



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti:  
logiche politiche e  
questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2020*



## **Sommario**

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

**I**

**L'Italia – Parlamento nazionale**

di

Alessandra Mazzola

Micol Pignataro

Elena Rolfini Scamorza

Rosario Strabone

# LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

## ITALIA – PARLAMENTO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Il tema del numero dei parlamentari in Assemblea costituente e la costituzionalizzazione del rapporto. – 2. Il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari nei numerosi progetti di riforma costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione ai giorni nostri. – 3. *Iter*, contenuti e proposte collegate al testo di legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». – 4. Quale impatto potrebbe avere il “taglio” del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana. – 5. Il rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale. – 6. Quali ripercussioni potrebbe avere la riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti? – 7. Quali effetti avrebbe la riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento interno delle Camere e come i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere “riadattati” al nuovo Testo costituzionale. – 8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del *referendum* a causa della pandemia. – 8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. – 8.2. Il rinvio del *referendum* a causa della pandemia da SARS-CoV-2. – 9. La perdurante attualità della Costituzione. Alcune considerazioni a margine dell'ennesimo progetto di riforma costituzionale. – 10. Bibliografia.

*La diminuzione del numero dei componenti la Camera repubblicana sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni.*  
[Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 18 settembre 1946]

### 1. Il tema del numero dei parlamentari in Assemblea costituente e la costituzionalizzazione del rapporto

di Micol Pignataro

Il dibattito in Assemblea costituente sulla formazione del futuro Parlamento si concentrò prevalentemente sul sistema bicamerale, in particolar modo sulla composizione e sulle funzioni della seconda Camera. Ciononostante, la discussione in merito al numero di parlamentari non fu né di rilevanza secondaria né oggetto di una minore contenziosità. Ad esempio, lo scontro fra interessi come la rappresentatività e la funzionalità emerse con forza da subito, e non solo nel corso del dibattito che ha riguardato più specificatamente il numero di componenti delle Camere, ma era insito anche nella decisione se la Costituzione dovesse fissare o meno in cifra assoluta il numero dei componenti. Come è stato rilevato in dottrina, optando per il criterio del rapporto tra parlamentari e abitanti, si privilegiò l'obiettivo della “finalità di rappresentanza” rispetto a quello di “funzionalità”, che invece sarebbe stato valorizzato definendo la composizione dell'Assemblea con un numero fisso (come avvenne

successivamente con la legge costituzionale del 1963, v. *infra*. para. 2)<sup>1</sup>. I dibattiti intercorsi fra il 1946 e la conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente sono anche indicativi della centralità del Parlamento, nonché del valore attribuito e riconosciuto ai singoli rappresentanti. Mentre lo Statuto albertino non definiva numericamente né i componenti della Camera dei deputati, né quelli del Senato, lasciando alla legge elettorale il compito di stabilire il numero di deputati eletti (*ex art.* 39) e al Re quello di nominare a vita, in numero non limitato, i membri del Senato (*ex art.* 33)<sup>2</sup>, i Padri costituenti decisero di definire nel Testo costituzionale la composizione numerica delle due Camere. Infatti, nonostante venne timidamente avanzata l'idea che fosse più opportuno rinviare ogni decisione sulla composizione della Camera dei deputati alla legge elettorale, questa non venne né accolta, né messa a votazione proprio perché veniva considerato un aspetto fondamentale e necessario della Costituzione e tale omissione avrebbe rappresentato una lacuna nel testo finale<sup>3</sup>.

Fin da subito era ben chiaro ai costituenti che il numero di componenti della Camera dei deputati dovesse essere stabilito in maniera commisurata alla struttura che avrebbe assunto il corpo legislativo ed alle funzioni che l'Assemblea avrebbe svolto. Questa decisione era inoltre vista come strettamente legata non solo alla natura della composizione del Senato della Repubblica, ma anche ai compiti e alle materie assegnate alle Regioni. Basti citare l'On. Conti, che nel corso di una seduta della seconda Sottocommissione affermò che «con la nuova organizzazione statale, la risoluzione di molti problemi sarà affidata alle regioni. Se non si tiene presente questo punto di vista, si torna al concetto dello Stato accentrato, affidando nuovamente tutte le mansioni dello Stato al Governo, alla Camera e al Senato»<sup>4</sup>. Così anche l'On. Perassi, il quale condivideva l'idea di un numero di deputati ridotto perché passando da uno Stato accentrato ad uno decentrato, gli affari locali non sarebbero più stati di competenza del centro. «Con ciò il campo di attività di ogni Deputato non [sarebbe stato] più così esteso come nel passato; onde l'opportunità di ridurre il numero dei membri della prima Camera»<sup>5</sup>. Ma c'era anche chi sosteneva che non fosse corretto determinare il numero dei componenti della Camera basandosi su una probabile limitazione delle sue attività in vista della futura costituzione delle Regioni; anzi, erano proprio la natura complessa e il carattere generale delle questioni che avrebbero interessato i lavori della Camera che giustificavano «una rappresentanza assai larga di tutte le correnti politiche del Paese, anche di quelle costituite dai partiti di minoranza, se veramente [si voleva] un regime democratico»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 29.

<sup>2</sup> L'articolo 39 si limitava a prevedere che «La Camera Elettiva è composta di Deputati scelti da Collegi Elettorali conformemente alla Legge»; mentre con riguardo al Senato l'art. 33 sanciva che esso «è composto di Membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato». Per una ricostruzione puntuale e concisa della variazione del numero di deputati tra il 1848 e la caduta del fascismo si riporta a E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit.

<sup>3</sup> Si veda lo scambio di battute tra gli On. Patricolo, Tosato, Nobile e Bozzi nel corso della seduta del 13 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

<sup>4</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 18 settembre 1946, p. 202.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>6</sup> On. Fabbri, in Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 18 settembre 1946.

Già da queste prime battute si evince che i Padri costituenti erano consapevoli che la composizione del Parlamento avrebbe determinato anche il grado di accessibilità dei partiti più piccoli a tale sede, dando così anche una forma specifica alla rappresentanza e alla rappresentatività. Per quanto riguarda il Senato, vi era anche la necessità di comprendere quale sarebbe stato il rapporto tra Parlamento ed enti locali; infatti, il dibattito sull'art. 57 della Costituzione si concentrò in via maggiore sulla previsione dell'elezione della seconda Camera "in via regionale". Altra questione ancora era se prevedere sia un numero minimo di senatori per Regione, che un numero aggiuntivo determinato dal rapporto con gli abitanti. Come spiegò il Presidente Terracini, i costituenti avevano tre possibilità da considerare: se assegnare alle Regioni null'altro che il numero di senatori discendente dal rapporto tra il quoziente e gli abitanti; oppure un numero minimo di senatori, assicurato indipendentemente dal rapporto tra quoziente e numero degli abitanti; e infine, se assegnare ad ogni Regione un numero fisso di senatori, un numero base, al quale aggiungere quell'altro numero variabile che discende dal solito rapporto tra quoziente e il numero degli abitanti<sup>7</sup>. Il progetto che si discusse in sede di Commissione prevedeva che il Senato sarebbe stato composto da cinque eletti per ogni Regione, cui aggiungere un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione di almeno 100.000 abitanti. In Assemblea fu approvata la proposta di fissare un rapporto tra senatori e abitanti di uno a 200.000 abitanti, con almeno sei senatori per ogni Regione e uno per la Valle d'Aosta<sup>8</sup>.

Specie nel dibattito sulla composizione della prima Camera, le tesi proposte si distinguevano tra quelle favorevoli a un numero più contenuto di parlamentari e quelle favorevoli a un numero più ampio, a seconda che venisse privilegiata la funzionalità o la rappresentatività del Parlamento. Con riguardo al numero dei componenti della Camera dei deputati, fautore della prima posizione, nonché relatore della proposta inizialmente presentata alla seconda Sottocommissione, fu l'On. Conti, il quale proponeva di definire un numero di componenti pari a un deputato ogni 150.000 abitanti (corrispondente, all'epoca, a circa 300 deputati). I sostenitori<sup>9</sup> della proposta reputavano che un numero ridotto di componenti avrebbe potuto esercitare con maggiore perizia tecnica la funzione legislativa. Risulta dunque evidente che già ai tempi dell'Assemblea costituente si manifestava l'idea che vi fosse una correlazione tra numero di parlamentari e qualità (ora sostituita con efficienza) dei lavori, ed era ben presente anche la sfida di dover rilanciare l'immagine del Parlamento agli occhi dell'opinione pubblica. Proprio a supporto della sua proposta, l'On. Conti espresse il pensiero che «il popolo italiano disgraziatamente ha una sola abitudine circa il Parlamento: parlarne male; e con la nuova Costituzione occorrerà elevare il prestigio del Parlamento, al che si

---

<sup>7</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947.

<sup>8</sup> La formulazione del testo finale prevedeva che «A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore».

<sup>9</sup> Tra questi si ricorda l'Onorevole Einaudi, il quale riteneva opportuno ridurre il numero dei membri anche per ragioni di tecnica legislativa, poiché «quanto più è grande il numero dei componenti di un'Assemblea, tanto più essa diventa incapace ad attendere all'opera legislativa che le è demandata». Si veda il suo intervento nella seduta del 18 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, p. 204 del resoconto sommario.

giunge per una via soltanto: diminuire il numero dei componenti alla futura Camera»<sup>10</sup>. Così anche in occasione della seduta dell'Assemblea costituente, nel corso della quale l'On. Conti disse che si dovrebbe «tendere a fare della Camera dei deputati un'Assemblea nella quale la dignità, la coltura, se possibile, la sapienza siano immediatamente riconosciute dal Paese il giorno successivo alle elezioni. Non si deve dire: quanta gente che non vale nulla! Si deve riconoscere l'esistenza di un'Assemblea legislativa composta di uomini degni della loro funzione»<sup>11</sup>. La questione della qualità della classe politica e dello svolgimento dei lavori in Parlamento è tutt'ora presente nel dibattito sia pubblico che istituzionale, e nel corso dell'elaborato si avrà modo di riflettere sul fatto che non vi siano prove certe che un Parlamento numericamente più piccolo riesca da solo a garantire una qualità migliore dei lavori e della legislazione; molto dipende anche dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti e dallo stato di salute sia del sistema politico che dei partiti. Un'altra valutazione che è opportuno venga fatta è se tra i limiti, e al contempo i pregi, della democrazia vi è la possibilità per tutti di accedere alla carica parlamentare, a prescindere dalla propria formazione, provenienza, competenza o percorso lavorativo. Quindi, sebbene sia pienamente condivisibile l'affermazione dell'On. Conti che «non occorre che i legislatori siano tanti: è necessario che siano buoni»<sup>12</sup>, la domanda che bisogna porre è cosa si intenda per «buoni» e chi sia legittimato a definirlo.

Il tema della qualità dei parlamentari era, agli occhi dei padri costituenti, anche strettamente collegato alla questione della spesa pubblica. Se, da un lato, alcuni manifestavano il desiderio di voler accrescere il prestigio del Parlamento agli occhi dell'opinione pubblica attraverso la riduzione del numero dei parlamentari e il conseguente contenimento della spesa finanziaria<sup>13</sup>, altri invece sostenevano che vi fosse un bene superiore che prevaleva anche sulla spesa. Ad esempio, l'On. Terracini espresse il suo dissenso verso posizioni favorevoli alla riduzione dei parlamentari per motivi di spesa pubblica quando affermò che anche «se una Nazione spende un miliardo in più per avere buone leggi, non si può dire che la spesa sia eccessiva, specie se le leggi saranno veramente buone ed anche se si consideri l'ammontare complessivo del bilancio in corso»<sup>14</sup>. Inoltre, e manifestando le sue ragioni affini alla questione della rappresentanza, Terracini ebbe modo di confermare che se anche «i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di milioni in più», a fronte di un bilancio statale di centinaia di miliardi, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»<sup>15</sup>. Questo ci offre l'occasione di

---

<sup>10</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 202.

<sup>11</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, p. 329.

<sup>12</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, resoconto sommario della seduta plenaria del 27 gennaio 1947, p. 194.

<sup>13</sup> Ad esempio, nel corso della seduta del 18 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione l'On. Perassi affermò che «all'opinione pubblica farebbe assai buona impressione una riduzione degli organi dello Stato, anche in riferimento alla situazione finanziaria del Paese», p. 203.

<sup>14</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 206.

<sup>15</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947, p. 194.

considerare che probabilmente vi sia un bene intrinseco nella rappresentanza che non può essere controbilanciato con motivi quali quello della spesa pubblica, a patto che, chiaramente, questo bene sia pienamente preservato e pienamente realizzato.

Analizzando l'*iter* delle proposte che hanno portato alla stesura del testo finale della Costituzione, si evince che si è scelto di non ampliare troppo il rapporto tra eletti ed elettori, o comunque di non ampliarlo più di tanto. Infatti, in risposta alla proposta iniziale dell'On. Conti di un deputato ogni 150.000 abitanti, l'On. Fuschini (esponente della Democrazia Cristiana) avanzò l'ipotesi di stabilire un rapporto di un deputato ogni 80.000 abitanti perché «un deputato non riuscirà mai a soddisfare le necessità di una massa di 150.000 abitanti»<sup>16</sup>. Oltre alla consapevolezza del tema della rappresentatività e della rappresentanza, vi era anche l'auspicio di dare un ruolo centrale al Parlamento. In tal senso si leggono le parole di Terracini, il quale sosteneva che «la riduzione del numero sarebbe stata interpretata in senso antidemocratico e come volontà di ridimensionare il ruolo dell'organo rappresentativo come un cedimento ai sentimenti popolari antiparlamentari suscitati dal fascismo e dalle forze conservatrici»<sup>17</sup>. Mentre in sede di Sottocommissione si adottò una soluzione di compromesso, approvando il rapporto di un deputato ogni 100.000 abitanti, tale proposta non fu tuttavia approvata in sede di seduta plenaria della Commissione per la Costituzione, dove venne invece adottata la proposta dell'On. Fuschini. Inoltre, nonostante in Assemblea furono presentati emendamenti volti a riportare il rapporto a 100.000 abitanti, prevalse la decisione della Commissione e quindi la volontà di rafforzare la natura rappresentativa del Parlamento e del singolo rappresentante. In tal senso sono emblematiche le parole dell'On. Togliatti, il quale, constatando che il Gruppo Partito Comunista avrebbe votato la proposta dell'On. Fuschini, affermò che «una cifra troppo alta [avrebbe distaccato] troppo l'eletto dall'elettore» e che «l'eletto, distaccandosi dall'elettore, [avrebbe acquisito] la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di un rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti»<sup>18</sup>.

Quello che i dibattiti in Assemblea costituente hanno fatto emergere con enfasi è che la composizione delle assemblee non è una mera questione numerica, ma è una decisione che rappresenta una tendenza verso la rappresentatività a fronte della funzionalità, e viceversa. Come è noto, e come si avrà modo di analizzare in maggior dettaglio nella prima parte dell'elaborato, le disposizioni costituzionali relative al numero dei parlamentari sono state sottoposte a revisione più volte, e oggi ci si trova dinanzi ad una nuova riforma, volta a ridurre in maniera significativa il numero dei rappresentanti. Alla luce dei profondi mutamenti che hanno condizionato anche la vita parlamentare e istituzionale italiana, basti pensare all'impatto della globalizzazione e degli ordinamenti sovranazionali, una riforma pone nuovi interrogativi, ai quali solo il tempo, nonché le risposte normative dell'ordinamento e le reazioni degli assetti politico-istituzionali, potranno dare una risposta.

---

<sup>16</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 202

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta del 23 settembre 1947, p. 437.

## 2. Il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari nei numerosi progetti di riforma costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione ai giorni nostri

di *Alessandra Mazzola*

Volendo fare una ricognizione dello stato di salute in cui versa la Repubblica italiana non possiamo prescindere dal considerare che la sua storia è caratterizzata da una lunga stagione «di proposte da parte – ma non solo – delle forze politiche di progetti di ingegneria costituzionale». Com'è noto, infatti, «è già a partire dalla metà degli anni Settanta che inizia a manifestarsi l'idea, con uno sviluppo impetuoso dall'inizio degli anni Novanta» della revisione della Costituzione, specialmente nella sua Parte Seconda, «al fine di risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro ordinamento democratico»<sup>19</sup>. Ciò posto, non si può tacere che sin dagli albori della vigenza del nostro Testo fondamentale, esso è stato sottoposto a manomissioni, tentate o fallite.

La ragione del continuo “ritocco” alla Carta del '48 deve essere imputata al fatto che spesso si è ritenuto che la crisi politica trovasse terreno fertile nella crisi del funzionamento della Costituzione. Tale percezione ha ingenerato «un fraintendimento gravido di conseguenze»<sup>20</sup>, il quale a sua volta ha dato vita a numerosi progetti di ingegneria costituzionale<sup>21</sup> che ultimamente paiono vivere un'inversione di tendenza. La riforma costituzionale che andremo ad analizzare, infatti, si propone come un progetto sintetico e puntuale. Tuttavia, per cogliere il significato profondo della proposta di riforma del “Governo del cambiamento” sembra opportuno individuare quante e quali sono le proposte di modifica volte ad incidere sul funzionamento della forma di governo che, in poco più di settant'anni, ha dovuto sopportare la nostra Costituzione.

