinciali autonomi e da 21 senatori tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, nella misura di uno per ciascun Consiglio regionale o provinciale autonomo. Nel quadro di una bibliografia assai ampia, sulle proposte in tema, in via generale si v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, Pisa, Pisa University Press, 2016 e M. D'AMICO, G. ARCONZO e S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016. Nonché, in tema, si v. almeno: C. PINELLI, *I Senatori nelle democrazie occidentali*, in A. POLITO (a cura di), *La riforma della Costituzione*, Milano, Corriere della Sera, 2016, 27 e ss; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F. S.

quale si sarebbero eventualmente aggiunti 5 senatori (non più a vita ma in carica per sette anni), nominabili dal Presidente della Repubblica tra quanto avessero illustrato la Patria, oltre agli ex Presidenti della Repubblica<sup>20</sup>.

Questa proposta, dunque, si caratterizzava per tre elementi: ricondurre la riduzione del numero dei parlamentari ai soli senatori, dentro una modifica rilevante del bicameralismo, non più paritario; rinnovare parzialmente ma continuativamente il Senato, posto che la durata del mandato dei senatori sarebbe coincisa con quella dell'organo dell'istituzione territoriale dal quale essi provenivano; soppressione dei senatori provenienti dalla circoscrizione Estero.

Sottoposta a referendum costituzionale il 4 dicembre 2016, anche questa proposta di revisione, tuttavia, non è stata approvata dagli elettori, lasciando così ancora immutato – ma fortemente vivo nel dibattito pubblico - il tema di una riduzione del numero dei parlamentari.<sup>21</sup>

### **3. La proposta di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari: il testo, l'iter e i contenuti.**

Nell'attuale XVIII Legislatura, il 12 luglio 2018, con l'audizione da parte delle Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, chiamato ad illustrare le linee programmatiche della sua azione di governo, il tema della riduzione del numero dei parlamentari torna al centro del dibattito parlamentare<sup>22</sup>.

MARINI e G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Esi, 2016, 35 e ss; F. PIZZETTI, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica*, in F. BASSANINI (a cura di), *Cambiare la Costituzione?*, Rimini, Maggioli, 2016, 55 ss.; L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI e L. TRUCCO, *Forum sul D.D.L. Costituzionale "Renzi-Boschi"*, Torino, Giappichelli, 2015, 29 ss. Infine, anche per cogliere il senso storico e le ragioni – positive o negative - di quella riforma: si v. G. CRAINZ e C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016; per cogliere le posizioni dei favorevoli e contrari, si v.: AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016; nonché G. ZAGREBELSKY e F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2016. Infine, con uno sguardo successivo al referendum, si v. M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessione sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>20</sup> Sul punto, con annotazioni interessanti, anche ai fini del dibattito attuale, si v. A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in «Rivista AIC», n. 2, 2012.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione attenta di tutto il dibattito italiano, come detto, sinteticamente si rinvia a: C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 2, 2015, 431 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Resoconti Stenografici delle sedi Legislativa, Redigente e Referente, Commissioni Riunite (I Camera e 1a Senato), Resoconto stenografico della seduta n. 1 di giovedì 12 luglio 2018. Oltre all'audizione del Ministro, si legga anche «Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura», predisposte dal prof. Lorenzo Spadacini, capo del

In particolare, la riproposizione del tema di una riduzione del numero dei parlamentari si viene ad incastonare nella logica politica, promossa dalla maggioranza che sostiene il Governo Conte, di c.d. “micro” riforme costituzionali, ossia di riforme limitate e puntuali del testo<sup>23</sup>; una scelta che, innanzitutto mediaticamente, mira a contrapporsi di fronte all’opinione pubblica alla diversa strategia che ha caratterizzato gli ultimi quindici-venti anni del dibattito politico in tema di riforme costituzionali (dalla riforma del Titolo V del 2001 in poi).

Ripresa peraltro anche nell’intervento del Presidente Conte nell’ambito della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF 2018, ed evidenziata anche come elemento decisivo per “abbattere i costi della politica”<sup>24</sup>, la riduzione del numero dei parlamentari, che avvia l’iter al Senato il 10 ottobre 2018, è proposta al Parlamento attraverso tre distinte iniziative legislative parlamentari: A.S. n. 214, a prima firma del sen. Gaetano Quagliariello; A.S. n. 515, a firma dei senatori Roberto Calderoli e Gianluca Perilli; e A.S. n. 805 a firma dei senatori Stefano Patuanelli e Massimiliano Romeo.

Tutti e tre i disegni di legge costituzionale prevedevano la medesima riduzione del numero dei parlamentari (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori<sup>25</sup> abbandonando ogni idea di un ragionamento che escludesse una

Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile al link: <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1238/appuntospadaciniastridpub.pdf>

<sup>23</sup> Sul punto, in modo adesivo, per tutti si v. A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018. Tuttavia, ciò non può legittimare, come sottolinea nella sua audizione Beniamino Caravita, una interpretazione che consenta di dire «che si possa procedere senza tener conto degli effetti di sistema, sia delle singole riforme, sia delle diverse riforme che vengono messe in cantiere contemporaneamente». Cfr. B. CARAVITA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D’Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, 9.

<sup>24</sup> Sul punto, peraltro, non pochi autori si sono soffermati, segnalando che i risparmi di spesa per l’ordinamento sarebbero davvero minimi. Sul punto, in via generale, si legga cosa indicato nella relazione finale della Commissione per le Riforme Costituzionali del 2013, già menzionata, la quale sottolineava che è un grave errore di percezione il fatto che «nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia». Si v. RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *cit.*, 11.

<sup>25</sup> A leggere la documentazione parlamentare non sembrano emergere, per le singole proposte di legge, le grandi ragioni in base al quale è avvenuta la scelta del *quantum* di numero dei parlamentari da proporre a modifica dell’attuale assetto costituzionale; tuttavia, si può sottolineare che la proposta Quagliariello sembra ricalcare quanto già presentato il 12 ottobre 2016 nell’ambito dell’iniziativa 'Perché No', promossa dalle fondazioni Italianieuropei di Massimo D’Alema e Magna Carta, appunto, di Gaetano Quagliariello, come progetto opposto e contrario a quanto predisposto nella riforma c.d.

delle due Camere dalla riforma<sup>26</sup>), sebbene inizialmente nessuno di essi prevedesse la modifica della vigente previsione costituzionale riguardo ai senatori a vita e agli ex Presidenti della Repubblica, senatori di diritto a vita; questi sono stati temi che, infatti, sono stati inseriti nel testo approvato, di cui *infra* ci si appresta puntualmente a dar conto, nel corso dell'iter parlamentare.

Su questa base, dopo una serie di audizioni, formali e informali, di esperti della materia<sup>27</sup>, l'iter in Senato è stato assai rapido: il 19 dicembre 2018 la Commissione Affari costituzionali ha concluso l'esame dei disegni di legge proponendo all'Assemblea del Senato un testo unificato, che la stessa ha approvato il 7 febbraio 2019 (con 185 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astenuti).

Anche alla Camera dei Deputati - dove la proposta di legge di riforma costituzionale prende il numero A.C. 1585, e viene abbinata con un'altra iniziativa di origine parlamentare (A.C. 1172, D'Uva ed altri) - l'iter è assai rapido: esame avviato il 27 febbraio 2019 nella I Commissione Affari costituzionali che, pur svolgendo contestualmente una apposita indagine conoscitiva<sup>28</sup>, approva il mandato al relatore il 17 aprile e voto finale da parte

Renzi-Boschi, esattamente ricalcando, infatti, i numeri di quella proposta (400 deputati e 200 senatori).