La I Legislatura si compose di 237 senatori eletti<sup>22</sup> e 107 senatori di diritto perché la III disposizione transitoria della Costituzione riconosceva come senatori di diritto coloro che avevano ricoperto cariche nelle assemblee precedenti o che si erano contraddistinti per meriti particolari nella nascita della Repubblica<sup>23</sup>. Questa previsione comportò la drastica riduzione del Senato della Repubblica con l'avvento della II Legislatura, pertanto tra i parlamentari si

---

<sup>19</sup> A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016, pp. 1-2.

<sup>20</sup> A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2018, p. 2.

<sup>21</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>22</sup> Avrebbero dovuto essere 238, tuttavia non si svolsero le elezioni nel collegio uninominale di Trieste.

<sup>23</sup> «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». Per riflessioni accurate sul punto si rimanda a E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 17 ss. e, nello stesso volume, C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, p. 155 ss.

levò l'esigenza di mettere in pratica un sistema di riequilibrio del numero dei senatori rispetto a quello dei deputati<sup>24</sup>. Com'è noto, «di riforme istituzionali (e dalla II Legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque, senza soluzione di continuità»<sup>25</sup>. A tal proposito, nel 1957, il Governo Segni presentò una proposta di modifica della Costituzione al fine di aumentare la composizione del Senato sia per la parte elettiva, sia per quella di nomina, ma la proposta non venne approvata.

Durante la III Legislatura il Governo Fanfani presentò un'altra proposta di modifica<sup>26</sup> per ottenere – come si legge nella Relazione – «un migliore equilibrio» nella composizione delle Camere, affinché «il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento». Si giunse così all'approvazione della L. cost. n. 2/1963 che fissò in Costituzione il numero di deputati (630)<sup>27</sup> e senatori (315)<sup>28</sup>, stabilì che ogni Regione avrebbe avuto un numero minimo di senatori pari a 7 (non più a 6), tranne la Valle d'Aosta (1) e prevedendo che il Molise avrebbe eletto due senatori<sup>29</sup>. Non può essere sottaciuto che le differenze tra la riforma del 1963 e quella sulla quale saremo chiamati a votare nel 2020 sono profonde. La riforma degli anni Sessanta, infatti, era mossa dall'obiettivo di limitare il costante incremento del numero dei parlamentari a causa dell'aumento della popolazione, tanto che oggi – con il sistema previsto in Assemblea costituente – ci troveremmo ad avere più di 1300 parlamentari<sup>30</sup>. La *ratio* dunque era quella di evitare un'eccessiva rappresentanza

---

<sup>24</sup> Dopo lo scioglimento delle Camere del 1953 il Governo Segni presentò un progetto di revisione costituzionale (A.S. 1931 del 29 marzo 1957) volto a modificare la durata e la composizione del Senato della Repubblica. Nella Relazione si legge che era considerato necessario un aumento dei senatori «per attenuare la sproporzione numerica ora esistente nella composizione delle due Camere e [...] assicurare [...] un migliore equilibrio fra di esse». Secondo questo disegno sarebbero diventati senatori a vita *anche* gli ex Presidenti della Camera e del Senato e i senatori di nomina sarebbero aumentati da cinque a dieci. Tuttavia, a causa del mancato accordo fra la Democrazia Cristiana e altri gruppi parlamentari, il progetto si arenò. Per ulteriori considerazioni sul punto v. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1143 ss.

<sup>25</sup> C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, p. 435. Per un profilo storico-ricostruttivo v. P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Mulino, Bologna, 2016.

<sup>26</sup> Si propose, prima, l'aumento di 100 senatori e, poi, si optò per un senatore ogni 180.000 abitanti (invece che ogni 200.000) arrivando a un massimo di 300 senatori. Il testo finale indicò in 600 il numero massimo dei componenti della Camera. La proposta fu ulteriormente modificata stabilendo che i deputati sarebbero stati 630 e 315 i senatori; i senatori sarebbero stati minimo 7 per ogni Regione e, infine, venne approvata l'elezione di due senatori per il Molise, Regione istituita con L. cost. n. 3/1963.

<sup>27</sup> Cfr. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1129 ss.

<sup>28</sup> C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit.

<sup>29</sup> Alla legge costituzionale in commento è stata mossa una critica molto severa da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967, p. 347, nota 1, là dove egli sostiene che in Assemblea costituente coloro che chiedevano la riduzione dell'elevato numero dei deputati previsti dall'allora art. 56 Cost. si sentivano rispondere che quel numero era necessario per favorire la creazione della nascente classe politica. «L'assurdo di tale giustificazione», sostiene l'A., sarebbe chiara se solo si pensasse che «la classe politica deve trovare i mezzi della sua formazione con l'apposita preparazione dei più dotati», circostanza che si realizza mediante «la predisposizione di istituti adatti» – il riferimento è al sistema partitico inglese – nonché «attraverso l'esperienza acquisita dagli stessi nelle cariche politiche minori». Ebbene, questa spiegazione non sembrerebbe lontana, ancorché nel suo nucleo essenziale, a quanto affermato dai revisori odierni: meno parlamentari per un Parlamento più autorevole. Nondimeno, come già sosteneva Mortati, l'obiettivo può principalmente essere raggiunto grazie alla capacità politica dei rappresentanti della Nazione, nonché mediante la collaborazione della classe politica tutta.

<sup>30</sup> V. su questo aspetto le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 214-215.

degli elettori, nonché la difficile gestione di un Parlamento tanto ampio. All'opposto, la riforma costituzionale 2020 mira – come meglio si specificherà nel prosieguo – a ridurre il numero dei parlamentari per ottenere maggiore efficienza del Parlamento.

La IX Legislatura vide l'istituzione della c.d. Commissione Bozzi che si proponeva – come affermato nella Relazione di maggioranza – di «ridurre il carico di lavoro» delle Camere differenziandone le funzioni e per tale ragione si reputava necessario ridurre il numero dei parlamentari, senza tuttavia «determinare problemi per la funzionalità delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori». La relazione di maggioranza proponeva, in particolare, la riduzione del numero dei parlamentari fissata in circa 480/500 deputati e 240/250 senatori. Com'è noto, le proposte presentate<sup>31</sup> non giunsero in sede parlamentare e pertanto non vennero approvate.

È a partire dalla Commissione bicamerale Bozzi che viene superata «la questione dell'attuazione costituzionale per introdurre quella di una nuova – e necessariamente *diversa* - Costituzione»<sup>32</sup>, tanto è vero che in questo periodo inizia ad affermarsi l'idea di adottare un procedimento di revisione costituzionale *ad hoc* e, in particolare, che deroghi le regole espressamente sancite nella Carta costituzionale. L'obiettivo dei grandi progetti di riforma che seguiranno nel corso delle Legislature è quello della “governabilità”<sup>33</sup>, ritenendo, in particolare, che i mali della Repubblica risiedano nelle Assemblee parlamentari, nei rapporti tra queste e l'Esecutivo e nell'articolazione decentrata dello Stato italiano.

Un breve accenno, sintomatico in questa lunga carrellata di riforme (tentate o riuscite), deve essere riservato al messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga<sup>34</sup> con il quale sollecitava il Parlamento a intervenire con un ampio progetto riforma costituzionale in virtù dell'inadeguatezza dell'apparato istituzionale ad affrontare i problemi del Paese. Tale messaggio segna il punto di svolta dei progetti di riforma costituzionale, giacché le difficoltà di natura *politica* del Paese iniziano a essere ricondotte in maniera sempre più esplicita alle (presunte) inadeguatezze della Carta costituzionale<sup>35</sup>. Inoltre, si radica nella società l'idea «che sia avvenuta (o stia avvenendo) la transazione verso un nuovo assetto costituzionale»<sup>36</sup>, quantunque la Costituzione non sia stata formalmente modificata.

La XI Legislatura diede alla luce la nascita della seconda Commissione bicamerale per le riforme costituzionali c.d. De Mita – Iotti che presentò diverse proposte di revisione costituzionale. A causa di un mancato accordo complessivo sulla riforma parlamentare si

---

<sup>31</sup> Le alterative oscillavano fra l'individuazione di un rapporto fisso fra parlamentare e numero di abitanti, oppure la definizione di un numero fisso individuato in base alle Camere basse delle quattro grandi democrazie europee, ovvero un numero compreso fra 480-500 deputati e 240-250 senatori.

<sup>32</sup> P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 11.

<sup>33</sup> Vengono dunque presentate proposte di riforma costituzionale che tendono all'adozione della forma di governo (semi)presidenziale e che insistono circa la necessità di adottare un sistema elettorale di tipo maggioritario per snellire l'assetto molto articolato dei partiti. Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

<sup>34</sup> Messaggio inviato, ai sensi dell'art. 87, secondo comma Cost., il 26 giugno 1991. Il Capo dello Stato pose l'accento, in particolare, sulla forma di governo e il sistema elettorale, sul ruolo delle autonomie, sulla disciplina dell'ordine giudiziario, sui nuovi diritti di cittadinanza e, infine, sugli strumenti relativi alla finanza pubblica. Disponibile in <https://archivio.quirinale.it/aspr/discorsi/presidente/francesco-cossiga/parlamento>.

<sup>35</sup> V. per tutti A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., spec. p. 2.

<sup>36</sup> P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 13.

decise di non modificare gli articoli 56 e 57 della Costituzione<sup>37</sup> perché, si legge nella Relazione finale della Presidente Iotti<sup>38</sup>, in assenza di una riforma compiuta si reputa opportuno «non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie». In questo caso dunque il bicameralismo e le funzioni del Parlamento restano inalterate e la differenza più profonda che si può leggere consiste nella riduzione della Legislatura a quattro anni.

Con la Commissione bicamerale De Mita – Iotti si radica l'idea della necessaria, oltre che fattibile, istituzione di Commissioni *ad hoc* che, tra l'altro, si caratterizzano per l'adozione di una procedura di revisione costituzionale derogatoria rispetto all'art. 138 Cost.<sup>39</sup>. Tali procedimenti sono stati fortemente criticati dalla dottrina<sup>40</sup> per la fondamentale ragione che una procedura di revisione in deroga rispetto all'articolo 138 della Costituzione è illegittima a causa dell'alterazione delle norme costituzionali<sup>41</sup>. È stato ritenuto, in proposito, che la modifica del procedimento di revisione costituzionale è «un elemento di vera e propria rottura costituzionale»<sup>42</sup>.

Nel 1994 il Governo Berlusconi I nominò il c.d. comitato di studio Speroni «con il compito di studiare e di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali, nonché di revisione costituzionale»<sup>43</sup> fra le quali spiccava l'obiettivo – poi seguito in altre proposte di revisione costituzionale – comporre il Senato della Repubblica con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. La bozza venne trasmessa al Presidente del Consiglio nel dicembre 1994, ma non seguì l'esame parlamentare. Caratteristica di questo gruppo di studi è l'apertura di una nuova fase delle riforme costituzionali, ovvero la proposta di riforma ha inizio e si sviluppa in seno al Governo.

Il 1996 iniziò con la c.d. Bozza Fisichella che, oltre a voler rendere il Senato una Camera di espressione delle autonomie composta in maniera mista da rappresentanza diretta e

---

<sup>37</sup> Benché fosse stato espresso parere favorevole alla riduzione del numero dei deputati, pari a 400 e dei senatori, pari a 200, nell'ottica di una distinzione delle funzioni fra le due Camere.

<sup>38</sup> Cfr. su questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 378.

<sup>39</sup> Si prevedeva infatti che il ricorso al *referendum* sarebbe stato necessario indipendentemente dalla maggioranza ottenuta nella seconda deliberazione. Cfr. L. Cost. n. 1/1993 articolo 2, comma 2.

<sup>40</sup> Si rimanda, tra i tanti, a E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 273 ss.; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 91 ss.; A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Ist. Enc. It., Roma, 1997, p. 133 ss.; M. VOLPI, *Referendum (dir. cost.)* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, UTET, Torino, 1997, p. 516 ss.

<sup>41</sup> In questo senso A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

<sup>42</sup> S. PANIZZA, *La previsione costituzionale nell'esperienza della XVIII Legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 12. Cfr. *ex multis*, P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2017; F.R. DE MARTINO, *L'"uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, il quale afferma a p. 69 che «sin dall'origine l'idea di revisionare la Costituzione mediante procedimenti in deroga, o anche ordinari ma con approvazioni della maggioranza di governo, [ha] sempre nascosto il proposito di introdurre soluzioni forzate, se non inammissibili, del dettato costituzionale».

<sup>43</sup> In particolare, l'obiettivo era trasformare il Senato in una Camera delle Regioni composta, per la metà, dai rappresentanti delle Regioni e, per la restante metà, dai rappresentanti dei Comuni e delle Province. Il numero dei membri non era definito, mentre era specificato che i rappresentanti delle Regioni sarebbero stati individuati sulla base del numero degli abitanti della Regione.

rappresentanza di secondo grado, voleva ridurre il numero complessivo dei parlamentari fino ad un massimo di seicento, benché non fosse specificato in quale ramo del Parlamento si sarebbe dovuto procedere in tal senso, né la relativa proporzione.

La XIII Legislatura è quella della c.d. Commissione bicamerale D'Alema istituita mediante L. cost. n. 1/1997<sup>44</sup>. Anche in questo caso si propose il procedimento derogatorio dell'art. 138 Cost. con il quale si prevedeva la necessità del pronunciamento popolare mediante *referendum*. Il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione venne presentato in due versioni differenti<sup>45</sup>; quella finale individuava un numero compreso fra 400 e 500 deputati da individuare definitivamente mediante una legge successiva, e 200 senatori<sup>46</sup>. Anche questa proposta non ebbe seguito parlamentare.

Nel 2001 la L. cost. n. 1 ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione in ossequio alla L. cost. n. 1/2000 che, inserendo un nuovo terzo comma all'art. 48 Cost., ha istituito la Circoscrizione estero, "scorporando" l'elezione in Italia di 12 deputati e di 6 senatori<sup>47</sup>. Nell'anno medesimo, inoltre, è entrata in vigore la L. cost. n. 3/2001<sup>48</sup> che ha completato l'opera iniziata con la L. cost. n. 1/1999 di riscrittura del Titolo V, Parte II della Costituzione. Con questa riforma è stata inaugurata la stagione delle riforme "a colpi di maggioranza"<sup>49</sup>.

La riforma costituzionale oggetto della XIV Legislatura, respinta con il *referendum* del 25-26 giugno del 2006<sup>50</sup>, prevedeva – tra l'altro – la riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, alla Camera dei deputati sarebbero stati ridotti a 518 membri, mentre al Senato della Repubblica a 252. Con tale progetto inizia a instillarsi l'idea che il Parlamento sia, «se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua attuale configurazione costituzionale»; lo si ritiene «incapace di condizionare

---

<sup>44</sup> Si rimanda sul punto a G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998, p. 93 ss.; A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2, 2000, p. 396 ss.; P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. Dir.*, 3, 2004, p. 53 ss.

<sup>45</sup> La prima del 30 giugno 1997 e la seconda del 4 novembre.

<sup>46</sup> Inoltre, era prevista per il Senato una "sessione speciale"; l'organo sarebbe stato integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali «eletti – si legge nella Relazione – in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori».

<sup>47</sup> Si rese quindi necessario approvare la L. n. 459/2001 (meglio nota come Legge Tremaglia) e il relativo regolamento applicativo, il d.P.R. n. 104/2003. Si veda su questo aspetto E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 199 ss.; L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000, p. 65 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, 2007, p. 121 ss. e, da ultimo, M. FEDI – 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*, 1, 2018, p. 265 ss.

<sup>48</sup> È stato il primo *referendum* della storia della Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. La riforma venne approvata con il 64.21% dei Sì e il 35.79% dei No. ([www.elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it)).

<sup>49</sup> R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2, 2001, p. 341 ss.

Com'è stato sostenuto, la riforma in commento dovrebbe ricordare ai nostri "riformatori" «che una riforma sbagliata giustifica l'invocazione di nuove riforme, alimentando il circuito dell'ossessione» riformatrice che, a lungo andare, rischierà di rendere il testo sostanzialmente inutilizzabile (P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 26).

<sup>50</sup> 61.29% No e 38.71% Sì. ([www.elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it)).

autonomamente il valore del Governo e del suo leader»<sup>51</sup>, i quali iniziano ad essere considerati diretta espressione della volontà del corpo elettorale.

Di poco successiva è la c.d. bozza Violante, i cui lavori si arrestarono in Commissione Affari Costituzionali presso la Camera. In questo caso il numero dei parlamentari sarebbe stato ridotto intervenendo, alla Camera, con 512 deputati. Per il Senato era prevista un'elezione "di secondo livello", ove i senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali in proporzione alla popolazione.

Nel corso della XVI Legislatura<sup>52</sup> la Commissione Affari Costituzionali del Senato presentò un testo che l'Aula approvò e che vedeva ridurre la composizione del Parlamento a 508 deputati e 250 senatori; la Camera non riuscì ad esaminare il progetto a causa della fine anticipata della legislatura.

La XVII Legislatura si aprì con l'istituzione di un Gruppo di quattro "saggi" da parte del Presidente della Repubblica, con il compito di redigere un progetto di riforma della Parte II della Costituzione, nel quale era ricompresa la riduzione dei deputati e dei senatori pari, rispettivamente, a 480 e 120. Anche in questo caso il Senato si sarebbe contraddistinto per un'elezione di secondo grado, confermando l'idea, ormai imperante, del superamento del bicameralismo perfetto. In particolare, il nuovo Senato sarebbe stato composto dai Presidenti delle Regioni e dai rappresentanti delle Regioni eletti dai Consigli regionali in proporzione al numero di abitanti della Regione.

Durante la stessa Legislatura il Governo Letta nominò un gruppo di lavoro, c.d. Commissione per le riforme costituzionali, la cui Relazione finale dell'ottobre 2013 recava che tra gli obiettivi c'era «il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari» in un numero pari a 480. Per il Senato si sarebbe seguita invece la proposta della c.d. Bozza Violante, la quale individuava un numero di senatori fra 150 e 200. Tale progetto non ebbe seguito a causa della caduta del Governo.

Infine, il Governo Renzi, nell'ambito di un progetto di riforma molto ampio, proponeva di mantenere ferma la Camera dei deputati e di trasformare il Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie con un'elezione di secondo grado per 95 senatori. Una legge successiva avrebbe individuato il modo in cui i Consigli regionali avrebbero espresso i propri rappresentanti in considerazione della consistenza numerica dei gruppi, nonché degli "orientamenti politici" delle Regioni<sup>53</sup>. Questa riforma venne respinta dal voto popolare del 4 dicembre 2016<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 1137.

<sup>52</sup> Per completezza espositiva, si ricordi che in questa legislatura è stata approvata la L. cost. n. 1/2012 di modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione in virtù di una interpretazione non troppo corretta del c.d. *Fiscal compact*. Basti qui ricordare che l'ultima votazione alla Camera ha registrato solo undici astenuti, al Senato invece undici voti contrari e trentaquattro astenuti. «Un vero plebiscito». (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, nota 6, p. 94).

<sup>53</sup> Nel quadro di una bibliografia piuttosto ampia, si rimanda per l'interpretazione del nuovo senato a A. D'ANDREA, *Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 151 ss.; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F. S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, p. 35 ss., infine, A. D'ANDREA, *L'azzardo costituzionale*, Edizioni conoscenza, Roma, 2016, pp. 9-12.

<sup>54</sup> Respinta con il 59,12% dei No ([www.elezionistorico.interno.gov.it](http://www.elezionistorico.interno.gov.it)).

Dalla ricostruzione qui presentata si evince che il tema della riduzione del numero dei parlamentari coinvolge l'organo rappresentativo sin dagli esordi della sua attività, benché non sia mai stata realizzata un'indagine specifica per individuare «quale sarebbe il numero ideale per garantire, come a parole intendono ottenere i proponenti della riforma attuale, una migliore efficienza e funzionalità dei lavori parlamentari»<sup>55</sup>. Siamo approdati, a poco più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a ritenere che i parlamentari siano troppi e che pertanto irrigidiscano e rallentino il processo legislativo delle Camere, impedendo altresì un processo decisionale snello, che possa permettere di rispondere in maniera più precisa alle esigenze dei cittadini. Al contrario, nella Relazione della c.d. Commissione Bozzi si affermava che uno dei limiti alla riduzione del numero dei parlamentari era proprio la funzionalità dell'organo, che sarebbe stato fortemente minato qualora si fosse ridotta, *sic et simpliciter*, la sua composizione.

La riforma che nel 2020 andremo a votare si pone, almeno formalmente, in linea di discontinuità rispetto a quelle precedenti perché si presenta come una riforma puntuale e non di riscrittura dell'intera Parte II della Costituzione. Questo non significa che non sia stata seguita la strada delle riforme puntuali<sup>56</sup>, significa piuttosto che per la revisione della forma di governo e, talvolta anche della forma di Stato, è stata seguita la strada delle riforme organiche, il cui apice è stato raggiunto con la c.d. riforma Renzi-Boschi.

Quel che resta del lungo e travagliato cammino costituzionale che qui si è cercato di ricostruire<sup>57</sup> è che, nel dibattito politico e intellettuale, prima, e nell'opinione pubblica, poi, si sono insinuate «posizioni teoriche e politiche che mettono esplicitamente in dubbio gli elementi essenziali del patrimonio del costituzionalismo occidentale» e che nuocciono gravemente la Costituzione, sino ad arrivare «ad appannar[n]e l'idea stessa»<sup>58</sup>.

### **3. *Iter*, contenuti e proposte collegate al testo di legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»**

di *Alessandra Mazzola*

Il tratto distintivo della XVIII Legislatura si rinviene, in particolare, nell'aver proposto modifiche della Costituzione puntuali, ancorché fra loro collegate. È una scelta che si pone

---

<sup>55</sup> E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p. 31.

<sup>56</sup> Si pensi, per esempio, alla L. cost. n. 2/1967 che ha ridotto la durata in carica dei giudici della Corte costituzionale o alla L. cost. n. 1/1992 relativa all'art. 79 Cost. sull'amnistia e sull'indulto. Cfr. diffusamente su questo aspetto E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 5-6.

<sup>57</sup> Benché muti il ceto politico, permane «l'ostilità nei confronti di ogni idea di Costituzione, vista sempre come un ostacolo alla capacità di governare, mai come una fonte preziosa di legittimazione» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 244).

<sup>58</sup> A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 4.

in netta discontinuità rispetto alle scelte politiche che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni della stagione di revisione della Carta. In passato, infatti, si era soliti assistere a interi "stravolgimenti" del Testo costituzionale, i quali avevano riguardo alla sola Parte Seconda della Costituzione. Si riteneva, infatti, «che l[*e*] riform[*e*] non riguardava[no] assolutamente la prima parte, quasi che si trattasse di normative autonome, a compartimenti stagni, e non di parti separate sì, però di un unico contesto complessivo»<sup>59</sup>.

Il progetto relativo alla riduzione del numero dei parlamentari sembrerebbe *prima facie* sconnesso rispetto a un disegno più ampio finalizzato a rivedere il funzionamento dell'intera forma di governo. Tuttavia, a seguito di un'analisi più approfondita, non sembra possibile sostenere che la revisione costituzionale promossa dal Governo Conte (bis) sia puntuale<sup>60</sup>, né tantomeno organica<sup>61</sup>, atteso che attualmente al vaglio delle Camere ci sono diversi progetti di legge di modifica della Carta fondamentale<sup>62</sup>. Quantunque sia buona cosa l'abbandono

---

<sup>59</sup> V. D'AMBROSIO, *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2008. Nello stesso senso anche A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21. L'A. afferma che «una suddivisione tra prima e seconda parte della Carta del '48 si basa sull'erroneo presupposto per il quale i caratteri essenziali della nostra Costituzione sarebbero contenuti tutti nella parte dedicata ai diritti, mentre l'intera parte dedicata all'organizzazione dei poteri rivestirebbe una natura solo strumentale, così da legittimare l'idea che la seconda parte del testo costituzionale possa essere nella piena e sostanziale disponibilità del revisore costituzionale».

<sup>60</sup> Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018, p. 1 afferma che il metodo riformatore della XVIII Legislatura «abbandon[a] le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti»; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *DPE Rassegna online*, 2, 2019, a pp. 8-9 sostiene che dal punto di vista metodologico, «siamo di fronte ad interventi di modifica circoscritti che, da un certo punto di vista, possono destare meno preoccupazioni rispetto a quelli a più ampio spettro», come le riforme costituzionali del 2006 e del 2016. Poi però afferma che la tenuta dell'assetto costituzionale «non è, in assoluto, garantita da interventi puntuali che ben possono incidere su elementi fondativi del sistema istituzionale», perciò sostiene che sia necessario che i "revisori" abbiano ben chiaro l'obiettivo della riforma. Nello stesso senso M. LUCIANI, *Un "taglio" non mediato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 245 il quale afferma che indubbiamente questa riforma costituzionale si lascia alle spalle il metodo della c.d. grande riforma, tuttavia «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura» a tal punto che la lettura congiunta della (nuova) iniziativa legislativa popolare, dell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione e della riduzione del numero dei parlamentari «finirebbe per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate». *Ivi*, nello stesso senso, G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, pp. 232-233, la quale ritiene che l'abbandono delle riforme "palinogenetiche" rappresenta sicuramente un passo positivo, cionondimeno, le riforme puntuali, possono compromettere l'intero impianto costituzionale incidendo sul funzionamento di altri istituti. Anche M. AINIS, *L'insano e contagioso desiderio di cambiare la Costituzione*, in *l'Espresso*, 3 novembre 2019 sostiene che la XVIII Legislatura è caduta nello stesso errore delle "grandi riforme" del passato ma «senza dirlo, anzi facendo mostra del contrario», giacché i promotori della riforma non hanno espresso la volontà di intervenire con modifiche ad ampio raggio, bensì «con una pioggia di piccoli interventi, di microriforme che parrebbero slegate l'una dall'altra». Tuttavia, come insegna il principio commutativo, cambiando l'ordine degli addendi il risultato non cambia; in altri termini, «è la somma che fa il totale» ed è sul complesso delle proposte al vaglio del Parlamento che deve porsi l'attenzione.

<sup>61</sup> Cfr. V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 3-4. Nello stesso senso S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.

<sup>62</sup> Per un'analisi più approfondita si rimanda a G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, cit.; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018; R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2018; P. ADDIS, *Le riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 53-54.

della strada delle c.d. grandi riforme, perseguire la modifica mediante «interventi puntiformi appare a sua volta problematic[o]» perché essi danno vita a «una pluralità di interventi che ben avrebbe[ro] potuto essere ricondott[i] ad unità, senza nulla perdere in punto di omogeneità»<sup>63</sup>.

Nel caso di specie, strettamente connesso alla modifica della composizione del Parlamento è il progetto di legge «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» (A.C. 1511)<sup>64</sup>; analogamente, l'A.S. 1569 propone la modifica dell'art. 58 Cost. per abbassare a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato. Laddove i due progetti fossero approvati, l'elettorato attivo e passivo delle due Camere sarebbe equiparato, esasperando le uguaglianze fra i due rami del Parlamento e determinando un bicameralismo «più che perfetto»<sup>65</sup>.

Sempre nell'ottica della modifica delle due Camere, è stata proposta la revisione dell'art. 57 Cost. affinché l'elezione del Senato avvenga su base circoscrizionale e non più regionale; la motivazione trarrebbe origine sia dall'ampiezza dei collegi uninominali, sia dal forte divario fra Regioni con riguardo al rapporto tra i seggi e la popolazione media. La dottrina si è a lungo interrogata sul significato da attribuire all'elezione su «base regionale» ed è stato affermato che non deve «trarre in inganno» la formulazione letterale della norma perché «la «base» in questione corrisponde ad una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere – *de jure condito* – alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali»<sup>66</sup>. Ciò nonostante, mettere mano alle modalità elettive del Senato, unitamente alla riduzione del numero dei parlamentari, – come si cercherà di spiegare diffusamente nel prosieguo – potrebbe aumentare il divario tra le Regioni molto popolate e quelle poco popolate, avvantaggiando ulteriormente le prime. Queste, da un lato, godranno della maggior rappresentatività loro attribuita e, dall'altro lato, beneficeranno della sotto-rappresentatività delle Regioni meno popolate. Un combinato disposto che vedrebbe comunque aggravare la situazione delle Regioni più piccole.

Il funzionamento della forma di governo sarà alterato anche dalla proposta di inserire il vincolo di mandato, in netta discontinuità rispetto a quanto deciso dai Costituenti<sup>67</sup>. La *ratio* del divieto del vincolo di mandato consiste nel fatto che essere parlamentari equivale ad essere liberi di interpretare l'interesse della Nazione, ovvero liberi «di aderire nel corso della

---

<sup>63</sup> G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 221.

<sup>64</sup> Approvato alla Camera il 31 luglio 2019, attualmente all'esame del Senato della Repubblica (A.S. 1440).

<sup>65</sup> Per maggiori osservazioni si rinvia a F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2019, p. 6 ss.; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su «Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 14; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 279 ss.

<sup>66</sup> L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, 1984, p. 236. Per un'analisi approfondita sul punto v. *ex multis* G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Nocchioli, Firenze, 1949, p. 255 ss.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 14 ss. e, da ultimo, C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., p. 1145.

<sup>67</sup> Cfr. par. 20 del «Contratto per il governo del cambiamento» sottoscritto da MoVimento 5 Stelle e Lega «Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo». Nello stesso senso p. 4 del «Programma di governo» sottoscritto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali del 4 settembre 2019. Per un approfondimento sul punto si rimanda a L. PEDULLÀ, «Contratto per il governo del cambiamento» e modifica all'art. 67 Cost., in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 maggio 2019.

legislatura a un certo gruppo anziché a un altro e finanche di non aderire ad alcun gruppo»<sup>68</sup>. Questa libertà, consustanziale alle democrazie moderne-democratiche nate a seguito del Secondo conflitto mondiale, sarà totalmente annientata nel caso in cui tale proposta di riforma dovesse essere approvata, determinando conseguenze rilevanti sul funzionamento della forma di governo e sui rapporti tra elettori ed eletti. Per i primi, infatti, sarà sempre più difficile individuare un soggetto idoneo a rappresentare i propri interessi e le proprie esigenze in seno all'organo naturalmente preposto alla rappresentanza<sup>69</sup>.

Accanto a ciò si pone la proposta di introdurre l'iniziativa legislativa popolare rinforzata modificando il secondo comma dell'art. 71 Cost.<sup>70</sup>; tale modifica può essere letta «come una

---

<sup>68</sup> A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 3.

<sup>69</sup> La Corte costituzionale con sentenza del 24 febbraio 1964, n. 14, § 2 *Considerato in diritto* ha specificato che «il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito». Si dovrà aspettare il 2014 con la nota sentenza del 13 gennaio 2014, n. 1, § 3. 1 *Considerato in diritto* per aversi una nuova pronuncia sul punto. In quest'occasione la Consulta ha affermato che è illegittimo il premio di maggioranza assegnato alla coalizione o alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi senza che la stessa coalizione o lista abbia raggiunto una soglia minima di voti. Siffatto premio, pertanto, «non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.».

<sup>70</sup> In tempi non troppo distanti dal presente, sottolineando il mutamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, è stata avanzata l'idea di rinvigorire l'iniziativa legislativa popolare, senza tuttavia porre nella libera discrezione della minoranza il potere legislativo. In quell'occasione la proposta mirava a inserire in Costituzione l'obbligo di discutere i disegni di legge di iniziativa popolare e istituire una "corsia privilegiata" per gli stessi. Cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, Intervento al seminario "Le regole del voto. Rappresentanza e sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta", Roma, Centro per la Riforma dello Stato (6 febbraio 2017), in *Centro per la Riforma dello Stato*, 13 febbraio 2017, p. 6. Tale rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare deve essere bilanciato, atteso che «in nessun caso gli strumenti di democrazia diretta, il cui utilizzo è stato fortemente incrementato negli Stati democratici» possono rappresentare «grimaldelli per rafforzare scelte operate dagli esecutivi e dalla loro maggioranza ovvero mutare da mezzi di appelli al popolo – "oppositivi" – da parte dei gruppi che non hanno avuto la possibilità di interloquire in Parlamento ovvero che non ne condividono le proposte, in "appropriativi" di scelte di indirizzo politico operate dalle maggioranze» (A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., pp. 6-7). Sul punto si vedano inoltre le interessanti considerazioni di S. CASSESE – C. FUSARO, *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, p. 729 ss., spec. pp. 731-732 ove gli A. si interrogano sull'opportunità di "far parlare" direttamente il popolo, giacché è bene dubitare della sincerità dello stesso quando è chiamato a rispondere al quesito referendario. In diverse occasioni, infatti, il popolo ha dimostrato di non rispondere direttamente alla questione ad esso posta, ma a questioni ad essa collegate; è proprio sulla «potenziale insincerità dei referendum» che prende corpo «lo sfruttamento» che talvolta «ne fanno i proponenti, trasformando così uno strumento di democrazia dal basso in uno strumento di governo dall'alto o di manipolazione della volontà popolare».