<sup>26</sup> Ipotesi che, invece, era stata proposta nella sua audizione da Giampietro Ferri, il quale si chiedeva se si dovesse «affrontare l'argomento necessariamente in base al principio del parallelismo? Dobbiamo, cioè, ragionare nel senso che, se riduciamo i componenti di un ramo del Parlamento, dobbiamo necessariamente ridurre in proporzione anche il numero dei componenti dell'altro? Mi pare che in linea teorica il principio del parallelismo non abbia ragion d'essere. Credo che si possa impostare il discorso facendo un ragionamento diverso per le due Camere. Si potrebbe, per esempio, pensare di ridurre il numero dei componenti della Camera dei deputati, che, come tutti sanno, è quella con il maggior numero di componenti, lasciando inalterato il numero dei membri del Senato. Mi rendo però conto delle difficoltà sul piano politico. Penso sia difficile che un ramo del Parlamento accetti di fare un sacrificio se l'altro ramo del Parlamento non lo fa». Cfr. G. FERRI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, 8.

<sup>27</sup> Le audizioni del Senato di professori ed esperti della materia (Carlo Fusaro; Paolo Carrozza; Andrea Pastore, Gianluca Passarelli; Felice Besostri; e del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero) si possono consultare al seguente link: [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/49285\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/49285_documenti.htm) oppure, in non pochi casi in quanto pubblicati da alcune riviste scientifiche, a partire dall' "Osservatorio dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti" e dalla rivista "Astrid Rassegna".

<sup>28</sup> Infatti è stata svolta sul provvedimento un'indagine conoscitiva (tra il 21 marzo e il 3 aprile 2019), in congiunzione con la proposta di legge A.C. 1585, con le audizioni di professori ed esperti della materia (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), le cui 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](https://www.camera.it/leg18/203?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_riduzione&calendario=false&soloSten=false)).

dell'Assemblea il 9 maggio 2019 (sebbene con non poche polemiche scaturite dalla dichiarata inammissibilità da parte del presidente della Camera, Roberto Fico, di una ventina di emendamenti presentati dalle minoranze ritenuti – a torto o a ragione - estranei alla materia<sup>29</sup>). Si è chiusa dunque in sette mesi la prima deliberazione di entrambi i rami del Parlamento, prevista dall'art. 138 della Costituzione.

Tornato al Senato per la seconda deliberazione, nella seduta dell'11 luglio 2019 l'Assemblea ha approvato il testo con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (presenti 231, votanti 230, favorevoli 180, contrari 50, nessun astenuto), aprendo così la strada - prevista dal terzo comma dell'art. 138 della Costituzione – per la chiusura dell'iter con la seconda deliberazione conforme da parte della Camera dei Deputati, che dovrebbe intervenire nel mese di settembre 2019, dopo l'incardinamento del testo in Commissione il 30 luglio.

Nel merito, con un articolato essenziale e assai scarno, il disegno di legge costituzionale di «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» si compone di quattro articoli: sulla definizione del numero dei deputati (art. 1) e dei senatori (art. 2), sui senatori a vita (art. 3) e sulla sua decorrenza ed entrata in vigore (art. 4).

In particolare, il disegno di legge n. 214-515-805-B, Atto Camera n. 1585-B nell'ultimo passaggio alla Camera, prevede una modifica al secondo ed al quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione, che fa scendere il numero complessivo dei deputati dagli attuali 630 a 400 (art. 1), con una conseguente riduzione del numero degli eletti nella circoscrizione Estero, che passano da 12 a 8.

Inoltre, modificando il secondo e il terzo comma dell'articolo 57 della Costituzione, prevede che i senatori elettivi passino dagli attuali 315 a 200, riducendo così anche il numero dei senatori eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4 (art. 2) e, del pari, e riducendo altresì il numero minimo di senatori eletti per Regione (da 7 a 3), senza innovare peraltro la rappresentanza senatoriale del Molise (2 senatori) e della Valle d'Aosta (1 senatore)<sup>30</sup>. In aggiunta, sostituendo il quarto comma dell'articolo 57 della Costituzione, dispone che «La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in

<sup>29</sup> Si v. *Taglio parlamentari, la riforma verso il voto alla Camera. Pd contro Fico: "Soprusi in favore della maggioranza*, in "Il Fatto Quotidiano.it", 7 maggio 2019. Sulla vicenda, in generale, si v. *amplius*, si v. E. M. COLOMBO, *La riforma Fraccaro taglia il numero dei parlamentari*, in [www.ettorecolombo.com](http://www.ettorecolombo.com), 10 maggio 2019.

<sup>30</sup> Pur tuttavia, come sottolinea Carlo Fusaro, la rappresentanza del Molise, in rapporto, è comunque una rappresentanza più bassa sia della Val d'Aosta sia della Basilicata, se non altro in misura meno sproporzionata delle proposte iniziali. Si v. C. FUSARO, *Memoria allegata all'Audizione informale del 21 novembre 2018*, disponibile al link: [www.senato.it](http://www.senato.it)

proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

Si stabilisce, inoltre, modificando il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, che il numero massimo di senatori a vita di nomina presidenziale (per i cittadini che «hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario») non possa essere superiore a 5 (art. 3).

Da ultimo, l'articolo 4 del provvedimento prevede l'entrata in vigore della riforma già dalla prossima legislatura, cioè a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Dunque, rispetto al testo costituzionale vigente, al netto degli effetti plurimi sulla rappresentatività degli eletti e sulla rappresentanza in generale, e delle conseguenze e delle valutazioni ordinamentali che da ciò ne discendono, di cui si dirà oltre, il testo approvato si caratterizza per tre aspetti: (a) la riduzione del numero dei parlamentari; (b) la conferma degli ex Presidenti della Repubblica come senatori di diritto a vita<sup>31</sup>; (c) la riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione, previsione costituzionale che – come vedremo – non è di poco momento riguardo alla qualificazione dell'assetto della rappresentanza politica nel nostro ordinamento.

#### **4. La legge 27 maggio 2019, n. 51, “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”**

Parallelamente al disegno di legge di riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 recante “Disposizioni per assicurare

<sup>31</sup> In tal senso la proposta mira a risolvere l'antico nodo interpretativo, innanzitutto, intorno ai senatori a vita ex art. 59 della Costituzione, basato sul fatto se il numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia chiuso, cioè il massimo dei senatori di nomina presidenziale, oppure, al contrario, se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne cinque, prassi peraltro seguita soltanto due Presidenti della Repubblica (Pertini e Cossiga). Sul punto, si v. G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI, *La Figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano: atti di un convegno, Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984*, Milano, Giuffrè, 1985, 333 ss. Più di recente, per un chiaro e sintetico inquadramento si v. L. SCAFFARDI, *Commento all'art. 59*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, 36 ss. Peraltro, come sottolinea attentamente e assai condivisibilmente Salvatore Curreri, il ruolo che verrebbero ad assumere i cinque senatori a vita di nomina presidenziale, ad esempio, sarebbe tuttavia molto accresciuto tenuto conto del «peso che i senatori a vita hanno avuto in certe legislature ai fini del mantenimento della maggioranza di Governo». Cfr. S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 14.

l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari<sup>32</sup>, con l'obiettivo di «rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere. (...)» e di evitare «specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema» a fronte di una riduzione del numero dei parlamentari.<sup>33</sup>

Tuttavia, si tratta di un testo che promette ciò che, nella realtà, non può mantenere, nonostante, anche in questo caso, una serie di audizioni<sup>34</sup>.