Con specifico riferimento alla modifica "in combinato disposto" degli articoli 71 e 75 della Costituzione cfr. E. CHELI, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019 e, *ivi*, gli interventi di P. CARNEVALE; M. LUCIANI; E. PALICI DI SUNI; G.M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum"*, in *federalismi*, 10, 2019 e, *ivi*, I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*; S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019; V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

forma di implementazione della democrazia partecipata, oppure, come un forte svilimento e ridimensionamento della democrazia rappresentativa»<sup>71</sup>. Consustanziale a tale attività è la speculare riduzione del *quorum* di validità per il *referendum* abrogativo, che impatterà sul quarto comma dell'art. 75 Cost. Per completare il quadro, sarà rivisto il ruolo della Corte costituzionale nel vaglio referendario<sup>72</sup>.

Infine, il progetto di revisione costituzionale muove nel senso di sopprimere – ancora una volta, verrebbe da dire – il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro<sup>73</sup> (A.S. 1124).

Ad oggi, quel che è certo è che saremo chiamati a votare con *referendum* ai sensi dell'art. 138, comma secondo Cost.<sup>74</sup> la proposta di legge costituzionale che prevede la riduzione del numero di deputati da 630 a 400 (di cui 8 eletti nella Circoscrizione estero) e dei senatori da 315 a 200 (di cui 4 eletti nella Circoscrizione estero). La proposta è stata approvata in prima deliberazione al Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019<sup>75</sup> e, senza modificazioni, alla Camera dei deputati il 9 maggio 2019<sup>76</sup>. L'11 luglio è stato approvato in seconda deliberazione al Senato e definitivamente alla Camera nella seduta dell'8 ottobre 2019, quindi pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

Se la riforma venisse accolta dal corpo elettorale, i due rami del Parlamento sarebbero ridotti del 36.5% e la dottrina maggioritaria ritiene che tale diminuzione possa comportare ripercussioni non secondarie sul funzionamento della forma di governo parlamentare<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, p. 1.

<sup>72</sup> Per riflessioni più specifiche sul punto si rimanda a S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 10 ss.

<sup>73</sup> Per un'analisi approfondita sulla natura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e sui diversi progetti di riforma in senso abrogativo – con ultimo aggiornamento alla riforma c.d. Renzi-Boschi – si rimanda a A. APOSTOLI, *La soppressione del CNEL*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 223 ss.

<sup>74</sup> Giova ricordare che la richiesta di *referendum* è stata presentata da 71 senatori, solo 8 in più rispetto ai 63 necessari per raggiungere il quinto dei membri della Camera che richiede l'art. 138 Cost. (42 del Gruppo Forza Italia, 10 Gruppo Misto, 9 Lega, 5 Partito Democratico, 2 Italia Viva e 2 MoVimento 5 Stelle). Quella in discussione è stata la prima volta nella storia della Repubblica italiana in cui il *referendum* è stato attivato dalla minoranza parlamentare. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rimanda a P. ADDIS, *Questo referendum costituzionale chi lo ha chiesto?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 249-250.

<sup>75</sup> Il progetto origina da tre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (A.S. 214 e abbinate) sulle quali l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato ha deciso di svolgere alcune audizioni nelle date del 21 e del 25 novembre 2018. La Commissione Affari costituzionali, in sede referente, ha adottato il testo unificato delle proposte nella seduta del 19 dicembre 2018 e ha conferito mandato al Relatore affinché riferisse favorevolmente in Assemblea.

<sup>76</sup> La I Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato la prima lettura della proposta di legge C. 1585 trasmessa dal Senato, abbinata alla proposta di legge costituzionale C. 1172. D'intesa con il Presidente della Camera, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva che si è tenuta nelle giornate del 20, 21, 26, 27 e 28 marzo e 3 aprile. È stato adottato come testo base il progetto C. 1585 e successivamente la Commissione ha conferito mandato ai relatori affinché riferissero all'Assemblea in senso positivo il testo approvato dal Senato.

<sup>77</sup> V. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit.; F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit.; P. CARROZZA,

A riforma approvata, presso la Camera dei deputati il rapporto fra deputato ed eletto passerà da 96.006 a 151.210, mentre al Senato della Repubblica il rapporto si alzerà da 188.424 a 302.420<sup>78</sup>. Diversamente rispetto a quanto affermato dai promotori della riforma, il dato comparato dimostra che il rapporto fra il numero dei parlamentari e la popolazione nel nostro Paese è in linea – con un andamento decrescente – rispetto a quello degli altri Paesi europei. In particolare, il rapporto percentuale fra numero di deputati dell’Italia ogni 100.000 abitanti è pari a 1, così come nel Regno Unito, similmente a Polonia (1.2), Belgio (1.3), Francia, Germania e Paesi Bassi (0.9). Qualora la riforma venisse approvata, l’Italia avrebbe il primato circa la percentuale più bassa rispetto agli Stati europei pari a 0.7<sup>79</sup>.

Saremo chiamati a votare anche sulla riforma dell’articolo 59, secondo comma della Costituzione che fisserà il numero dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica nel numero massimo di cinque<sup>80</sup>. Così risolvendo l’annosa disputa circa la differenza fra

---

*È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019; G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit.

<sup>78</sup> Non sostiene il progressivo allontanamento fra elettori ed eletti G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 231, la quale piuttosto ritiene che il divario potrà essere colmato dai potenti canali di comunicazione che il XXI Secolo offre, i quali garantiscono «la possibilità di raggiungere capillarmente tutta la popolazione, permettendo così agli elettori di conoscere le posizioni politiche e ideologiche dei candidati anche all’interno di un più ampio bacino elettorale».

<sup>79</sup> Su queste riflessioni si veda tra i tanti, G. DELLEDONNE, *Un’anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 55 ss.; *ivi*, P. ADDIS, *Come funziona all’estero?*, pp. 69-70; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 22-25; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell’indagine comparata*, in *federalismi – paper*, 17 aprile 2020. Infine, evidenziando che l’allargamento della distanza fra elettori ed eletti avvicinerrebbe il nostro Paese ai grandi Stati federali come Stati Uniti, Brasile ecc. si segnala P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 92; S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 236. Meno recente ma nello stesso senso A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012. *Contra*, C. FUSARO, *Riduzione parlamentari? Riforma marginale, ma il “sì” apre a nuove riforme*, in *LibertàEguale*, 24 febbraio 2020; *Id.*, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 241 ss.; G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 232, l’A. sottolinea che l’errore di comparazione consiste nel mettere a confronto la sola Camera dei deputati con le Camere elettive degli altri Paesi europei e non la somma di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, posto che l’Italia, nel contesto europeo, è il solo Paese ad avere due Camere elettive. Parzialmente conforme anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 259, il quale afferma che «il numero dei nostri parlamentari (deputati e senatori) risulta nel complesso tra i più elevati nei Paesi europei, potendo quindi giustificare un intervento riduttivo, che, tuttavia, proprio alla luce dei medesimi dati sembra essere stato realizzato con qualche eccesso»; sarebbe stata piuttosto congrua una riduzione che si aggirasse fra i 400 e i 500 deputati, ovvero che a fronte di una drastica riduzione della Camera dei deputati riducesse di soli due terzi il Senato della Repubblica.

<sup>80</sup> Sull’interpretazione del secondo comma dell’articolo 59 della Costituzione si rimanda, tra i tanti, a G. FERRARI, *Nomina di senatori vitalizi e “numerus clausus”*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 785 ss.; M. LUCIANI, *Notarelle (anacronistiche?) sull’interpretazione dell’art. 59, 2° comma della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1984, p. 671 ss.; A. CHIMENTI, *Art. 59*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1167 ss.; A. MACCANICO, *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, p.

nomina “soggettiva” da parte del Capo dello Stato e “oggettiva” e cioè, nel primo caso, cinque senatori nominati da ogni Presidente in carica mentre, nel secondo caso, i senatori a vita potrebbero essere nominati in numero massimo di cinque avendo riguardo alla loro permanenza in carica<sup>81</sup>. A tal proposito è stato rilevato che la riduzione dei senatori elettivi in assenza di una successiva riduzione dei senatori di nomina presidenziale determinerà l’incremento del “peso” della componente non elettiva in seno al Senato perché la riduzione di centoquindici senatori a fronte dei cinque che rimarranno fissi determinerà il peso crescente dei primi<sup>82</sup>.

I promotori della riforma hanno posto l’accento su due questioni per cercare di convincere l’elettore della bontà della revisione. Da un lato, hanno insistito sul fatto che la riduzione del numero dei parlamentari è necessaria per rendere più efficienti le Camere, rendendole così maggiormente capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini, senza tuttavia dare spiegazioni circa le ragioni che potrebbero comportare detto beneficio.

Dall’altro lato, ritengono possibile ottenere concreti risultati in termini di spesa pubblica<sup>83</sup>. In particolare, i promotori della riforma sostengono che la riduzione dei parlamentari comporti un risparmio complessivo pari a 500 milioni di euro a legislatura. Tuttavia, considerando che la modifica degli articoli 56 e 57 Cost. si limita a ridurre i parlamentari senza incidere sul personale o sulle spese correnti<sup>84</sup>, il risparmio si ridurrebbe alla mancata corresponsione delle indennità parlamentari e delle spese di esercizio del mandato<sup>85</sup>. Uno

---

166 ss. Cfr. anche P. ADDIS, *Senatori a vita*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 69-70.

Si ricorda, a tal proposito, che l’interpretazione è sempre stata in senso restrittivo e cioè che in Senato dovesse sedere un numero massimo di cinque senatori di nomina presidenziale e non che ogni Presidente della Repubblica potesse nominarne cinque. Le uniche eccezioni sono state rappresentate dai Presidenti Pertini e Cossiga.

<sup>81</sup> Anche questa modifica non resta scevra da criticità, infatti sarebbe stato opportuno accompagnare la disposizione specificando che fino a quando non si verificherà il normale ripristino dei cinque senatori di nomina presidenziale resta fermo il numero di quelli attualmente in carica (cfr. D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi*, 14, 2019, p. 4). Ciò posto, la criticità rilevata comunque non si verificherebbe perché gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale sono cinque: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia, Liliana Segre.

<sup>82</sup> Cfr. sul punto V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 82 che evidenzia come cinque senatori vitalizi equivalgono all’1.6% di centoquindici e al 2.5% di duecento.

<sup>83</sup> Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 37 ss.

<sup>84</sup> Studi molto puntuali sono stati svolti da A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 143 ss., il quale a p. 147 evidenzia che l’incidenza del risparmio derivante dal taglio dei parlamentari sul totale della spesa pubblica è pari a circa lo 0.15%.

<sup>85</sup> In altri termini, «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere» (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, p. 10). Inoltre, se si considera che il risparmio annunciato è di 500 milioni a legislatura, e che comunque risulta essere più contenuto (v. *infra*), «non sembra giustificare un intervento così massiccio sulla rappresentanza» (S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 19). Nello stesso senso chi sostiene che la riduzione dei parlamentari non solo ha riguardo al «quantum delle spese inerenti ai costi della politica», ma soprattutto alla compressione del «principio di rappresentanza che disciplina il rapporto tra elettori ed eletti nell’ambito

studio accurato ha dimostrato che il risparmio sarà effettivamente pari a 57 milioni annui, ovvero 285 milioni a legislatura che, tradotti in termine di spesa pubblica, corrisponderebbero allo 0,007% della stessa<sup>86</sup>.

Se è vero, com'è vero, che la riforma non tocca le spese di funzionamento delle Camere, le quali risultano essere perlopiù indipendenti rispetto al numero dei parlamentari, e se è altrettanto vero che il trattamento economico di un parlamentare è pari a quello di un magistrato con funzione di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, per onestà intellettuale si dovrebbe ammettere «che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato»<sup>87</sup>. Del resto, il tema del risparmio di spesa è stato definito «debole e facilone» già dall'On. Terracini in Assemblea costituente, quando sosteneva che se anche «i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di milioni in più», a fronte di un bilancio statale di centinaia di miliardi, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»<sup>88</sup>.

La Carta costituzionale prevede che «i membri del Parlamento ricevono un'indennità» ed è sempre la Costituzione a precisare che questa deve essere «stabilita dalla legge» (art. 69), pertanto «il problema dell'eccesso degli emolumenti e dei rimborsi percepiti dai parlamentari» non impone la «modifica della Costituzione, ma della legge, cosa che [...] sarebbe stata, tra l'altro, molto più semplice e rapida»<sup>89</sup>. Viepiù, se l'obiettivo fosse realmente quello di ridurre i costi della politica, prima di incidere sulla rappresentanza del corpo elettorale, bisognerebbe chiedersi, in primo luogo, «se il valore che gli elettori attribuiscono alla loro rappresentanza sia così infimo» e, in secondo luogo, se «si sarebbe potuto intervenire

---

della politica nazionale» (A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, cit., p. 145). Peraltro, se l'obiettivo è il risparmio di spesa, si sarebbe potuto ottenere lo stesso effetto «riducendo di un terzo le indennità e i rimborsi oggi riconosciuti ai parlamentari, senza ridurre il pluralismo e la rappresentatività degli organi parlamentari» (F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Nello stesso senso anche chi sostiene che il «"taglio delle poltrone" non può costituire di per sé un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, posto che il dato numerico, singolarmente considerato, non può essere certamente individuato quale fattore responsabile della perdita di centralità dell'istituzione parlamentare maturata nell'arco degli ultimi anni» (L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Peraltro, più che del costo del Parlamento sarebbe opportuno preoccuparsi del suo rendimento, il quale «dipende dalla capacità di una istituzione di svolgere in modo adeguato, se non soddisfacente, le funzioni che l'ordinamento gli commette» (M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 3). In ultimo, con un giudizio molto severo, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 208, afferma che il problema del costo della rappresentanza politica «non è il numero dei parlamentari ma prima di ogni altra cosa il numero delle Camere e la loro funzione, intervenire sul primo aspetto senza chiedersi che cosa ne debba essere del secondo appare opportunisticamente velleitario».

<sup>86</sup> E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019. Com'è stato sostenuto, si tratterebbe essenzialmente di «due tazzine di caffè all'anno per elettore» (S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 235).

<sup>87</sup> C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, p. 4.

<sup>88</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947, p. 194.

<sup>89</sup> A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016, p. 64. In questo senso anche L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 273.

diversamente, ad esempio mantenendo inalterato il numero dei parlamentari ma riducendone le indennità»<sup>90</sup>. Del resto, la legge di revisione costituzionale è una fonte del diritto chiamata a intervenire, con l'*iter* aggravato che la contraddistingue, per modificare la Costituzione nel senso di modificare l'assetto istituzionale della democrazia, ovvero per incidere sull'aumento delle garanzie che il Testo fondamentale dedica ai principi fondamentali, non già «per conseguire risparmi di spesa e il contenimento delle uscite pubbliche»<sup>91</sup>.

Alla luce di queste considerazioni sembra coerente ritenere che la riduzione del numero dei parlamentari non solo determinerebbe un risparmio irrisorio per le casse dello Stato, ma non darebbe nemmeno una «garanzia di qualità di coloro i quali saranno chiamati ad assolvere la funzione rappresentativa»<sup>92</sup>. L'individuazione del numero dei rappresentanti di una Nazione non dovrebbe essere frutto di una scelta «“punitiva” nei confronti della classe politica» né, tantomeno, dovrebbe avvenire in nome del risparmio di spesa. Sarebbe viceversa necessario individuare un numero di rappresentanti quanto più possibile idoneo «a minimizzare il potenziale iato» fra il principio di maggioranza puro (la metà più uno dei votanti) e la «credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”»<sup>93</sup>, la quale ha un peso specifico particolarmente elevato nell'ambito di una democrazia pluralista come la nostra.

La riduzione del numero dei parlamentari pone riflessi importanti sull'organizzazione interna delle Camere, circostanza che chiede il riadattamento dei Regolamenti parlamentari; sulla dinamica dei procedimenti interni, tra i quali l'elezione del Presidente della Repubblica; sulla legge elettorale che, com'è noto, ha già visto l'approvazione della L. n. 51/2019 idonea a «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». In questa sede si cercherà di formulare qualche ipotesi risolutiva dei dubbi che una riforma (comunque non) puntuale potrebbe determinare.

#### **4. Quale impatto potrebbe avere il “taglio” del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana.**

di *Alessandra Mazzola*

---

<sup>90</sup> S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 236. Nel medesimo senso anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, cit., il quale a p. 258 afferma che «se l'obiettivo è quello di realizzare risparmi di spesa si deve procedere a una riduzione di indennità e rimborsi spese dei parlamentari. Del resto, anche di questo si parla da molti anni, ma nulla di significativo è stato fatto (salvo che per i trattamenti pensionistici)». Ugualmente M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265, l'A. afferma che la riduzione del costo della politica «potrebbe essere tra l'altro perseguita anche attraverso altre misure, come una ragionevole e contenuta riduzione delle indennità e dei rimborsi per i singoli parlamentari».

<sup>91</sup> A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, cit., p. 153.

<sup>92</sup> A. D'ANDREA, *È ancora possibile ragionare seriamente del significato della rappresentanza parlamentare?*, in *lacostituzione.info*, 20 febbraio 2020.

<sup>93</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 88.

Ridurre il rapporto fra i cittadini e i parlamentari importa il riverbero sulla rappresentanza tanto dal punto di vista quantitativo, quanto da quello qualitativo<sup>94</sup>. Aumentare la distanza fra rappresentante e rappresentato determina ripercussioni sulla qualità della rappresentanza perché sarà più difficile per il cittadino identificare le proprie ideologie e il proprio credo politico in un partito e dunque in un rappresentante. Sono anni, ormai, in cui il dibattito sulla crisi della rappresentanza<sup>95</sup> e sulla necessità di cambiare la Costituzione<sup>96</sup> non passa di moda e, anzi, si persevera nel proseguire il cammino «che, lungi dal creare le basi per un'inversione di rotta, approfondisce il solco che separa società ed istituzioni»<sup>97</sup>. Aumentando la distanza fra elettori ed eletti, si svuota progressivamente il valore del mandato parlamentare rappresentativo<sup>98</sup>.

In un percorso così tracciato, ciò che viene sottoposto a un'inedita tensione è il principio di sovranità popolare. Essa infatti non si esaurisce con il momento elettorale, ma permane nel corpo elettorale in virtù di quella mobilitazione dal basso tipica delle democrazie moderne. In altri termini, il corpo elettorale è sempre assistito dalla possibilità di far valere le proprie

---

<sup>94</sup> Tanto è vero che il referendum in esame è stato definito «una trappola» da G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 1. Altri invece ritengono che «non [sia] possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari», v. C. FUSARO, *Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 241 ss.

<sup>95</sup> Le riflessioni sul punto sarebbero infinite, si reputano significative le parole di un noto filosofo del diritto, il quale afferma che «il nostro sistema politico fa acqua da tutte le parti» e non perché è un sistema rappresentativo, ma perché «non lo è abbastanza». Tale criticità è dettata, da un lato, dall'assenza di alternanza e, dall'altro lato, dal fatto che «l'area di controllo dell'organismo rappresentativo per eccellenza, il parlamento, si restringe ogni giorno» anche in considerazione del fatto che spesso le decisioni politiche ed economiche «sono prese da un potere in parte privato e oggi in parte anche non nazionale» (N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio. Rivista mensile fondata da Pietro Nenni*, 12, 2018, p. 66). Esiste infatti un «nesso biunivoco» fra la democrazia costituzionale e la forma democratico-rappresentativa e dunque «tra la crisi dell'una e la crisi dell'altra, tanto che possiamo oggi parlare di una crisi della democrazia tout court» (L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. IX).

La bibliografia sul punto è sterminata, si veda almeno M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Mulino, Bologna, 2003; G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 221 ss.; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, BiblioFabbrica, Gussago, 2015, pp. 25-65; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 222 ss. E, con specifico riguardo alla riforma costituzionale qui in esame G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 213 il quale sostiene che «vi è da chiedersi se nell'attuale momento storico un taglio del numero dei parlamentari costituisca una scelta in linea con l'esigenza di riavvicinare gli eletti agli elettori, in una fase in cui una evidente crisi politica si accompagna a diffusi atteggiamenti di sfiducia nei confronti delle istituzioni».

<sup>96</sup> Com'è noto, «la riduzione del numero dei parlamentari è questione sulla quale il dibattito sembra non essersi mai arrestato: al contrario, specie nel corso delle ultime legislature, la questione è stata riproposta più volte, sia nel corso del dibattito pubblico che nell'ambito del confronto parlamentare» (D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., p. 3).

<sup>97</sup> A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 3.

<sup>98</sup> V. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1, 2018, p. 95 ss.; M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019, p. 561 ss. Nell'ambito della riforma costituzionale qui in esame la rappresentanza, ovvero le difficoltà che incontra ad esprimersi si «present[a] in una logica nuova, del tutto contraria ed opposta [...] alla tradizione repubblicana» F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, pp. 20-21.

istanze nei confronti dei partiti politici che, facendo da raccordo con le istituzioni, incaricano i membri del partito del fondamentale compito di portare “a Roma” questioni specifiche.

La riforma costituzionale sulla quale saremo chiamati a votare è foriera di alcune criticità circa il principio dell’uguaglianza del voto<sup>99</sup>, atteso che non è possibile – a maggior ragione dopo le chiare parole della Corte costituzionale – creare «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell’organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»<sup>100</sup>. Principio ribadito qualche anno dalla stessa Corte quando ha affermato che non è possibile «giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto»<sup>101</sup>. Quantunque la nostra Costituzione non indichi il sistema elettorale da adottare, la giurisprudenza costituzionale richiamata ha evidenziato che il (corretto) funzionamento della forma di governo parlamentare non è indifferente al meccanismo elettorale prescelto. Con le sentenze che hanno toccato il cuore del funzionamento della forma di governo, la Consulta ha posto l’accento sul fatto che la legislazione elettorale deve assicurare primariamente il pluralismo e la rappresentatività delle Camere.

Le ripercussioni della riforma costituzionale avranno conseguenze anche sulla democrazia rappresentativa e sulla forma di governo, in particolare sul principio pluralista che la caratterizza<sup>102</sup>. Com’è noto, è uno dei principi cardine del “nucleo duro” della Costituzione, il quale raffigura «quell’insieme di beni giuridici che non possono essere intaccati neppure da una legge costituzionale, perché concorrono significativamente a caratterizzare in senso democratico il nostro ordinamento giuridico»<sup>103</sup>.

Caratteristica della nostra forma di governo è invero la presenza di un organo che rappresenti realmente le diversità del corpo sociale (il Parlamento), attività impossibile per l’organo esecutivo, giacché al suo interno non c’è – né ci può essere – spazio per le minoranze. La nostra democrazia è altresì *confliittuale*, essa infatti abbisogna di «un luogo istituzionale

---

<sup>99</sup> Su questo aspetto si rimanda a A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 219; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit.

<sup>100</sup> C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, § 3.1 *Considerato in diritto*. Peraltro, come afferma M. LUCIANI, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Annali III, 2010, p. 591 «sono da ritenere illegittime», perché in contrasto con il supremo principio di sovranità popolare, «tutte le innovazioni costituzionali o elettorali che vanificano quel principio, o nel senso di una distorsione eccessiva del rapporto tra volontà degli elettori e risultato dell’elezione, o nel senso della sostanziale cancellazione della responsabilità o della responsività degli organi».

<sup>101</sup> C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35, § 3.2 *Considerato in diritto*.

<sup>102</sup> Cfr. per ulteriori considerazioni A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., pp. 3-6; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 5-11; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione di un sistema monocamerale*, cit., pp. 8-12; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., pp. 87-89.

<sup>103</sup> F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, cit., p. 1.

di composizione che riesca a garantire il compromesso tra le diverse forze politiche»<sup>104</sup>, la cui riduzione ai minimi termini per garantirne la (migliore) efficienza è un paradosso<sup>105</sup>.

È noto che la democrazia rappresentativa è frutto di grandi e importanti conquiste che hanno permesso di approdare a un rapporto costituzionalizzato e stabile tra cittadini ed elettori; la essa presuppone, per la sua esistenza, «l'istituzione di un'assemblea di rappresentanti, la loro libertà dai mandati imperativi, la possibilità di determinare liberamente l'ordine del giorno, la possibilità di votare in forma binaria (sì/no) su una proposta determinando l'interesse generale»<sup>106</sup>. Ebbene, pare che con la riforma in esame buona parte di questi elementi vengano meno o vengano stravolti al precipuo scopo di rafforzare il ruolo del Parlamento.

Gli effetti più evidenti sulla rappresentanza politica e quindi sul funzionamento della forma di governo parlamentare possono essere distinti nei macrosettori che *infra* si cercheranno di affrontare.

In primo luogo, si produrrà una grave distorsione della rappresentanza politica a causa del “combinato disposto” tra riforma costituzionale e L. n. 51/2019 applicata all'attuale legge elettorale (L. n. 165/2017)<sup>107</sup>. La diminuzione del numero dei parlamentari produrrà effetti sulla rappresentatività del Parlamento, incrementando le difficoltà a rappresentare le posizioni politiche minori. Tale circostanza porterà con sé «non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle Assemblee rappresentative»<sup>108</sup>. Non solo, essendo il nostro, storicamente, un Paese “multipartitico”, che dunque si contraddistingue per un pluralismo accentuato, si ritiene che un'assemblea rappresentativa ampia sia il contenitore che meglio rappresenti le istanze sociali e le esigenze rappresentative degli elettori<sup>109</sup>. Già in passato è stato sostenuto che la riduzione dei seggi in Parlamento senza intervenire altrimenti sul funzionamento della forma di governo parlamentare, ovvero sulla struttura del Parlamento, non è un percorso idoneo a «cambiare i connotati di un quadro politico, senza dubbio in crisi, ma certo non consenziente a staccarsi la spina»<sup>110</sup>.

La proposta di riduzione del numero dei parlamentari incide l'art. 56 Cost., riducendo a 400 deputati gli attuali 630 e l'art. 57 Cost., individuando il numero minimo di tre (in luogo dei sette attualmente previsti) senatori per Regione. La novità della riforma costituzionale del 2020 risiede nell'indicare esplicitamente in Costituzione il numero minimo di seggi

---

<sup>104</sup> G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 7.

<sup>105</sup> *Ex multis* v. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3 22.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265 ss. *Contra*, G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019, p. 5 ss.

<sup>106</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 87. Cfr. su questo aspetto anche M. CALAMO SPECCHIA, *Il “taglio” dei parlamentari e il fine della “quality over quantity”: tanto rumore per nulla?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 26 ss.

<sup>107</sup> Com'è noto, già con l'adozione della legge elettorale del 2017 è stato intrapreso il cammino dell'omologazione tra i due rami del Parlamento; essa sembra essere la «risposta sul piano legislativo al timore nutrito in ambito politico di avere rappresentanze disomogenee tra le due assemblee parlamentari» atteso che «il sistema dei partiti non mostra di avere più la forza unificante di un tempo». Per osservazioni più puntuali si rimanda a A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 4.

<sup>108</sup> M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019, pp. 4-5.

<sup>109</sup> V. sul punto S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20.

<sup>110</sup> A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 5.

senatoriali (tre) per le Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>111</sup>. Tuttavia, in questo modo la Regione Trentino-Alto Adige sarà rappresentata da sei senatori e godrà di una rappresentatività di gran lunga superiore rispetto a Regioni che vantano un numero più cospicuo di abitanti come la Liguria, le Marche o la Sardegna che, invece, si vedranno attribuite cinque senatori<sup>112</sup>.

Al tempo stesso, inoltre, aumenterà la rappresentanza della Valle d'Aosta<sup>113</sup>, determinando lo squilibrio rispetto alle altre Regioni dal momento che quelle più piccole saranno più rappresentative rispetto a quelle maggiormente popolate<sup>114</sup>. Si registrerà dunque un significativo aumento del numero medio di abitante per seggio senatoriale, passando dall'attuale rapporto 1: 188.679 a 1:297.169. Un rapporto tanto elevato, pari quasi al doppio rispetto a quello attuale, finirà «per incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori», aggravando ulteriormente la «sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati»<sup>115</sup>.

Le difficoltà rappresentative presso i due rami del Parlamento si verificheranno maggiormente in seno al Senato perché le circoscrizioni saranno molto ampie e determineranno lo “scollamento” tra la rappresentanza politica espressa al momento del voto

---

<sup>111</sup> La motivazione di tale scelta è alquanto discutibile dal momento che i promotori della riforma hanno spiegato tale opzione partendo dall'assunto che le due Province autonome sono legislativamente simili alle Regioni e pertanto si è ritenuto opportuno equiparare la rappresentatività delle singole Province autonome a quella delle Regioni. V. per ulteriori osservazioni A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 264.

<sup>112</sup> Il dato più eclatante è il rapporto fra il Trentino-Alto Adige e la Calabria, atteso che entrambe saranno rappresentate da sei senatori pur a fronte di una popolazione che varia da circa la metà (Trentino-Alto Adige) al doppio (Calabria).

<sup>113</sup> Si ritiene che il voto di un cittadino valdostano peserà il 234% in più rispetto al voto di cittadini di altre Regioni. Lo stesso si verifica, ma con effetti meno pesanti, anche in Basilicata, Molise e Trentino-Alto Adige. Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018; L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, cit., p. 272.

<sup>114</sup> Per un'attenta analisi sul punto si rimanda a C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 161 ss.; A.M. 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; ma anche a 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.

F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. sostiene che le Regioni più popolate saranno più rappresentate e dunque “avvantaggiate” rispetto alle aree meno popolate, aggravando così le difficoltà di quei territori che già faticano ad essere validamente rappresentati. *Contra* A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, cit., a p. 4 afferma che «un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto ai principi di pluralismo politico e sociale presenti in Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari».

<sup>115</sup> C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 164.

e il legame territoriale<sup>116</sup>. Le realtà territoriali minori pagheranno lo scotto del minor peso politico a loro attribuito anche a causa della «profonda “eterogeneità” che caratterizza il nostro Paese»<sup>117</sup>. Invero, il divario di ordine demografico, sociale, economico e produttivo è molto forte da Regione a Regione e la riduzione del numero dei parlamentari accentuerà le difficoltà che caratterizzano l’“Italia a due velocità”.

Peraltro, più si alza il rapporto tra il numero dei cittadini e quello dei rappresentanti, più diventa arduo mantenere il rapporto tra eletti ed elettori perché la riduzione del numero dei parlamentari comporta la speculare riduzione degli spazi della rappresentanza, «esclud[endo] potenzialmente dalla sfera pubblica, voci – facilmente quelle fuori dal coro – di cittadini: una regressione, dunque, nel cammino della democrazia»<sup>118</sup>. A pagare il prezzo più alto saranno le formazioni politiche minori<sup>119</sup> dal momento che si realizzeranno soglie di sbarramento implicite<sup>120</sup>, le quali ridurranno pesantemente la capacità rappresentativa dei gruppi più piccoli. Benché sia noto che «un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta»<sup>121</sup>, non si può negare che, in combinato disposto con la severa riduzione dei parlamentari, gli effetti finali saranno fortemente preclusivi per le formazioni politiche minori. Il problema rimbalzerà poi sull’elettore, giacché non sarà in grado di cogliere l’effetto “a-rappresentativo” della riforma. Egli infatti, «chiamato nella quota proporzionale a scegliere un partito, si illuderà di vedere rappresentato in Parlamento anche il partito di piccole dimensioni»<sup>122</sup>. Da tale criticità deriverà il probabile aumento dell’astensionismo elettorale e dunque l’ulteriore «disaffezione alla vita politica»<sup>123</sup> perché, come già richiamato, gli elettori delle aree territoriali meno popolate, consci della loro difficoltà nel far sentire la propria voce, si disaffezioneranno alla politica.

---

<sup>116</sup> Su questo aspetto v. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, cit., p. 380 ss. Ma anche O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

<sup>117</sup> V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2

<sup>118</sup> A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 7. Nello stesso senso anche V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., p. 5, il quale sostiene che la riforma in commento «allontanerà poi i cittadini e gli elettori dalle istituzioni democratiche e dai loro diritti».

<sup>119</sup> Per maggiori dettagli si rimanda a 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»)*, testo della memoria in relazione all’audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>120</sup> È stato a tal proposito autorevolmente affermato che «da un punto di vista puramente matematico, le soglie implicite sono intrinseche a ogni sistema elettorale, poiché anche il più proporzionale di quelli ipotizzabili, in ragione del numero non illimitato dei seggi da assegnare, non riesce a soddisfare l’accesso alla rappresentanza a prescindere dal numero dei voti ottenuti» (G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, p. 25). Cfr. su questo aspetto anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Mulino, Bologna, 1981, p. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 127 ss. e, con riguardo alla riforma costituzionale relativa alla modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 216 ss.

<sup>121</sup> C. cost. 25 ottobre 2018, n. 239, § 6.2 *Considerato in diritto*.

<sup>122</sup> F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 6.

<sup>123</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 22.

Particolare attenzione dovrà dunque porsi sulla scelta del meccanismo elettorale perché la rappresentanza del pluralismo politico dipende, in primo luogo, dal sistema elettorale<sup>124</sup>. Per ora, gli esponenti politici dei partiti di maggioranza hanno affermato che a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale sarà necessario adeguare la legge elettorale per renderla applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari, senza tuttavia fare alcun riferimento all'impatto che avrà la riduzione dei parlamentari sui partiti che concorreranno nei collegi (uninominali e plurinominali). È stata dunque approvata la L. n. 51/2019<sup>125</sup> che risolve in maniera aritmetica il problema della rappresentanza, posto che si limita a prevedere che per superare l'“*impasse*” della riduzione del numero dei parlamentari sia sufficiente ridurre proporzionalmente il numero dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, rideterminate dal Governo (su tali aspetti v. *infra* par. 5).