Infatti, pur evitando di modificare esplicitamente l'attuale legge elettorale, comunemente nota come Rosatellum, ossia la legge n. 165 del 2017, nonché il decreto legislativo n. 189 del 2017 che la implementa con riferimento ai collegi<sup>35</sup>, nei fatti la legge n. 51 del 2019 tocca il cuore della rappresentanza politica di questo Paese.

Questo testo scinde, infatti, due elementi inseparabili nella rappresentanza politica, ossia il numero dei parlamentari stabilito in Costituzione dal rapporto che tale numero esprime rispetto agli abitanti. Ciò avviene nel momento in cui la legge Perilli (dal primo firmatario) considera la base numerico-dimensionale del rapporto tra eletti ed elettori, così come scaturito in concreto dalla legge elettorale, come una variabile indipendente proprio dalla legge elettorale, mentre – come è noto da tempo – la dimensione delle circoscrizioni incide in modo rilevante sul rendimento istituzionale dei sistemi elettorali<sup>36</sup>.

Tenendo presente, infatti, che i seggi in Parlamento non corrispondono tutti, puntualmente, al numero dei collegi – perché solo una parte dei

<sup>32</sup> La legge trae origine dalla proposta di iniziativa parlamentare A.S. n. 881, a prima firma del sen. Gianluca Perilli.

<sup>33</sup> Le citazioni sono tratte da: Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*. A.C. 1616, Dossier n. 81/2, 27 febbraio 2019.

<sup>34</sup> Si v. in particolare, le Audizioni di Gaetano Azzariti, Antonio Floridia, Giovanni Tarli Barbieri, Silvio Troilo e Lara Trucco, presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali), seduta n. 51 del 4 dicembre 2018, le cui memorie sono state depositate e rese disponibili al link: [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50800\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50800_documenti.htm).

<sup>35</sup> Cfr. decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189, *Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*, in G.U. Serie Generale n. 295 del 19-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 58.

<sup>36</sup> Sul punto la letteratura è assai ampia. In questo senso, sinteticamente si v. almeno: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981; e, più di recente, L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011; nonché, per un inquadramento specifico sul caso italiano, si v. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Milano, Giuffrè, 2018.



parlamentari, come noto, è eletta in collegi uninominali<sup>37</sup> -, la legge n. 51 del 2019 sostituisce, appunto, al numero fisso di collegi uninominali della Camera (231) e del Senato (109), un rapporto numerico, ossia i tre ottavi (3/8) del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali, che corrisponde all'attuale percentuale, il 37%, del peso dei seggi uninominali, appunto, tra Camera e Senato, rispetto al numero totale dei seggi totali a disposizione.

Tuttavia, questa frazione, rapportata ad un numero inferiore di parlamentari, e dunque di seggi, rende inevitabilmente più distorsivo il rapporto rappresentativo tra eletto ed elettori.

Dunque, l'obiettivo diviene chiaro: non si modifica la legge elettorale, perché le proporzioni tra parte uninominale e plurinominale, espresse dalla frazione dei 3/8, rimangono formalmente invariate ma, a fronte di un numero inferiore di seggi, l'effetto politico prodotto da quella frazione è assai meno rappresentativo di quello attuale.

Insomma, l'effetto perverso di questa semplice operazione tecnico-ragionieristica è dirompente sul piano della rappresentanza politica perché, di fronte ad un numero inferiore di parlamentari, squilibra pesantemente il rapporto rappresentativo: ogni parlamentare sarà rappresentativo, infatti, di un numero di abitanti molto maggiore rispetto ad ora, al punto tale che si potranno avere casi limite di parlamentari rappresentativi, tra Camera e Senato, di un numero di abitanti che oscillerà tra ottocentomila e un milione. E i centri più abitati, naturalmente, fagociteranno la rappresentanza delle aree interne del Paese, demograficamente meno popolate, e destinate a perdere chiari collegamenti politici, in quanto tecnicamente impossibilitate, per ragioni appunto demografiche, ad avere propri rappresentanti<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> In particolare, nella vigente legge elettorale n. 165 del 2017, 231 seggi (più 1 della Valle d'Aosta) alla Camera e 116 al Senato, ossia il 37%, è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali, secondo la logica del *first-past-the-post*, cioè dell'uninomiale secco; il restante numero dei seggi, rispettivamente 386 alla Camera e 193 al Senato, ossia il 61%, viene invece ripartito proporzionalmente in collegi plurinominali tra le coalizioni e le singole liste che abbiano superato le previste soglie di sbarramento nazionali. Si aggiunga altresì che, mentre per la Camera la ripartizione dei seggi è effettuata a livello nazionale, per il Senato questa avviene a livello regionale, dando così attuazione all'inciso costituzionale dell'art. 57 Cost. "su base regionale". In tal senso, sono istituiti collegi plurinominali nei quali le liste si presentano sotto forma di listini bloccati di candidati. Infine, quota parte dei seggi è destinata a coloro che sono eletti in quanto votati dagli italiani residenti all'estero, rispettivamente 12 deputati e 6 senatori, ossia il 2% dei seggi, i quali vengono assegnati con un sistema proporzionale con il voto di preferenza. Si v. *amplius*, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>38</sup> Di opposto parere è Giampietro Ferri il quale, nella sua audizione, sottolinea invece che «Se consideriamo com'è disciplinato l'attuale sistema elettorale previsto dalla legge n. 165 del 2017, ci rendiamo conto che per quello che riguarda i collegi uninominali, che dovrebbero essere previsti anche per instaurare un rapporto diretto tra elettore ed eletto, per favorire la vicinanza tra rappresentante e rappresentato, si ottiene l'effetto opposto, cioè molto probabilmente ci sarà una maggiore difficoltà per il candidato e poi per l'eletto di rapportarsi con la sua base elettorale. Tuttavia, questo è un ragionamento che vale più in linea teorica che sul piano reale. Spiego che cosa intendo

Una scelta diabolica, allora, che di “neutrale” non ha nulla, tranne le parole dei promotori, perché non soltanto non considera gli effetti in concreto della sua applicazione sul sistema dei partiti (distorcendo implicitamente – ma assai evidentemente – il corretto funzionamento della legge elettorale e punendo non poco le minoranze, a partire da quelle territoriali prima che da quelle politiche), ma anche perché nei fatti, nel proporre una visione apparentemente di mera tecnica, altera l'intero meccanismo di rappresentanza che l'ordinamento costituzionale tutela su tutto il territorio nazionale, arrivando a palesarsi come una vera e propria lesione costituzionale, chiamando in causa – nei fatti, di fronte alla forte divaricazione della potenzialità rappresentativa degli elettori da parte degli eletti nei diversi collegi - lo stesso paradigma dell'eguaglianza del voto, tutelato dall'art. 48 della Costituzione<sup>39</sup>.

A *fortiori*, allora, diviene inevitabile per il Legislatore, nel combinato disposto tra la legge 27 maggio 2019, n. 51, e la riduzione del numero dei parlamentari, riscrivere i collegi elettorali, tanto quelli uninominali quanto quelli plurinominali, essendo necessario, appunto, ridefinirne ambito e perimetro territoriale. E in questo senso si spiega la scelta del legislatore che con l'art. 3 della legge n. 51 del 2019 ha delegato il Governo a rideterminare i collegi uninominali e plurinominali.

dire. Attualmente, come sapete, noi abbiamo un sistema elettorale che dal punto di vista formale è corretto definire misto, perché c'è una componente maggioritaria uninominale e una componente proporzionale con lo scrutinio di lista. Qual è, però, la realtà delle cose? Per come è strutturato questo sistema, ritengo che più che di sistema misto si debba parlare di sistema proporzionale corretto. Sul piano sostanziale la componente uninominale maggioritaria non è tanto uno dei due elementi di un sistema misto, ma mi pare che sia piuttosto un elemento di correzione del sistema proporzionale, che tende in sostanza a favorire nel risultato finale le forze politiche più forti, ma soprattutto quelle che hanno un forte radicamento in alcune aree territoriali. In definitiva, quindi, noi possiamo ragionare sul piano teorico di un possibile svantaggio, ovvero l'aumento del distacco tra elettore ed eletto, però, se vediamo come in concreto funziona questo sistema, ci rendiamo conto che le considerazioni in merito a questo possibile svantaggio perdono gran parte della loro importanza». Cfr. G. FERRI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, 9-10.