Il fatto che le circoscrizioni territoriali si amplino comporterà altresì il maggior costo delle campagne elettorali<sup>126</sup>, da un lato, e l'instaurazione di un vincolo ancora più solido tra i partiti e il candidato perché, più si ridurrà il numero dei parlamentari, «più rigida sarà la disciplina di gruppo e di partito cui saranno sottoposti»<sup>127</sup>, dall'altro lato. Quest'ultimo aspetto, probabilmente, determinerà l'allontanamento fra il candidato e il proprio collegio territoriale con la conseguenza che, nelle dinamiche elettorali, aumenterà il peso delle segreterie del partito<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> Sarebbe infatti necessario individuare un meccanismo elettorale che permetta di eleggere Parlamenti solidi che garantiscano una stabile e fisiologica alternanza tra maggioranza e opposizione e che, infine, siano in grado di partorire Governi stabili. In questo senso v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 95 ss., ma anche *infra* par. 5.

<sup>125</sup> Per le soluzioni che si sarebbero potute adottare si rimanda a M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2019, pp. 4-7. Il quale peraltro, a p. 15 ss., valutando gli impatti sulla rappresentanza, sottolinea che l'adozione della legge in commento non è stata una scelta neutra.

<sup>126</sup> Su questo aspetto si rimanda a D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit.; C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018 ad avviso del quale «accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità *effettiva* di presenza sul territorio (cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa), nonché gli effetti sulle campagne elettorali (a partire dai costi)».

<sup>127</sup> 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, p. 9.

<sup>128</sup> In questo senso P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori* depositata il 22 novembre 2018, p. 13; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 215 ss.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., p. 10; F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 4; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., che a p. 1 afferma che quella in esame è «una riduzione che ha la falsa presunzione di porre i rimedi alla crisi della democrazia rappresentativa in Italia».

Si consenta anche il rimando alle osservazioni – più che mai attuali – sul ruolo della rappresentanza di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI – L. LOTT – G. SOMOTGY – A. PREDIERI, *Il parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1993, p. 281 ss.

Per bilanciare il peso crescente delle organizzazioni interne dei partiti sarebbe quantomeno essenziale la presenza di un sistema di autonomie regionali e locali solide. Queste infatti rappresenterebbero, in una forma di Stato regionale come la nostra, «un efficiente “contropotere” all’obiettivo tendenza centralizzatrice»<sup>129</sup> che sarà definita in virtù del potenziamento degli organi di governo. Tuttavia, come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001, il sistema delle autonomie e il raccordo fra Stato e Regioni versa in uno stato di grave difficoltà applicativa.

La riduzione del numero dei parlamentari, unitamente alla proposta di equiparare l’elettorato attivo e passivo di Camera e Senato, potrebbe determinare alcune ripercussioni sul funzionamento del Parlamento e, in generale, sulla forma di governo parlamentare. Parte della dottrina a tal proposito ha evidenziato che la progressiva parificazione fra le due Aule, senza un corrispondente intervento sul bicameralismo, potrebbe tacere un disegno più ampio circa la (futura) soppressione del Senato della Repubblica<sup>130</sup>.

La forma di governo parlamentare sino ad ora conosciuta sarà alterata anche con riguardo all’elezione del Capo dello Stato. Il peso dei delegati regionali, infatti, aumenterà<sup>131</sup> perché il loro numero resterà inalterato, mentre diminuirà sensibilmente quello dei parlamentari<sup>132</sup>. In questo modo i delegati avranno un potere maggiore rispetto agli altri aventi diritto al voto, soprattutto a partire dal quarto scrutinio che richiede la maggioranza assoluta (art. 83 c. 3 Cost.)<sup>133</sup>. Tali considerazioni muovono dal dato, ormai costante, in forza del quale i delegati regionali, sino ad ora chiamati a comporre il Parlamento “speciale” per eleggere il Capo dello

---

Come già affermato, il dibattito relativo al numero dei parlamentari è risalente, invero in Assemblea costituente l’on. Togliatti criticava aspramente le proposte dei colleghi che volevano un numero di parlamentari troppo basso «per due motivi. In primo luogo, perché una cifra troppo alta distacca troppo l’eletto dall’elettore; in secondo luogo perché l’eletto, distaccandosi dall’elettore, acquista la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti» (Atti dell’Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 23 settembre 1947, p. 347).

La pretesa di ottenere, mediante interventi modificativi della Costituzione, ciò che si potrebbe ottenere mediante l’attività *politica*, oltre ad essere «contrario al buon senso», è «pericoloso». Il pericolo più grande risiede nel fatto che «per perseguire per via istituzionale l’obiettivo della stabilità e della continuità, si adottino regole il cui effetto finale è di ridurre non tanto le cause di instabilità, quanto il *tasso di democraticità* reale del sistema, compromettendone gli equilibri di fondo» (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, Il Mulino, 1, 2014, p. 24. Corsivo mio).

<sup>129</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 98.

<sup>130</sup> V. ex multis M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione di un sistema monocamerale*, cit., p. 3, secondo cui con l’equiparazione dell’elettorato sarà inferto «un colpo fatale allo stesso bicameralismo, eliminando così i principali elementi di differenziazione tra le due camere e dunque, progressivamente, ma inevitabilmente, qualsiasi ragione di conservazione di un Parlamento bicamerale, riducendo ulteriormente gli spazi della rappresentanza parlamentare».

<sup>131</sup> Le maggioranze richieste ai sensi dell’art. 83 Cost., considerando un collegio pari a 663 elettori, sarebbero rideterminate nei seguenti modi: 442 voti richiesti per i primi tre scrutini (due terzi dell’Assemblea) e 332 voti dal quarto scrutinio (maggioranza assoluta). Il peso dei delegati regionali si alza dunque dall’8.6% al 13.1% per i primi tre scrutini, mentre dall’11.5% al 17.5% dal quarto scrutinio.

<sup>132</sup> Se attualmente il collegio si compone di 1.003 elettori, di cui 58 delegati regionali; a seguito della riforma sarà ridotto a 658, di cui 58 delegati regionali.

A tal proposito giova ricordare che, ad eccezione dei Presidenti Pertini (1985) e Ciampi (1999), tutti gli altri Presidenti della Repubblica sono stati eletti a partire dal quarto scrutinio.

<sup>133</sup> In questo senso anche S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull’assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 23.

Stato, hanno dimostrato di esprimere il proprio voto seguendo le direttive del partito politico di appartenenza, indipendentemente dall'area territoriale della quale sono rappresentanti.

Per ovviare a tali criticità è già in cantiere la proposta di modifica dell'art. 83, comma 2 Cost. (A.C. 2238) dimodoché sia ridotto da tre a due il numero dei delegati per ogni Regione, lasciando inalterato il solo delegato per la Valle d'Aosta. Tuttavia, procedendo in tale maniera, la maggioranza e la minoranza in rappresentanza delle Regioni avranno lo stesso peso nel rapporto 1:1 e, in estrema sintesi, si renderà ininfluenza la partecipazione dei delegati regionali giacché dal quarto scrutinio sarà altamente probabile che la maggioranza parlamentare, insieme ai delegati regionali dello stesso segno politico, eleggerà il Presidente della Repubblica<sup>134</sup>.

Parte della dottrina ritiene che la riforma in esame potrebbe determinare riscontri positivi sul funzionamento della nostra forma di governo, giacché la riduzione dei parlamentari determinerà più autorevolezza e prestigio dell'istituzione parlamentare<sup>135</sup>. Del resto, com'è noto, è possibile discutere del funzionamento di un organo – e dell'intero apparato costituzionale – solo nel momento in cui questo effettivamente è in funzione.

In conclusione, sembra potersi affermare che la mera riduzione del numero dei parlamentari non produrrà gli effetti auspicati circa la “stabilizzazione” della forma di governo, ma anzi sposterà «il baricentro del sistema a favore dell'Esecutivo»<sup>136</sup> perché il Parlamento si troverà ad essere un centro poco rappresentativo che inoltre faticcherà a trovare punti di accordo tra le varie forze politiche. In un primo momento si registrerà la riduzione del numero dei partiti che concorreranno alle elezioni, ma non è detto che questo determini conseguenze certe e precise sulla c.d. governabilità che, com'è noto, è «prevalentemente condizionata da altre scelte e da altri meccanismi tecnico-istituzionali, sui quali la riforma non opererebbe»<sup>137</sup>.

L'impressione è che il problema della nostra forma di governo non derivi dalla circostanza che «un parlamento di due Camere ridotte di circa un terzo può essere più efficiente di un Parlamento sempre di due Camere ma con un terzo di membri in più»<sup>138</sup>, bensì dalla perdita di centralità del Parlamento<sup>139</sup>.

---

<sup>134</sup> È stato a tal proposito sostenuto che se non si modificasse la regola dell'articolo 83, secondo comma della Costituzione relativa alla rappresentanza delle minoranze, queste ultime saranno sovra rappresentate qualora i delegati regionali dovessero ridursi a due. V. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni “di garanzia” esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 96.

<sup>135</sup> Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente del ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, cit.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit. Sottolineando l'importanza del raccordo tra riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale, invece, G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, cit.

<sup>136</sup> P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2020, p. 77.

<sup>137</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 99.

<sup>138</sup> G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 204.

<sup>139</sup> In questo senso è stato sostenuto che con questa riforma la classe politica non si pone «il reale problema della crisi del Parlamento ridotto ad ente privo di un suo ruolo autonomo» e dunque non riesce a risolvere «i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare» (G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 3). *Contra* invece chi sostiene che è un dato di fatto che «assemblee

A partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso politica e Costituzione si sono via via allontanate, ponendo quest'ultima in una condizione di «orfanzza»<sup>140</sup>; inoltre, la centralità del Parlamento ha smesso di essere percepita come necessaria<sup>141</sup>, integrando così una serie molto ampia (v. *supra* par. 2) di riforme costituzionali volte ad assicurare la stabilità dei Governi «e la loro emancipazione dai condizionamenti parlamentari»<sup>142</sup>. Piuttosto, sarebbe fondamentale insistere affinché al Parlamento sia garantito e riservato un ruolo istituzionale centrale e decisivo come è proprio delle consolidate democrazie occidentali e come esige la forma di governo parlamentare. Non solo, ragionare sul Parlamento e su una sua revisione impone comunque di tenere in considerazione la sua reale ed imprescindibile capacità rappresentativa, altrimenti verrebbe meno la *ratio* dell'organo rappresentativo quale centro di interessi dell'unità nazionale. In altri termini, «al Parlamento deve sempre essere riconosciuta la competenza necessaria per determinare una parte, non delegabile, dell'indirizzo politico»<sup>143</sup> che verrà inevitabilmente compromesso a seguito della riduzione del numero dei parlamentari perché le voci «fuori dal coro» non potranno esprimere la propria opinione non trovando spazio in Parlamento.

Le difficoltà circa il funzionamento dell'istituzione parlamentare da più parti evidenziate trovano fondamento anche nella progressiva delegittimazione dei partiti politici, non più in grado di rappresentare la grande maggioranza degli elettori<sup>144</sup> (v. *infra* par. 6). A ciò si deve aggiungere la costante opera di mutamento della legge elettorale, consustanziale al funzionamento della forma di governo<sup>145</sup>. Una decina d'anni fa è stato affermato che «la crisi

---

rappresentative meno numerose possono, se vogliono, funzionare con più efficienza» (C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 243).

<sup>140</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, *L'attualità della costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI – G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013, p. 401.

<sup>141</sup> Cfr. A. CARMINATI, *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Gussago, 2009, p. 120.

<sup>142</sup> A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, cit., p. 28.

<sup>143</sup> A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, cit., p. 3.

<sup>144</sup> Con riguardo alla relazione fra partiti politici e leggi elettorali dal 1948 ad oggi, sia consentito ricordare la ricostruzione proposta da M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, pp. 114-115 «durante la Prima Repubblica (1948-1993) la nostra delega finiva nelle tasche del partito: votavamo la DC, non Andreotti o Moro. C'era una sorta di fiducia collettiva nei partiti politici, e i partiti avevano la propria casa comune in Parlamento, che di conseguenza incarnava il baricentro delle istituzioni». A questo punto assistiamo al cambio di rotta più decisivo, ovvero alla «liquefazione dei partiti» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, p. 117), tanto che a partire dal 1993 «la fiducia è diventata un afflato individuale verso il leader: votavamo Prodi o Berlusconi, non la sigla». Oggi invece viviamo uno scenario completamente nuovo ove i partiti sono «in gran dispetto, ma non ci innamoriamo più di nessun leader»; stiamo vivendo «il tempo del disincanto, del ritiro della delega». Ciò è dimostrato dalla «volubilità del corpo elettorale» ma anche – e forse soprattutto – dall'astensionismo (M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, cit., p. 115). Peraltro, nel periodo ricompreso fra il 1993 e il 2018 «i partiti diventano mere organizzazioni del seguito elettorale» e l'elemento più problematico risiede nel fatto che «da organismi della società» sono diventati «organi dello Stato» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 118).

<sup>145</sup> Su questo aspetto, che verrà argomentato diffusamente nel prosieguo della trattazione, sia consentito un rimando alla proposta di modifica del sistema elettorale per effetto del c.d. voto singolo trasferibile che, è stato sostenuto, restituirebbe importanza all'elettore giacché questi sarebbe chiamato non solo a votare la lista (o il candidato) per la quale esprime effettivamente la preferenza. Sarebbe altresì chiamato a esprimere il proprio voto mediante un ordine di preferenza fra liste (o candidati), così da permettere all'elettore di individuarsi nel sistema politico complessivamente

è dei partiti e degli uomini (e si riflette poi sulle istituzioni)»<sup>146</sup>. Nel 2020 la situazione pare non essere mutata, pertanto sarebbe auspicabile intervenire rinnovando il sistema dei partiti e la cultura politica del Paese.

L'intervento riformatore dovrebbe tendere a restituire centralità ai partiti<sup>147</sup>, così che tornino a fare da raccordo fra la periferia e il centro, ovvero che ritornino ad essere il tramite con cui i cittadini concorrono a esercitare, «con metodo democratico», la politica nazionale<sup>148</sup>. Viceversa, la mera riduzione dei seggi, in combinato con la crisi profonda che stanno vivendo le associazioni tutelate dall'articolo 49 della Carta, «potrebbe solo contribuire ad accentuare la marginalizzazione dell'istituzione» parlamentare, con un progressivo scollamento fra la stessa e i bisogni della comunità, «tanto più alla luce del mutato rapporto aritmetico tra elettori ed eletti»<sup>149</sup>.

Ma vi è di più, sarebbe stato auspicabile un intervento che non riducesse *sic et simpliciter* il numero dei parlamentari, ma che si inserisse in una logica di più ampio intervento circa il bicameralismo paritario, atteso che su questo tema c'è ormai uniformità di giudizio<sup>150</sup>. Invero,

---

inteso e non solo nel *leader* del partito o della coalizione che più rispecchia le proprie idee politiche. Su questi aspetti v. G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 205 ss.

<sup>146</sup> L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, p. 1.

<sup>147</sup> Cfr. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, cit., p. 3. Nello stesso senso, meno recente, anche U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 5, il quale sostiene che «ormai da molti anni si cerca il recupero della capacità di incidere con efficacia sulla gestione istituzionale ricercandolo quasi esclusivamente nei (troppi) tentativi di trasformazione costituzionale, piuttosto che in un severo riesame dei sistemi politici egemoni»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1 ove afferma che «la politica dovrebbe dunque concentrarsi sulla riforma della legge elettorale, del finanziamento ai partiti, delle norme anticorruzione. Riforme urgenti davvero».

<sup>148</sup> In considerazione dell'ormai ben noto e denunciato «degrado della legalità costituzionale» sarebbe preferibile optare per la «manutenzione» delle «norme a tutela della qualità del servizio a cui sono chiamati i rappresentanti popolari nelle istituzioni democratiche» (U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 4) piuttosto che interventi invasivi nel Testo costituzionale. Non sembra, infatti, che la revisione costituzionale sia l'opzione migliore quando l'obiettivo è offrire una soluzione ai problemi di gestione delle istituzioni e, dunque, alla classe politica che queste istituzioni ha il compito di governare (nell'accezione generale di dirigere, amministrare). Viceversa, le opere di manutenzione del Testo sono ben accette, purché si presentino «come una difesa, contro l'avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso» (A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016, p. 6).

<sup>149</sup> L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, cit., p. 2.

<sup>150</sup> Cfr. B. PEZZINI, *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 128 ss.; M. DOGLIANI, *Le controverse vicende del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano, 2016, spec. pp. 117-119; G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit.; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, cit., pp. 14-17; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 24; S. LIETO, *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 19, la quale sostiene che per avere «un miglioramento del funzionamento delle Camere» sarebbe necessario intervenire, in primo luogo, sul «superamento del bicameralismo paritario più che attraverso la diminuzione del numero degli eletti». È stato, inoltre, affermato che, «paradossalmente, quanto più il bicameralismo tende alla perfezione tanto più si mostra improcrastinabile il suo superamento» (A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, cit., pp. 4-5). M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema*

il taglio dei rappresentanti senza una “contro-riforma” che valorizzi il ruolo costituzionale del Parlamento e quindi il funzionamento interno delle Camere è espressione di una riforma che presenta più difetti che pregi. Essa infatti riduce al minimo il dialogo, l’alternanza e il rispetto delle minoranze, pilastri di uno Stato moderno-democratico quale è la Repubblica italiana<sup>151</sup>.