<sup>39</sup> A buona ragione, non a caso, Giovanni Tarli Barbieri sottolinea nella sua Audizione presso il Senato della Repubblica, ragionando intorno al combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari con quella che poi è divenuta la legge n. 51 del 2019, che «sarebbe opportuno interrogarsi sulla opportunità di conservare sistemi elettorali, come quelli delineati dalla l. n. 165/2017, che prevedono meccanismi di assegnazione dei seggi "a cascata" a più livelli (tre alla Camera; due al Senato)», posto che, appunto, applicando la riforma all'attuale legge elettorale, gli effetti distorsivi sarebbero maggiori dei pregi. Si v. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, in “Astrid Rassegna”, n. 2, 2019, 6 (memoria depositata dell'Audizione presso la 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali), seduta n. 51 del 4 dicembre 2018).

Se ciò accadrà, allora, sarà a maggior ragione più evidente il danno alla rappresentanza politica perché collegi inevitabilmente più grandi, fondati su un legame rappresentativo più debole (perché troppo ampio per non risultare distante), non faranno altro che fiaccare, in una logica strutturale – stavolta sì – densa di antipolitica, ogni volontà dei rappresentanti politici di dar forza al mandato rappresentativo ricevuto dai cittadini sul territorio; posto che, con un collegio elettorale territorialmente così esteso, la distanza naturale tra eletti ed elettori sarà impossibile da colmare, nonostante l'eventuale buona volontà degli eletti.<sup>40</sup>

Insomma, chiaro disincentivo al rafforzamento del legame tra eletti ed elettori, il combinato disposto di questa proposta di riduzione dei parlamentari insieme con la legge 27 maggio 2019, n. 51 colpisce direttamente il legame rappresentativo che sostanzia la nostra democrazia parlamentare, producendo un danno assai grave al principio di rappresentanza<sup>41</sup>; un fatto che non è stato

<sup>40</sup> Si rinvia, in questo senso, alle chiare tabelle numeriche che emergono dalla lettura del dossier del Servizio Studi su la *Riduzione del numero dei parlamentari*. A.S. n. 214-515-805-B, Dossier n. 71/4, 25 giugno 2019.

<sup>41</sup> In merito, peraltro, comparando questa proposta di revisione costituzionale con il quadro della rappresentanza parlamentare dei bicameralismi, Gianpiero Di Plinio sottolinea, invece, che «Tutte le comparazioni che ho potuto leggere, compresa quella del pur accurato Dossier predisposto dai Servizi Studi delle Camere, si limitano a confrontare la dimensione di ciascun ramo del Parlamento, in riferimento alla *constituency*, con i corrispondenti rami dei parlamenti di altri sistemi costituzionali. Qualsiasi analisi di questo tipo è fuorviante nella misurazione del grado di rappresentatività, perché dovrebbe essere integrata dalla considerazione che il nostro è praticamente l'unico Stato a bicameralismo perfetto in regime parlamentare. Sarebbe al contrario razionale che il grado di rappresentatività complessiva, rispetto a Paesi senza Senato elettivo in primo grado, fosse comparato con le sole Camere elettive, e con il numero di 945 oggi e 600 in caso di riforma. Avremmo risultati comparativi completamente differenti da quelli che girano. Credo fermamente che tutte queste valutazioni siano clamorosamente sbagliate». Cfr. G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2019, 9-10. Di parere opposto è Gianluca Passarelli che, nella sua audizione presso il Senato della Repubblica, ritiene, invece, fortemente lesa «il rapporto rappresentati/eletti e la "legittimità" di questi ultimi». Cfr. G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018. Oltre alla memoria depositata, pubblicata poi appunto pure da Astridonline, si v. anche il dibattito che è scaturito presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ragione del suo intervento, al seguente link: [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/49285\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/49285_documenti.htm). D'altronde come evidenzia bene Massimo Luciani nella sua Audizione ««la riduzione del numero dei parlamentari incide fatalmente nella rappresentatività del Parlamento. In un sistema politico-partitico come il nostro, estremamente instabile e diviso, la riduzione delle chances di adeguata rappresentanza di alcune posizioni politiche potrebbe determinare non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle assemblee rappresentative». Cfr. M. LUCIANI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, 2.

ancora ben messo bene a fuoco, probabilmente, dai cittadini, prima che da studiosi, commentatori o politici.

**5. Gli effetti costituzionali, ordinamentali e politici del combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della legge 27 maggio 2019, n. 51**

La riduzione del numero dei parlamentari, unita alla rimodulazione della rappresentanza sul territorio nazionale per effetto della legge 51 del 2019 e del sistema elettorale vigente, determina una serie di effetti rilevanti su molti piani: su quello costituzionale, su quello ordinamentale e su quello politico.

Le diverse conseguenze che scaturiscono da queste riforme, messe a sistema, si muovono, al fondo, tra la dimensione del collegio e il numero degli eletti, tutte dentro una medesima logica del legislatore costituzionale: quella di de-territorializzare - e quindi di smaterializzare - la rappresentanza politica di tipo parlamentare dal rapporto sul territorio degli eletti con gli elettori, svuotando così di senso, nella realtà concreta, il mandato parlamentare rappresentativo<sup>42</sup>. Quest'ultimo, infatti, si viene a presentare in una logica

<sup>42</sup> Più di recente, sul tema, si v. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 1, 2018, 95 ss.

nuova<sup>43</sup>, del tutto contraria ed opposta tanto alla tradizione repubblicana<sup>44</sup>, quanto, per certi aspetti, addirittura a quella pre-repubblicana<sup>45</sup>.

Infatti, vista dalla prospettiva del rapporto tra rappresentanza politica e dinamiche territoriali, la realtà dei numeri che emerge dalla proposta costituzionale di riduzione dei parlamentari – positiva in sé, ma non auspicabile

<sup>43</sup> Cfr. M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019, 561 ss. Si veda, in merito, anche S. CECCANTI e S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed Europeo*, n. 3, 2015, 819 ss. Per una lettura della logica che, in modo introflesso, il MoVimento 5 Stelle ha adottato fino ad ora su di sé, si v. anche G. GRASSO, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2017, 616 ss. In questo senso, assai condivisibilmente, Ciro Sbaìlò ha sottolineato, nella sua audizione, che va richiamata l'attenzione sulla «compatibilità di questo tipo di riforma con un'altra ipotesi di riforma collegata, che prevede l'introduzione del vincolo di mandato. Non c'è compatibilità. La riduzione del numero dei parlamentari rientra nella logica dell'assenza del vincolo di mandato, ma se io abbasso il numero dei parlamentari e se accanto a questa proposta io metto anche il vincolo di mandato, con un abbassamento drastico, con una semplificazione drastica della geografia politica-rappresentativa, è chiaro che produco un vulnus molto forte nella rappresentanza e determino anche un problema dentro la legittimazione del sistema parlamentare». Cfr. C. SBAILÒ, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 6.

<sup>44</sup> D'altronde, anche per cogliere l'impronta "culturale" che anima questa proposta, si può riprendere quanto sottolineava già cinque anni fa Nicolò Zanon, per il quale: «per un movimento che fa idolatria della presenza fisica dei "cittadini" (contemporanea e forse inconsapevole caricatura dei citizens della tradizione giacobina) nelle istituzioni, del controllo costante del titolare della sovranità (identificato tecnologicamente ma oscuramente nel "popolo della rete") sui "portavoce" o "delegati" nelle istituzioni, è il concetto stesso di rappresentanza politica ad essere incomprensibile e, comunque, inammissibile [...] Non ha senso avere parlamentari che "rappresentano", valutano liberamente, discutono con i colleghi, accettano di avvicinarsi dialogicamente alla "verità", e magari, alla fine, votano in segreto (ah, il voto segreto! Inganno oscuro al riparo del quale, diceva Robespierre, prospera l'intrigo dei traditori della Rivoluzione!). Ha senso, invece, avere portavoce o nunzi, che ratificano le decisioni dei cittadini, non possono dissentire, e se dissentono devono essere immediatamente espulsi». Cfr. Come nota N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014. In generale, sul punto, si v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005. Più di recente, dentro queste criticità, si v. l'importante numero monografico in tema della rivista "Federalismi" del 20 giugno 2018, con interventi di: Roberta Calvano, Michele Carducci, Augusto Cerri, Adriana Ciancio, Gian Luca Conti, Salvatore Curreri, Gianmario Demuro, Roberto Di Maria, Giorgio Grasso, Paola Marsocci, Claudio Martinelli, Cesare Pinelli, Salvatore Prisco, Ciro Sbaìlò, Filippo Scuto, Nicolò Zanon; contributi che riprendono e sviluppano la discussione tenuta il 16 maggio 2019 in occasione della tavola rotonda promossa dall'On. Riccardo Magi dal titolo "Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione", alla quale hanno aderito anche i deputati Ascani, Borghi, Ceccanti, Gribaudo, Pini, Tabacci e Zardini. (contributi disponibili al link: [https://www.federalismi.it/nv14/homepage.cfm?nrS=370&content=Il%20consenso%20ai%20tempi%20dei%20social&content\\_auth=%3Cb%3EBeniamino%20Caravita%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/nv14/homepage.cfm?nrS=370&content=Il%20consenso%20ai%20tempi%20dei%20social&content_auth=%3Cb%3EBeniamino%20Caravita%3C%2Fb%3E)).

<sup>45</sup> Cfr. A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche Assemblee costituzionali*, Urbino, Argalia, 1948.

se realizzata in questi termini - produce gravi ed evidenti effetti distorsivi sulla rappresentanza politica.

In primo luogo, in ragione del legame tra rappresentanza politica, dato demografico e progressivo spopolamento di intere zone del nostro Paese, il combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della legge n. 51 del 2019 applicata all'attuale legge elettorale, produce una palese distorsione della rappresentanza politica perché le regioni e le aree più popolate saranno inevitabilmente avvantaggiate rispetto alle aree meno abitate, specialmente rispetto a quelle interne. E ciò non farà altro che acuire le difficoltà di quei territori – in crisi già da tempo in molti ambiti quali, ad esempio, quello della tutela della salute, dell'istruzione e dei trasporti - a trovare interlocutori politici realmente interessati a rappresentare le loro istanze.<sup>46</sup> Un effetto che si produrrà per entrambe le Camere, ma specialmente riguardo al Senato perché le circoscrizioni saranno enormi, rendendo così la rappresentanza politico-democratica, espressa nel momento elettorale, in gran parte disconnessa da un legame territoriale.<sup>47</sup>

La concentrazione della rappresentanza politica e, soprattutto, del suo esercizio nelle aree più popolate del Paese contribuirà così a far aumentare l'astensionismo elettorale e la disaffezione alla vita politica, in quanto gli elettori di quelle aree meno popolate, prendendo atto che la loro voce sarà inevitabilmente inascoltata, saranno naturalmente portati a non partecipare al processo politico, a partire dal momento elettorale; con ciò alimentando il fenomeno della “fuga dalle urne” che si registra pure nel nostro Paese.<sup>48</sup> Un

<sup>46</sup> Per un quadro sulle difficoltà delle aree interne dell'Italia, nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di queste aree attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità e i fondi comunitari, si v. Strategia nazionale per le Aree interne nell'ambito del Programma nazionale di riforma, al link: <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/#accept>

<sup>47</sup> Si rinvia, in questo senso, alle chiare tabelle numeriche che emergono dalla lettura del dossier del Servizio Studi su la *Riduzione del numero dei parlamentari*. A.S. n. 214-515-805-B, Dossier n. 71/4, 25 giugno 2019. Di avviso contrario è Alessandro Mangia, per il quale «Anzi, se una relazione si può instaurare fra questi termini, per quanto banale, è nel senso opposto: nel senso cioè che un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto dei principi di pluralismo politico e sociale presenti in Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari», così A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2 febbraio 2018, 4.

<sup>48</sup> Sul fenomeno complesso dell'astensionismo, da tempo, vi sono molto studi. Si rinvia, innanzitutto, a: D. TUORTO *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006; nonché ID., *La partecipazione al voto*, in P. BELLUCCI e P. SEGATTI (a cura di), *Votare in Italia 1968-2008: dall'appartenenza alla scelta*, Bologna, Il Mulino, 2010, 53 e ss.; E. BETTINELLI, *Il valore del voto*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del Convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, 139 ss.; D. FRUNCILLO, *Urna del silenzio. L'astensionismo elettorale in Italia*, Roma, Ediesse, 2004; F. FORNARO, *Fuga dalle urne: Astensionismo e partecipazione elettorale in Italia dal 1861 a oggi*, Novi-Ligure, Epoké, 2016; J.

fenomeno che questa riforma costituzionale, soprattutto riguardo al Senato, non fa altro che, appunto, incrementare.

Si aggiunga altresì le difficoltà che si possono registrare nelle regioni a Statuto speciale<sup>49</sup> e in quelle che hanno, al loro interno, minoranze linguistiche e culturali costituzionalmente garantite, le quali avranno molti problemi ad assicurare un'equa rappresentanza di tutti i gruppi linguistici, come è stato evidenziato durante i lavori parlamentari anche dallo stesso partito della *Südtiroler Volkspartei* - che infatti ha votato contro la riforma – tenuto conto che la Regione Trentino Alto Adige esprimerà soltanto sette deputati in luogo degli attuali undici<sup>50</sup>.

Del pari, la riduzione percentuale dei parlamentari in rapporto alla dimensione territoriale produce effetti distorsivi anche in relazione agli eletti nella circoscrizione Estero.

Questi eletti, infatti, passando a 6 alla Camera – in luogo degli attuali 12 - e a 4 al Senato – in luogo degli attuali 6 -, pur mantenendo la medesima proporzione numerica complessiva rispetto al numero totale dei parlamentari, vedranno aumentare ulteriormente e a dismisura la dimensione dei loro collegi, fino ad arrivare ad essere addirittura comprensivi di più continenti (due senatori rappresentanti per l'Europa, un senatore per tutte le Americhe e un senatore per Asia, Africa e Oceania), facendo perdere senso e significato alla stessa rappresentanza politica e, con essa, quindi alla funzione e previsione costituzionale delle circoscrizioni estere<sup>51</sup>. Allora, di fronte ad una scelta di

BRENNAN, *Contro la democrazia*, Roma, Luiss, 2018; I. DIAMANTI e M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, Laterza, 2018. In tema, con proposte eccentriche ma ben argomentate e non prive di un qualche fondamento, si v. D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2015.