Per rinvigorire il funzionamento del nostro Parlamento sarebbe stato necessario intervenire sulla composizione e sulle funzioni da attribuire alle due Camere<sup>152</sup>; all’opposto, invece, un processo di crescente uniformazione mina in radice la ragion d’essere del bicameralismo e acuisce i problemi – ben noti – relativi alla sostanziale identità delle due Camere. Tale idea, peraltro, era già sostenuta in Assemblea costituente, ove l’On. Perassi sosteneva che fosse necessario un bicameralismo differenziato in cui la seconda Camera fosse «espressione delle forze vive della Nazione» e cioè rappresentative delle Regioni, oltre che degli interessi comuni di ordine economico e culturale<sup>153</sup>. L’essenza del bicameralismo è infatti quella di «conferire efficienza autonoma a gruppi sociali eterogenei» e dunque esso trova la propria *ratio* «nelle strutture statali in cui i ceti politicamente attivi s[o]no divisi da differenziazioni marcate di interessi». Per il caso italiano, l’esigenza che può trovare soddisfazione nel bicameralismo è proprio quella ricondotta «all’esistenza di enti territoriali, se non sovrani, forniti di un’autonomia garantita» dalla Carta costituzionale<sup>154</sup>. Ciò che si verifica nel rapporto fra Stato e Regioni, a maggior ragione a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Un processo riformatore del bicameralismo perfetto che contraddistingue la forma di governo parlamentare italiana è sostenuto dalla grande maggioranza della dottrina e dei politici affinché si adegui la nostra forma di Stato al regionalismo accentuato che caratterizza la nostra Costituzione. L’adeguamento del funzionamento della Costituzione alla stessa

---

*monocamerale*, cit., p. 7 propone addirittura di riformare il Senato della Repubblica in modo tale che si avvicini sempre più al *Bundesrat*; in questo modo il Senato potrà uscire dal circuito fiduciario e diventare una Camera di rappresentanza territoriale. In questo senso anche M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, cit., p. 11 il quale sostiene che «la camera degli interessi territoriali sarebbe la chiusura più coerente di un sistema regionale» che è stato più volte modificato e che si vuole ancora rafforzare, tuttavia «ciò è impraticabile, realisticamente, senza intervenire sul bicameralismo». Peraltro, oggi, proprio a fronte delle Leggi costituzionali del 1999 e del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, sarebbe necessario «consentire la rappresentanza e la ricomposizione al centro delle istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio» (P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di un senato federale e sul bicameralismo “asimmetrico”*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004, p. 441).

<sup>151</sup> Nello stesso senso E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, p. 593 ss.; V. PEPE, *La “democrazia povera” e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., pp. 5-6.

<sup>152</sup> In questo senso v. A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l’unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, cit., p. 264.

<sup>153</sup> Cfr. T. PERASSI, *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, in *La Voce repubblicana*, 1 giugno 1946. In questo senso anche gli interventi dell’On. Mortati in Assemblea costituente.

Per il Costituente italiano il Parlamento bicamerale rientrava nella logica dei *check and balances* tale per cui il Senato doveva essere una camera “di raffreddamento” delle decisioni prese presso la Camera dei deputati e, per garantire il funzionamento di questo sistema si optò per la differenziazione e della composizione e, soprattutto, della durata della legislatura. In realtà la durata diversa delle Camere importava problemi non secondari per la stabilità degli esecutivi e perciò, a seguito di due scioglimenti anticipati del Senato, intervenne la L. cost. n. 2/1963 che equiparò la durata delle due legislature.

<sup>154</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 377-378.

Costituzione (artt. 114 ss.), soprattutto a seguito della riforma “incompiuta” del Titolo V, Parte II Cost., si impone con ulteriore veemenza anche in considerazione della drammatica situazione emergenziale causata dalla pandemia da Covid-19. Con essa sono state infatti accentuate le difficoltà – tra l’altro – nel raccordo fra lo Stato e le Regioni, nella dialettica fra questi due centri di potere, nell’adozione di una disciplina comune per guidare la Repubblica, «una e indivisibile» (art. 5 Cost.), nella stessa direzione. Cionondimeno, riformare il bicameralismo rendendo il Senato la camera di rappresentanza delle entità territoriali, che tutti sbandierano ma che nessuno si prende la briga di realizzare<sup>155</sup>, è lecita, finanche doverosa, purché non «indeboli[sca], in nome dell’efficienza, l’unità, cioè il quadro delle garanzie che stanno alla base del nostro modello di “Stato costituzionale”»<sup>156</sup>. In altri termini, «l’alternativa alla impossibilità di fare bene non è quella di far peggio pur di non restar fermi»<sup>157</sup>.

Un’altra occasione mancata con la riforma costituzionale in commento concerne la rimozione della circoscrizione estero, in luogo della riduzione dei rappresentanti pari al 33.3%. La votazione dei cittadini italiani residenti all’estero, in tempi di forte immigrazione, è espressione di una cittadinanza esclusivamente *iure sanguinis*<sup>158</sup>. Detta circostanza si pone in netto contrasto con l’affermazione dell’imprescindibile «comunità di diritti e di doveri» che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione»<sup>159</sup>.

Il voto degli “italiani all’estero” è stata definita una «mostruosità»<sup>160</sup> perché consente a persone che non hanno alcun legame con il territorio di decidere per chi invece sul territorio

---

<sup>155</sup> L’affermazione è parzialmente inesatta perché, se è ascrivibile un merito alla c.d. riforma Renzi-Boschi, questo deve essere il tentativo di realizzazione di un Senato delle autonomie, pur con tutti i limiti e le profonde criticità che la riforma del “Senato dei 95” presentava. Non si può infatti negare che il tentativo di mettere la parola “fine” alla tanto travagliata ed ancora incompiuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avrebbe forse potuto trovare stesura in quella sede. Cfr. sul Senato delle autonomie allora previsto ...

<sup>156</sup> E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, in *Rassegna Astrid*, 13, 2009, p. 10.

<sup>157</sup> G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 4. Invero, non può affermarsi «l’idea funesta per cui una riforma imperfetta o una mezza riforma sarebbe comunque meglio di nessuna riforma» per la fondamentale ragione che se una Costituzione è vitale non “invecchia”, piuttosto «accompagna il Paese nella sua evoluzione, garantendo la conservazione dei valori essenziali» ma anche «consentendo sviluppi normativi e di prassi anche diversi». Insomma, intervenire le revisioni della Costituzione «dovrebbero essere, sempre un’evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l’esistenza di problemi o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente», non già quale esigenza della maggioranza che, di volta in volta, si afferma nel Paese (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004, p. 17 e p. 19).

<sup>158</sup> V. tra i tanti G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit., p. 4 che afferma – a proposito di un altro progetto di riforma costituzionale che pare tuttavia presentare le medesime criticità di quello qui in esame – «rimane poco chiaro perché la riduzione del numero dei parlamentari non abbia portato anche a sanare l’errore commesso da una precedente improvvida misura di revisione: i collegi esteri che hanno dato pessima prova»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 3 che, in tono provocatorio, chiede se non era proprio la circoscrizione estero «uno degli inconvenienti, da tutti riscontrato, a cui si doveva porre rimedio?». Per questa riforma cfr. almeno A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 23, il quale evidenzia come, tali rappresentanti vedranno aumentare il bacino dei loro collegi, finanche arrivando a comprendere più continenti (un senatore, infatti, rappresenterà Asia, Africa e Oceania), facendo così venir meno la *ratio* alla base della previsione costituzionale della Circoscrizione estero. Conformemente a tale indirizzo anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 233.

<sup>159</sup> C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, § 2.3 *Considerato in diritto*.

<sup>160</sup> R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, p. 317.

vive, estromettendo dal circuito rappresentativo coloro che, pur provenendo “dall'estero”, vivono in Italia e partecipano attivamente alla vita «economica e sociale del Paese».

La crisi che vive la nostra democrazia non trae origine da «disfunzioni del modello costituzionale (che, anzi, ha manifestato una forte elasticità e capacità di adattamento alle diverse stagioni della nostra vita politica)», quanto piuttosto da una serie di «disfunzioni attinenti alle caratteristiche ed agli equilibri del nostro sistema politico»<sup>161</sup>. Per queste ragioni non è sempre possibile rispondere alla crisi dei soggetti della politica additando la Costituzione e la sua (presunta) crisi<sup>162</sup>. Al contrario, come già evidenziato, si dovrebbe incidere non sul modello costituzionale, bensì sulle regole formali e di prassi della nostra democrazia. Il riferimento è, in particolare, alla legge elettorale, al funzionamento dei partiti e al funzionamento interno delle Camere, «rivoltando i regolamenti parlamentari»<sup>163</sup>. Questioni che si cercheranno di affrontare in questa sede.

## 5. Il rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale.

di *Elena Rolfini Scamorza*

Il tema della riduzione dei parlamentari<sup>164</sup>, che ormai da qualche decennio caratterizza il dibattito parlamentare, torna nella XVIII Legislatura benché, diversamente da quanto

---

<sup>161</sup> E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *Astrid rassegna*, 13, 2010.

<sup>162</sup> Cfr. A. D'ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista “ansiogeno” il dibattito sulla “freschezza” di John Dewey*, in M. FIORUCCI – G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017, pp. 109-116, spec. p. 114.

<sup>163</sup> G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 8.

<sup>164</sup> Varie sono le ragioni che hanno portato a questo ulteriore tentativo di riforma della Carta costituzionale. Come si legge nella Relazione di accompagnamento ai disegni di legge nn. 214, 515 e 805-A, i punti cardine sono: l'aumento dell'efficienza e della produttività delle Camere, la razionalizzazione della spesa pubblica e la possibilità per l'Italia di «allinearsi agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato». Da tali effetti ricercati sono però emerse varie criticità nel corso delle audizioni che si sono tenute alla Camera e al Senato. Brevemente, viene fatto notare che, per quanto attiene all'allineamento agli standard europei, la maggioranza dei Paesi dell'Unione ha un numero di parlamentari ben superiore a quello dell'attuale composizione delle Camere e quindi che sarebbe stato sufficiente una riduzione molto più contenuta rispetto a quella progettata (più diffusamente v. *supra* par. 3). In merito alla riduzione della spesa pubblica, viene rilevato come il risparmio effettivo sia solo di alcuni milioni di euro e quindi non così incisivo come si tende a far credere (per ulteriori approfondimenti v. *supra* par. 3). Per quanto attiene poi alla maggiore efficienza, sono state sollevate notevoli opinioni contrastanti inerenti all'impossibilità di dimostrare come la riduzione del numero totale sia funzionale alla migliore gestione dei tempi di lavoro delle due Camere. Il parametro dell'efficienza, infatti, non è determinabile a priori e ottenibile con assoluta certezza semplicemente attraverso una riduzione dei componenti degli organi, anzi necessiterebbe di una serie di interventi inerenti anche ad altre previsioni come, ad esempio, il sistema delle incompatibilità. Sul punto, possono vedersi M. LUCIANI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, p. 1 e ss., nonché Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, A.S. n. 214, n. 515, n. 805, Dossier n. 71, 16 ottobre 2018.

accadeva in passato, nella forma di una modifica puntuale e limitata del testo<sup>165</sup>. Sin dalla prima lettura della proposta di modifica risalta la linearità che caratterizza il taglio del numero dei rappresentanti delle due Camere<sup>166</sup> e il fatto che, nonostante si tratti di una riforma che coinvolge pochi articoli della Costituzione, sia in realtà portatrice di un impatto sull'intero sistema «costituzionale, ordinamentale e politico»<sup>167</sup> e quindi, inevitabilmente, anche sulla legislazione elettorale.

Questa rappresenta un corpo normativo che viene riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale come «costituzionalmente necessario»<sup>168</sup> in quanto rispondente all'esigenza logica di rinnovamento di un organo elettivo. Già nella sent. n. 29 del 1987 la Corte affermava che «organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento». Per tale suprema esigenza di salvaguardia tali organi «non possono essere privati, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione». Questa «necessarietà»<sup>169</sup> è stata poi costantemente riaffermata, anche nella sent. n. 5 del 1995 infatti si può leggere come la «costante operatività» è richiesta per le leggi elettorali al fine di garantire la «possibilità di rinnovamento di tali Assemblee necessario per la scadenza naturale delle medesime», ovvero «a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica». È comunque con la sent. n. 47/1991 che la Corte costituzionale definisce le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale come leggi «costituzionalmente necessarie»<sup>170</sup>, e, in ultimo, con la sent. n. 1/2014 in cui si afferma che queste sono «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.». Trattandosi di leggi tanto rilevanti, inevitabili sono quindi le ripercussioni – per alcuni assolutamente negative, per altri positive – che si verificherebbero qualora il *referendum* dovesse avere esito positivo.

---

<sup>165</sup> Sul punto, A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018.

<sup>166</sup> Sul punto, B. CARAVITA, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, p. 9 e ss.

<sup>167</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 20.

<sup>168</sup> Sul punto, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 2005, pp. 472 ss.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 141 ss.; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 153 ss.; 199 ss.; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 75 ss.

<sup>169</sup> P. VIPIANA, *La legge elettorale come costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019, p. 6.

<sup>170</sup> Le leggi costituzionalmente necessarie vanno comunque distinte da quelle «a contenuto costituzionalmente vincolato», le quali, come afferma la sent. n. 16/1978, hanno un nucleo normativo che non può essere modificato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i principi della Costituzione ovvero, come affermato dalla sent. n. 26/1981, quelle che concretano «principi o disposti costituzionali [...] nel solo modo costituzionalmente consentito». Mentre queste ultime sono sottratte all'abrogazione referendaria, in quanto comporterebbe un vuoto normativo non colmabile, le leggi costituzionalmente necessarie non lo sono.

A tal proposito è da rilevarsi come, assieme al disegno di legge di riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»<sup>171</sup>. Obiettivo di questa normativa è quello di «rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere senza incidere sulla configurazione del vigente sistema elettorale, come definito dalla legge n. 165 del 2017»<sup>172</sup>, e di evitare «specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema»<sup>173</sup> qualora si verificasse una riduzione del numero dei parlamentari. Attraverso questa norma si passa quindi da un numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e plurinominali stabilito in un numero fisso, a un rapporto frazionario<sup>174</sup>. La legge reca poi, al terzo articolo, una delega al Governo per la determinazione dei collegi, sia uninominali che plurinominali, da esercitare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale che modifica il numero dei parlamentari, qualora però ciò avvenga entro 24 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Si tratta di una modifica che quindi trova il suo presupposto nel possibile – o meglio, probabile – mutamento quantitativo della composizione delle due Camere e che viene definita come «meramente tecnica»<sup>175</sup>, in quanto gli interventi operati mantengono inalterato il

---

<sup>171</sup> Si tratta di una norma che si sviluppa su tre articoli: i primi due sostituiscono nel c.d. Rosatellum il numero fisso di seggi da ripartire alla Camera ed al Senato con una frazione. Alla Camera, tre ottavi dei seggi complessivamente attribuiti in ciascuna circoscrizione, con arrotondamento all'unità inferiore, sono attribuiti in collegi uninominali. Sono poi previste due eccezioni: la riserva di un seggio alla Valle d'Aosta e l'attribuzione della metà dei seggi spettanti al Trentino-Alto Adige nell'ambito di tali collegi. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre seggi sono ripartite in due collegi uninominali, mentre quelle in cui sono assegnati due deputati hanno solo un collegio uninominale.

Al Senato, invece, tre ottavi dei seggi complessivamente attribuiti in ciascuna circoscrizione regionale sono attribuiti in collegi uninominali, sempre con arrotondamento all'unità più prossima. È poi prevista la garanzia di almeno un collegio uninominale per ogni circoscrizione e viene previsto che un collegio sia attribuito alla Valle d'Aosta, 6 collegi al Trentino-Alto Adige e un collegio al Molise.

Sono inoltre previste delle soglie di sbarramento pari al 20% dei voti validi espressi nella Regione per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, in alternativa è poi possibile aver conseguito eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore.

<sup>172</sup> Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Legge 27 maggio 2019, n. 51, Dossier n. 81/4, 25 giugno 2019.

<sup>173</sup> 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>174</sup> È da rilevarsi come in precedenza la legislazione elettorale recava meccanismi di individuazione del numero dei collegi indipendentemente dal numero dei parlamentari, in particolare, il c.d. Mattarellum faceva riferimento ad una percentuale o ad un rapporto sul totale dei seggi in modo tale da consentire il funzionamento del sistema anche nell'eventualità di un diverso numero di parlamentari. È solo con l'ultima legge elettorale, ossia la legge n. 165 del 3 novembre 2017, «*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*», che si è passati ad un numero fisso. Attraverso la legge n. 51 del 2019 ciò che si realizza è quindi un "ritorno al passato", ossia ad un'impostazione che prevede un rapporto frazionario del numero totale dei deputati e dei senatori. Per una lettura più approfondita, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 127 ss.; L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018, pp. 108 e ss.