<sup>49</sup> In particolare, la distribuzione numerica dei senatori per le Regioni speciali si verrebbe a configurare in questo modo: Friuli-Venezia Giulia (da 7 a 4); Sardegna (da 8 a 5); Sicilia (da 25 a 16); Trentino-Alto Adige (da 7 a 3+3); Valle d'Aosta (da 1 a 1).

<sup>50</sup> Basti pensare, in tal senso, come sottolinea Anna Poggi nella sua audizione, al «al gap che si verrebbe a creare tra alcune regioni e altre [...] Per la Basilicata e per l'Umbria, per esempio, ci sarebbe una diminuzione del 60 per cento rispetto ad altre regioni». Cfr. A. POGGI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 13. Sui rischi di una disproporzionalità eccessiva, si v. anche S. TROILO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, 16-17.

<sup>51</sup> Sul punto, si v. il parere del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero, espresso in audizione al Senato della Repubblica al link:

questo tipo, e al conseguente tipo di rappresentanza, sarebbe stato indubbiamente più corretto e coraggioso cancellare dalla Costituzione la circoscrizione Estero.<sup>52</sup>

Vi sono poi altri profili problematici connessi con la riduzione del numero dei parlamentari.

A partire dal bicameralismo, e dalla mancata differenziazione delle due Camere: una vera e propria occasione persa, sia in ragione del fatto che metter mano ai numeri dei loro componenti avrebbe ben consentito di metter mano anche alle loro funzioni e competenze<sup>53</sup>, affrontando così il tema decisivo del bicameralismo partitativo, sia in ragione del fatto che ciò avrebbe consentito – e a buon diritto – anche una riforma organica dei collegati Regolamenti parlamentari, che invece questo testo non considera.

Certo, come è stato sottolineato da Valerio Onida, la riforma dei regolamenti parlamentari «non è un tema costituzionale in senso stretto»<sup>54</sup>; pur tuttavia, immaginare che si possa procedere ad una riduzione del numero dei

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/000/932/CGIE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/932/CGIE.pdf)

<sup>52</sup> Sul punto, condivisibilmente, anche Ginevra Cerrina Feroni, sostiene che «Qui è come sparare sulla Croce Rossa, cioè è evidente che la loro riduzione di numero ulteriormente aumenta la loro scarsa rappresentatività, e d'altra parte credo non ci sia una rappresentanza vera e propria. Sarebbe forse l'occasione per ripensare a questa riforma, che ha portato, secondo me, più problemi che benefici, quindi, anziché tagliare il numero dei parlamentari all'estero, forse sarebbe il caso proprio di eliminarli», G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 14. Si v. ora *amplius*: G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in *Osservatorio dell'Associazione dei Costituzionalisti*, n. 3, 2019, al link: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019\\_3\\_01\\_CerrinaFeroni.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_3_01_CerrinaFeroni.pdf).

Si aggiunga, peraltro, che di recente – come ricorda attentamente Gianpiero Di Plinio - con l'ordinanza n. 63, del 27 marzo 2018, la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare per difetti procedurali inammissibile l'eccezione di legittimità costituzionale della legge 459/2001, faceva emergere il fatto che il giudice a quo, nell'ordinanza di rinvio, aveva scritto che «il voto per corrispondenza presenta tali e tante ombre da far persino dubitare che possa definirsi 'voto'». in Cfr. G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione...*, cit., 17.

<sup>53</sup> Sottolinea questo punto, in particolare, Salvatore Bonfiglio nella sua Audizione. Cfr. S. BONFIGLIO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 11.

<sup>54</sup> Cfr. V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, 5.



parlamentari senza tenere in conto gli effetti che ciò determina sull'organizzazione delle Camere rischia di non consentire di cogliere fino in fondo la logica di movimento e le conseguenze che le scelte del legislatore costituzionale determinano nella struttura del Parlamento. E con esso sull'intera dinamica della nostra forma di governo parlamentare.

Se questa riforma costituzionale sarà approvata, proprio quindi per garantirne la funzionalità<sup>55</sup>, sarà essenziale una revisione profonda dei regolamenti parlamentari, tenendo presente almeno tre livelli di intervento:

(a) quello sulla formazione e strutturazione dei Gruppi parlamentari, i cui numeri dovranno essere interamente ripensati, anche con riferimento al tema del Gruppo misto e, al suo interno, delle componenti politiche autorizzate;<sup>56</sup>

(b) quello sulla formazione e composizione, sulle funzioni e sull'organizzazione dei lavori delle Commissioni parlamentari, a partire da quelle permanenti; Commissioni che – se non fosse modificata la disciplina attuale - non soltanto rischierebbero di non poter essere più adeguatamente coperte da tutti i gruppi parlamentari ma, soprattutto in sede deliberante, si troverebbero a decidere, in particolare al Senato, in una composizione numerica davvero risicata, tale da chiamare in causa per certi aspetti, nel

<sup>55</sup> Cfr. G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, 4. Peraltro, a fortiori, già allora Carlo Fusaro sottolineava che, pur di fronte a potenziali benefici che una riduzione del numero dei parlamentari potrebbe determinare, «si porrebbe la questione di come eventualmente adeguare alla riforma i Regolamenti parlamentari (riducendo il numero delle Commissioni, e ancora il numero minimo dei componenti per la formazione di un Gruppo, specie al Senato)». Cfr. C. FUSARO, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 21 novembre 2018.

<sup>56</sup> Opportunamente, peraltro, Salvatore Curreri segnala il problema rilevante che emerge alla Camera dei Deputati riguardo alle componenti politiche autorizzate del Gruppo misto «che attualmente è tre: quindi che facciamo? Lo riduciamo a due o a uno? Introduciamo i gruppi monocellulari? Lascio a voi una riflessione sul punto». Naturalmente, si tratta di una riflessione non affrontata, rimasta sulla carta, posto che l'articolato di revisione costituzionale in via di approvazione nulla dice in tema. Cfr. S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 13. In merito, anche Anna Poggi, ha sottolineato la questione dei gruppi “monocellulari” come potenziale effetto del quale – *bon gré mal gré* – prendere atto. Cfr. A. POGGI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 14.

confronto tra maggioranza e minoranze, addirittura la stessa democraticità della decisione<sup>57</sup>;

(c) quello sulla ridefinizione di tutti i *quorum* previsti dai regolamenti per ciascuna votazione.

Parallelamente, vi è il tema da non sottovalutare dell'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sull'elezione del Presidente della Repubblica, con l'improvviso diverso peso dei delegati regionali. Come è noto, infatti, ai sensi dell'art. 83 della Costituzione, il collegio elettorale presidenziale prevede, anzitutto, che il Parlamento in seduta comune sia composto da tutti i componenti di ciascuna Camera nonché da tre delegati per ogni Regione, eletti da ciascun Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze (con l'unica eccezione della Valle d'Aosta, che esprime un solo delegato). Ne consegue, quindi, che se attualmente il numero dei votanti nel collegio è pari a 1.003 elettori (630 deputati, 315 senatori, eventuali senatori a vita e ex Presidenti della Repubblica, cui si aggiungono 58 delegati regionali), con l'entrata in vigore della riforma gli elettori sarebbero 658 (400 deputati, 200 senatori e 58 delegati regionali) e conseguentemente i delegati regionali acquisirebbero un peso maggiore nell'elezione del Presidente.

Certo, è ben noto che l'esperienza costituzionale di elezione del Presidente della Repubblica ha mostrato un florilegio di situazioni, dal fatto che i delegati dei Consigli regionali fossero designati o eletti, a seconda delle scelte proprie di ciascun Consiglio regionale, a votazioni già iniziate, al fatto che, almeno fino al 1970 con l'istituzione delle quindici Regioni ordinarie, questo collegio non corrispondeva alla lettera dell'art. 83; pur tuttavia, il cambiamento proposto non sembra di poco momento, a maggior ragione tenuto conto che fino ad ora il ruolo delle autonomie nella decisione politica del collegio elettorale presidenziale è stato assai basso dentro un bicameralismo paritario, con un sistema politico che vedeva i delegati regionali comunque allineati al voto dei parlamentari colleghi di partito.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Basti pensare che, mentre al Senato, un senatore può far parte di più Commissioni, fino a un massimo di tre (Reg. Sen., art. 21, c. 2), cosicché la riduzione in scala dei numeri parlamentari peserà soprattutto sulle minoranze, che avranno meno parlamentari senza però potenzialmente impedire la loro presenza nelle Commissioni permanenti; alla Camera, invece, dove vi è la regola che un parlamentare non può far parte di più di una Commissione (Reg. Cam., art. 19, c. 3), il problema sarà che alcuni gruppi, potenzialmente, non potranno essere più presenti in tutte le Commissioni permanenti, perdendo così le minoranze anche la possibilità di esercitare quelle funzioni di carattere ispettivo, di controllo, di informazione nel quale si sostanzia il loro mandato. Insomma, un quadro, a maggior ragione, problematico.

<sup>58</sup> Per un quadro sintetico, anche riguardo all'evoluzione dell'istituto e alle dinamiche che si sono realizzate in Parlamento, ci si permetta di rinviare a: F. CLEMENTI, *Commento all'art. 83*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, 157 ss.

Un fatto che, considerato lo spostamento di ruolo e di peso nell'elezione presidenziale dei delegati regionali, potrebbe strutturalmente modificare in concreto – ma surrettiziamente, cioè senza modifiche formali al ruolo delle autonomie nel bicameralismo - la dinamica rappresentativa di quel collegio<sup>59</sup>.

Sempre soffermandoci sugli effetti del “taglio dei parlamentari”, alcuni sottolineano favorevolmente il risparmio di spesa che deriverebbe dalla riforma.

Tuttavia, posto che essa non incide né sul personale, né sulle spese correnti di funzionamento delle Camere, il risparmio si riferirebbe, in concreto, alla sola voce relativa alle indennità parlamentari e alle spese per l'esercizio del mandato: una cifra non così rilevante, almeno a stare a quanto evidenziato dall'“Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani”, diretto da Carlo Cottarelli, per il quale il risparmio netto generato dall'approvazione di questa riforma sarà pari a 57 milioni annui (285 milioni a legislatura), cioè lo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana<sup>60</sup>. Certo un risparmio molto più basso rispetto ai 500 milioni a legislatura, propagandati da alcuni esponenti del Governo<sup>61</sup>. D'altronde, come è stato ben detto, «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo

<sup>59</sup> In merito, invece, Salvatore Curreri ritiene che non vi sia un tale impatto in quanto «a livello ordinamentale, non credo che la riduzione del numero dei parlamentari abbia significative conseguenze per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica, [...] ma tutti noi sappiamo che i delegati regionali si aggregano e si organizzano sulla base di rappresentanza partitica; quindi sotto questo profilo l'intento del costituente di dare rappresentanza alle regioni sappiamo che è fallito, alla fine sono persone che rispondono politicamente al gruppo parlamentare di appartenenza». Cfr. S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 13. Sulla stessa falsariga, pur con argomenti diversi, anche Valerio Onida, il quale sottolinea che «non mi pare un male che l'elezione del Presidente della Repubblica avvenga da parte di un collegio in cui diminuisce la quota di parlamentari e aumenta proporzionalmente la quota di delegati regionali, proprio perché l'elezione del Presidente della Repubblica è stata pensata come elezione di secondo grado, ma non di derivazione solo parlamentare: quindi da questo punto di vista non vedrei male il fatto che cresca proporzionalmente la quota dei delegati regionali, che restano tre per ogni regione, pur diminuendo il numero dei parlamentari». Cfr. V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, 3.

<sup>60</sup> Cfr. E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 24 luglio 2019, disponibile al link: [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota\\_risparmi\\_taglio\\_parlamentari.pdf](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota_risparmi_taglio_parlamentari.pdf)

<sup>61</sup> Si tratta naturalmente di un dibattito antico quello dei costi derivanti da una riduzione del numero dei parlamentari. Tuttavia, è ben noto che se a questa riduzione non si accompagna anche una revisione dei processi e delle strutture che determinano la spesa maggiore per le casse dello Stato, essa non è altro che una riduzione davvero di lieve entità.

non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere.»<sup>62</sup>.

Non a caso, infatti, essendo i costi del Parlamento legati strettamente all'attività politica e a quella istituzionale, la stessa Commissione di esperti del 2013, nella sua Relazione finale, sottolineava che l'errore di percezione fondamentale nasce dal fatto che «nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia».<sup>63</sup>

Insomma, ancora una volta, anche valutando questi vantaggi, merita forse sottolineare che è necessaria molta cautela in tema, non da ultimo perché è sempre in gioco, in fondo, la rappresentanza dei cittadini.<sup>64</sup>

Naturalmente, dal combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della legge 27 maggio 2019, n. 51 deriva anche un effetto propriamente politico, sul sistema dei partiti e sulla rappresentanza politica più in generale.

Infatti, dal punto di vista più strettamente politico, la nuova previsione costituzionale, nel combinarsi tra rappresentanza politica, dimensione territoriale dei collegi e legge elettorale vigente, determina un innalzamento implicito delle soglie, con uno sbarramento implicito alla rappresentanza assai alto, più del 3% oggi espressamente previsto, introducendo surrettiziamente, cioè senza pubblica consapevolezza, un sistema oltre modo selettivo.<sup>65</sup> E

<sup>62</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, 10.

<sup>63</sup> Infatti, prosegue la relazione, «In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea.», Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, cit., 36-37.

<sup>64</sup> In questo senso, con questa consapevolezza, riprendendo appunto le conclusioni della Relazione dei lavori della Commissione di esperti del 2013, si veniva a sostenere che, anche riguardo alla ampia riforma bocciata a seguito del referendum del 4 dicembre 2016, il vantaggio economico allora nasceva innanzitutto «in termini di costi strutturali, di tipo indiretto, nel rapporto nuovo tra lo Stato e le Regioni che la riforma delinea[va]» più che su altro come la riduzione, anche allora ivi prevista, del numero dei parlamentari. Ci si consenta di rinviare, dunque, a: F. CLEMENTI, *Perché rende più efficienti le Istituzioni eliminando gli sprechi*, in AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 62.

<sup>65</sup> Sul punto si rinvia alle Audizioni di Gianluca Passarelli, presso il Senato della Repubblica del 21 novembre 2018 («Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali») e di Gabriele Natalizia presso la Camera dei Deputati del 28 marzo 2019 («La riduzione del numero dei Parlamentari Effetti attesi e criticità emergenti»), entrambe disponibili nel sito dell'associazione Astrid ([www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)).

determinando così il conseguente rischio di una rappresentanza delle minoranze politiche – di qualunque minoranza politica - pressoché impossibile in molte realtà.

Peraltro, la dimensione territoriale così ampia determinerà anche un naturale aumento dei costi delle campagne elettorali, provocando ed incentivando fenomeni di personalizzazione e di mediatizzazione del confronto politico<sup>66</sup>. Inoltre, come opportunamente sottolineato da Salvatore Curreri - «il numero ridotto dei parlamentari eletti rafforza il vincolo che li lega ai partiti di cui hanno condiviso il programma politico e che per questo li hanno candidati e sostenuti dinanzi agli elettori. Sotto questo profilo, dunque, pare evidente che meno saranno i parlamentari, più rigida sarà la disciplina di gruppo e di partito cui saranno sottoposti».<sup>67</sup>

Fatto si è che, con collegi grandi e risorse limitate, tenuto conto della pressoché assenza di un finanziamento pubblico, la politica, i partiti e i candidati sul territorio saranno portati ad una ricerca ancora più intensa di ingenti risorse economiche per sostenere campagne elettorali sempre più costose, anche in ragione della necessità di dover impiegare in modo sempre più importante i mezzi di comunicazione di massa, a partire da quelli digitali.<sup>68</sup>

## 6. Annotazioni conclusive.

Chi scrive è sempre stato favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari in ragione di una diversa ristrutturazione del bicameralismo, in modo tale da favorire, oltre ad una rappresentanza politica in senso stretto, anche una di tipo territoriale.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> In generale, sul punto, si v. C. CEPERNICH, *Le campagne elettorali al tempo della networked politics*, Roma, Laterza, 2017; S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, Il Mulino, 2015; e ID. *Campagne elettorali in rete*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

<sup>67</sup> Cfr. S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, 9.

<sup>68</sup> Si v. le interessanti, e assai condivisibili, sottolineature in tema di Daniele Porena. Cfr. D. PORENA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 4. Ora v. anche in ID., *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2019.

<sup>69</sup> In tal senso, si v. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, cit., 2013. Nonché, più di recente, se si vuole: F. CLEMENTI, *Parlamentari, gli effetti che il taglio non considera*, in *Il Sole24Ore*, 12 luglio 2019, 8.

Tuttavia, ritengo che la proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari così come delineata - ossia senza alcuna forma di considerazione per gli effetti costituzionali, ordinamentali e politici che essa comporta, a maggior ragione alla luce della legge n. 51 del 2019 - non riesca ad apportare i benefici che i promotori ritengono.

Infatti, come si è avuto modo di sottolineare, non può bastare la sola riduzione dei parlamentari a rendere *ipso facto* l'ordinamento più snello nella sua configurazione, più rapido nelle sue decisioni e meno costoso nelle sue spese, senza considerare, appunto, che non di soli numeri si tratta. E che, proprio per questa ragione, invece, sarebbe stato molto più utile – se si avevano davvero quegli intenti – affrontare innanzitutto, e congiuntamente, il tema di una partecipazione di tipo diversa dei senatori in un bicameralismo di tipo differenziato, capace cioè di rappresentare anche la forma territoriale del Paese, cioè attraverso una rappresentanza politica, appunto, di tipo territoriale invece che di tipo politico.

La scelta esplicita di non affrontare nessuno degli effetti conseguenti la riduzione del numero dei parlamentari rende questa proposta debole da un lato e, dall'altro, espressione plastica del fatto che gli stessi meccanismi tradizionali della rappresentanza, anche attraverso le scelte dei suoi primi attori – i parlamentari - stanno “scricchiolando”, come è stato ben detto<sup>70</sup>; infatti, anche già il solo rinunciare da parte del legislatore a cercare di illuminare tutti gli angoli degli ambiti costituzionali (e non solo) che questa proposta indiscutibilmente tocca, affrontando i problemi, misurando gli effetti e cercando di trovare le soluzioni più idonee a mantenere le nostre Istituzioni all'altezza di una democrazia rappresentativa, di tipo liberaldemocratico e pluralista, rivela l'intento di voler ridurre il perimetro dell'esercizio reale della funzione rappresentativa<sup>71</sup>, svuotando di senso la sua stessa principale istituzione, il Parlamento.<sup>72</sup>

Tuttavia, ora che ci si appresta a concludere l'iter previsto dall'art. 138 della Costituzione, e che dunque il testo è prossimo ad entrare in vigore, dopo la definizione dei nuovi collegi<sup>73</sup>, non è irrealistico ipotizzare che, in assenza del

<sup>70</sup> Cfr. S. RODRIQUEZ, *I limiti della democrazia diretta. L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con uno sguardo all'Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2017, 451 ss.

<sup>71</sup> Su questo, si v. almeno, G. AMATO, *Per i sessanta anni della Costituzione. Inaugurazione dell'anno accademico 2007-2008 della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno*, Roma, 10 dicembre 2007, in *Astridonline.it*; B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2010; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2018.

<sup>72</sup> In tal senso, per cogliere le linee politiche che ispirano questo disegno di riforma costituzionale, si legga l'intervista di Davide Casaleggio, presidente dell'associazione Rousseau. Cfr. D. CASALEGGIO, *In futuro Parlamento inutile*, *La Verità*, 23 luglio 2018.

<sup>73</sup> Come sottolineato, in particolare, da Giovanni Tarli Barbieri nella sua audizione rileggendo quanto scriveva Antonio Agosta nel 1995 (A. AGOSTA, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*,

quorum previsto per evitare il referendum, le stesse Regioni possano promuovere un ricorso contro questa riforma, per la compressione che essa genera nello scardinare la rappresentanza e la sua funzione sul territorio, a maggior ragione non tenendo assolutamente in conto gli effetti che il combinato disposto con la legge n. 51 del 2019 determina.

Peraltro, sarebbe del tutto illusorio immaginare di risolvere il problema con la modifica della legge elettorale vigente, la n. 165 del 2017, in quanto – come evidenziato nel testo – rimarrebbero tutti i problemi strutturali, di ordine costituzionale innanzitutto, che quei numeri – i numeri della rappresentanza parlamentare – esprimono nell’ordinamento, compresa la riforma della cittadinanza elettorale, superando il limite costituzionale all’attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva tra le due Camere.<sup>74</sup>

Da ultimo, verrebbe da chiedersi: a cosa serve, allora, questa riforma? Di certo a fare propaganda e poi, a parità di altri fattori, a consolidare la legislatura, posto che, operando la riduzione già dalle prossime elezioni, nessun parlamentare ha interesse a perdere ora il proprio seggio, sapendo che difficilmente lo riconquisterà. In ogni modo, tenuto conto del consenso popolare che ha la riduzione dei parlamentari, sarà difficile che qualcuno si opponga con successo.

Eppure, sarebbe necessario. Perché, come detto, non di soli numeri si tratta. E trattarli solo come tali corrode la nostra democrazia rappresentativa. Non sempre, in fondo, *less is more*<sup>75</sup>.

Roma-Bari, Laterza, 1995, 185-186), si potrebbe riprendere, nel procedere alla revisione dei collegi, l’esperienza delle leggi Mattarella che, in un tempo breve, tuttavia riuscirono a coinvolgere nel fare ciò anche i Consigli regionali. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2019, 6 (memoria depositata dell’Audizione presso la 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali), seduta n. 51 del 4 dicembre 2018).

<sup>74</sup> Questo tema, a conferma della sua rilevanza, è divenuto tuttavia parte di un distinto ed autonomo disegno di legge di riforma costituzionale, attualmente in discussione come testo unificato dei progetti di legge A.C. 1511, 1647, 1826, 1873, relatori On. Ceccanti e Corneli.

<sup>75</sup> “Less is more” è una locuzione di lingua inglese che arriva dal mondo dell’architettura, espressa da Ludwig Mies van der Rohe, per il quale il miglior risultato si ottiene ispirandosi al concetto dell’essenzialità, interrogandosi innanzitutto sugli obiettivi che si intende perseguire.