<sup>175</sup> Così è come viene descritta all'interno dei vari documenti di Camera e Senato. Sul punto, Dipartimento per le Riforme istituzionali, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge 27 maggio 2019 n. 51, Dossier, 2019.

sistema elettorale misto attualmente vigente, e ritenuta necessaria al fine di evitare un eventuale vuoto normativo in materia elettorale. Con questo nuovo sistema, a legge elettorale invariata, vengono pertanto conservate sia le percentuali della quota maggioritaria sia le percentuali di quella proporzionale.

La questione della necessaria applicabilità della legge elettorale è indubbiamente rilevante e tale da giustificare, almeno in linea di principio, l'intervento del legislatore, ma non è comunque esente da problematiche di vario genere.

Innanzitutto, è da rilevarsi come questa non sia in realtà una legge immediatamente applicativa: la delega legislativa presente all'art. 3 inerente al ridisegno dei collegi elettorali rende ben evidente l'inevitabile e, soprattutto, consapevole necessità di un ridisegno dell'intero assetto di questi ultimi<sup>176</sup>. Questa delega viene inoltre sottoposta a una serie di condizioni: *in primis*, si rende necessaria l'effettiva promulgazione della legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle due Camere, inoltre è necessario che questo avvenga entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019 e, come viene sottolineato in dottrina, vi è poi un'ulteriore condizione implicita, ossia che nel frattempo non intervenga una modifica dell'attuale sistema elettorale<sup>177</sup>. Una volta spirato il termine dei ventiquattro mesi, si renderebbe quindi necessaria l'approvazione di una nuova legge o una disposizione di proroga del termine di esercizio della delega<sup>178</sup>.

Quella posta in essere, seppur breve e definita meramente tecnica, è poi una normativa che va a «toccare il cuore della rappresentanza politica di questo Paese»<sup>179</sup>. Come può evincersi dal dibattito parlamentare, attraverso le varie audizioni, dagli scritti di dottrina sono emerse in questa prospettiva una serie di criticità e si tratta di questioni che vanno dalla dilatazione dei collegi, alla riduzione della rappresentatività, dalla disciplina speciale per la regione Trentino-Alto Adige, alla tutela delle minoranze, solo per citarne alcune. Molto brevemente, si può osservare come vi siano in sostanza due fronti contrapposti: da un lato vi è chi sostiene che tale intervento altro non sia che un mero intervento di manutenzione finalizzato a garantire l'applicabilità delle leggi elettorali e a evitare un vuoto normativo, mentre dall'altro vi è chi lamenta dei veri e propri «effetti distorsivi sulla rappresentanza democratica»<sup>180</sup>.

Vero è che la legge n. 51 del 2019, se applicata al sistema attuale, non comporta nessuna variazione e quindi le proporzioni tra collegi uninominali e plurinominali restano sostanzialmente invariate, ma, qualora il *referendum* dovesse avere esito positivo, se applicata ad un numero inferiore di seggi ciò che si produrrebbe sarebbe uno squilibrio molto pesante del rapporto rappresentativo in quanto ogni parlamentare andrebbe a rappresentare un numero molto maggiore di cittadini rispetto a quello odierno. Viene quindi toccato uno degli obiettivi

---

<sup>176</sup> L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, p. 678 e ss.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> Sul punto, 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»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>179</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 16.

<sup>180</sup> D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato «snodo» critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi*, 14, 2019, p. 5.

principali ricercato attraverso le leggi elettorali stesse, ossia la rappresentatività, a fronte di una maggiore governabilità del Paese<sup>181</sup> portando ad un passaggio del rapporto a livello nazionale di un deputato ogni 96.000 abitanti e un senatore ogni 188.000 a un rapporto di un deputato ogni 150.000 abitanti e un senatore ogni 300.000 abitanti. Con un tale cambiamento, come viene sottolineato già in sede di audizioni, ovvie saranno le ripercussioni sull'elettorato attivo, da un lato, e sull'elettorato passivo, dall'altro, dato che verrebbe ridotta sia la «possibilità per l'elettore di influire col suo voto all'esito dell'elezione» e allo stesso tempo la «possibilità per il candidato di farsi eleggere» sussistendo la necessità di un consenso notevolmente maggiore<sup>182</sup>. È quindi evidente fin da subito che il fatto di essere eletto da un numero maggiore di abitanti potrebbe avere degli effetti negativi sulla rappresentanza politico-territoriale, dato l'aumento del distacco tra eletti ed elettori<sup>183</sup>.

Se da un lato vi è chi considera questa come una riforma legata a necessità mediatiche e con un'essenza di fondo «antisistemica» e «antiparlamentare»<sup>184</sup>, dall'altro comunque non

---

<sup>181</sup> Sono questi i due principi di fondo che da sempre si alternano e si bilanciano nella predisposizione delle varie leggi elettorali che si sono susseguite negli anni. Si tratta di un equilibrio che, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, è di difficile realizzazione e che subisce anche delle interferenze date dal contesto politico estremamente frammentato che caratterizza il panorama italiano. Vero è che la nostra Costituzione non vincola il legislatore a un determinato sistema elettorale, la cui discrezionalità è quindi massima, ma questo non lo rende esente da eventuali controlli da parte della Corte costituzionale. Con la sent. n. 1 del 2014 e la sent. n. 35 del 2017 sugli ultimi due sistemi elettorali, questa è infatti arrivata a definire una serie di principi a cui il legislatore deve attenersi: innanzitutto, il minor sacrificio possibile degli altri interessi e dei valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale; in secondo luogo, è necessario evitare una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo (il Parlamento rappresenta comunque il centro della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare) e la volontà dei cittadini (che viene espressa attraverso il voto).

<sup>182</sup> L. TRUCCO, *Audizione*, in *“Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”*, Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>183</sup> La Carta costituzionale non pone alcun vincolo al legislatore per ciò che attiene alla legislazione elettorale, ciò non toglie però il fatto che vi siano una serie di principi generali che comunque deve garantire. A tal riguardo rileva soprattutto quanto disposto dall'art. 49 della Costituzione, secondo cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale e una riduzione eccessiva delle Assemblee rappresentative potrebbe quindi portare ad una compressione eccessiva di quest'ultimo. Come può evincersi dall'audizione di Porena: «Ebbene, un'eccessiva riduzione dell'ampiezza delle Assemblee rappresentative, in uno con l'impossibilità di dotare di tutela costituzionale ogni tipo di minoranza, rischia di manifestarsi in danno di un pur essenziale “diritto di tribuna” che, nella tradizione parlamentare, preserva quanto meno l'emersione di interessi meritevoli di apprezzamento i quali, nel quadro di assemblee rappresentative eccessivamente ridimensionate, rischierebbero invece di rimanere estranei al processo normogenetico. Ciò, peraltro, a tacere del ruolo paradigmatico assunto in Costituzione dal principio pluralistico e che, specie nella rappresentanza politicoistituzionale, richiederebbe adeguati spazi di valorizzazione. Inoltre, non credo sia ambito della sola valutazione politica quello legato alla opportunità di contenere l'incremento di fenomeni di extraparlamentarismo che - ove diffusi, favoriti e radicalizzati in conseguenza di un sistema di rappresentanza eccessivamente penalizzante per le minoranze - rischiano di generare occasioni di pericolosa instabilità nelle relazioni politico-sociali.» in D. PORENA, in *Audizione del 28 marzo 2019 tenuta nell'ambito dell'esame della Proposta di legge costituzionale n. 1585, recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della Proposta di legge n. 1616, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati, 28 marzo 2019, p. 6.

<sup>184</sup> M. LUCIANI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, pp. 3-6.

mancano opinioni favorevoli che sostengono sia che il nuovo rapporto tra eletti ed elettori sia da considerarsi idoneo e per nulla lesivo della rappresentanza data anche la nuova realtà sociale, economica e culturale in cui ci troviamo e i nuovi mezzi di comunicazione presenti sia come questa possa essere un giusto passo al fine di «restituire maggiore autorevolezza e pregio ai due rami del Parlamento e anche a rafforzarne il ruolo»<sup>185</sup>. La questione della rappresentatività può quindi essere guardata sotto due differenti aspetti: da un lato è indubbio che il rapporto parlamentare e collegio diventerebbe molto più indiretto, lontano e connesso a canali mediatici piuttosto che a legami diretti, ma dal punto di vista della funzionalità ed efficienza, se accompagnata dalle necessarie riforme, è possibile che questa riforma possa portare anche degli effetti positivi quali un Parlamento più strutturato e meno frammentato al suo interno.

Sul piano formale, comunque, un elemento problematico che emerge dall'analisi del combinato disposto dalla legge n. 51 del 2019 e dalla possibile riforma del numero dei parlamentari è dato dalla più accentuata distanza che si verrebbe a creare fra il numero dei seggi assegnati *ex ante* e la popolazione media, specie con riguardo a determinate circoscrizioni territoriali<sup>186</sup>. Procedendo per gradi, la proposta di riforma determina una riduzione del rapporto di rappresentatività su base nazionale pari al 36.5% circa<sup>187</sup>. Tuttavia, un tale ribasso non si avverterebbe in maniera eguale nelle diverse aree del Paese e, in particolare, mentre per la Camera dei deputati non vi saranno squilibri troppo significativi, per il Senato della Repubblica la questione si porrebbe in maniera differente.

---

<sup>185</sup> «E' una esigenza che arriva forte dal Paese e che non riguarda, o non riguarda solo, il tema dei costi della politica. Anzi il tema dei costi è, a mio modo di vedere, marginale. Sono mutate in questi 70 anni, infatti, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza», G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5. Analoga dottrina sostiene che «In senso generale, credo quindi che si possa dire questo: se noi riduciamo i componenti, aumentano l'importanza, il prestigio, l'autorevolezza e forse anche il senso di responsabilità nell'esercizio del mandato. Vale comunque sempre la regola per la quale l'autorevolezza si conquista prima di tutto con il proprio comportamento, il proprio stile e così via.» in G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, p. 9-10.

<sup>186</sup> Cfr. su questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 381.

<sup>187</sup> Se quindi il *referendum* dovesse avere esito positivo l'Italia diverrebbe il Paese europeo con il più alto rapporto tra numero di abitanti e deputati e senatori. A differenza del nostro Paese, che avrebbe un passaggio del rapporto tra numero di elettori ed eletti sensibilmente maggiore, pari a 151.000 elettori per 1 eletto alla Camera, e 300.000 circa per il Senato, si può notare, guardando ai principali ordinamenti, che tale rapporto si attesta a circa 116.000 abitanti per deputato per Francia e Germania, a 133.000 abitanti per deputato in Spagna, a 101.000 abitanti per deputato nel Regno Unito; il rapporto poi scende sensibilmente per i Partner europei con minor popolazione, nei quali si attesta mediamente tra i 30.000 e i 50.000 abitanti per deputato. Va poi considerato che il dato relativo al Senato è meno significativo perché molte "secondo" camere non sono, in Europa, elette direttamente dal corpo elettorale (v. più diffusamente *supra*). Sul punto, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019 p. 90.

Posto, innanzitutto, che per quanto attiene ai collegi, qualora non ci dovessero essere ulteriori modifiche<sup>188</sup>, il loro disegno resterebbe invariato, quindi alle 20 necessariamente previste per il Senato ai sensi dell'articolo 57, primo comma, Cost. continuerebbero quindi ad affiancarsi le 28 della Camera dei deputati. Stando al dettato della legge n. 51 del 2019 il territorio della Nazione dovrebbe perciò essere ripartito in un numero di collegi uninominali pari a «tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni nazionali». Tenuto conto i necessari arrotondamenti matematici che tale frazione comporta, si avrebbero 74 collegi uninominali per il Senato e 147 per la Camera dei deputati. Sottraendo poi al totale dei seggi da attribuire i seggi maggioritari, si andrebbe a ricavare il numero dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale, calcolati in 122 seggi da attribuire ai collegi plurinominali per il Senato e 245 per la Camera dei deputati<sup>189</sup>. A cambiare sarebbero poi anche i seggi attribuiti alla circoscrizione estero con un passaggio da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato.

La ragione della differenza risiede nel fatto che per la Camera dei deputati, diversamente dal Senato, in Costituzione non sono e comunque non verrebbero previsti dei numeri fissi di seggi per Regione o per circoscrizione elettorale, pur restando la previsione dei seggi attribuiti alla Circoscrizione estero che passerebbe da 12 a 8 deputati. L'art. 56, comma 4 della Costituzione continuerebbe quindi a prevedere un riparto proporzionale dei seggi fra le varie circoscrizioni sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti<sup>190</sup>. Conseguenza derivante dall'applicazione del rapporto frazionario, quindi, è una riduzione della rappresentatività nazionale che andrebbe ad oscillare fra un minimo del 33,3% (per Umbria e Basilicata) a un massimo del 40% (per le circoscrizioni Lazio 2 e Sicilia 1)<sup>191</sup>.

Se questo è il cambiamento che si verificherebbe alla Camera, ben diverso è il caso del Senato della Repubblica, in primo luogo, perché rimarrebbe la previsione prevista dall'articolo 57 della Costituzione sul numero minimo di senatori per Regione, a prescindere quindi dal numero degli abitanti, con un passaggio da 7 a 3 senatori, conservando comunque il numero fisso per il Molise (2 senatori) e la Valle d'Aosta (1 senatore). Inoltre, è da rilevarsi come il numero fisso di senatori, a differenza di quanto attualmente disposto, varrebbe anche per le Province autonome di Trento e di Bolzano, portando quindi la Regione Trentino-Alto Adige ad un numero di senatori pari a 6<sup>192</sup>. In un sistema così delineato, mentre tredici Regioni subirebbero una diminuzione di rappresentatività simile a quella della Camera, con un'oscillazione dal 33,3%, per il Veneto e la Toscana, al 40% per la Calabria, le altre 7 Regioni avrebbero percentuali molto più significative tanto in positivo quanto in negativo.

---

<sup>188</sup> Va comunque tenuto presente che attualmente depositato un altro disegno di legge costituzionale volto alla rimozione delle parole «a base regionale» dal testo della Costituzione di cui si parlerà in seguito. Inoltre, v. più diffusamente *supra*.

<sup>189</sup> Il numero dei seggi attribuiti a ciascuna circoscrizione, nonché il numero complessivo degli uni e degli altri, si possono trovare alle tabelle di cui Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 9 e p. 17.

<sup>190</sup> P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, 10, 2020, pp. 61-63.

<sup>191</sup> Per farsi un'idea di come si modifica il rapporto per ogni circoscrizione possono prendersi a riferimento le tabelle presenti in Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 9.

<sup>192</sup> P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, *cit.*, pp. 65-66.

Nello specifico, sia avrebbero delle Regioni in cui non si avrebbe nessuna modifica del rapporto di rappresentatività, ossia Valle d'Aosta e Molise, data la presenza di un numero fisso di senatori, rispettivamente di 1 per la prima e 2 per la seconda; la Regione Trentino-Alto Adige avrebbe uno scostamento pari al 14,3% e quindi notevolmente inferiore rispetto alle altre. All'opposto, le Regioni dotate di una popolazione maggiore, non godendo più dei 7 senatori attualmente previsti, subirebbero una diminuzione di rappresentatività del 42,9% nel caso di Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo e, addirittura, del 57,1% per l'Umbria e la Basilicata<sup>193</sup>.

Se questo dato percentuale lo si considera poi in relazione al numero effettivo di abitanti per le varie Regioni la differenza si rende ancor più evidente. Il punto di maggiore interesse in tema di collegi uninominali riguarda proprio la loro disomogeneità, questi verrebbero infatti ad accrescersi in maniera notevole e in modo non uniforme, rendendo quindi ancor più difficile il collegamento tra eletti ed elettori che dovrebbe costituire il pregio di questi ultimi<sup>194</sup>. In altri termini, la riduzione dei coi collegi uninominali darebbe luogo a oscillazioni nella popolazione media degli stessi particolarmente ampia. Al Senato, dato il numero più ridotto dei suoi componenti e della previsione della corrispondenza delle circoscrizioni con il territorio regionale, ci sarebbero collegi con oltre 1.200.000 abitanti in Friuli-Venezia Giulia, oltre 900.000 in Calabria, Toscana e Lazio, oltre 800.000 in altre nove Regioni, per poi scendere attorno a 600.000 abitanti in Abruzzo e Basilicata e addirittura a 250.000-300.000 in Trentino-Alto Adige e in Molise.

Alla Camera le disproporzioni sarebbero meno evidenti, ma comunque non irrilevanti, andando dai 380.000 abitanti in media dei collegi uninominali delle circoscrizioni Lazio 2, Marche e Veneto 1 ai quasi 450.000 di quelli di Sicilia 2, Umbria e Piemonte 1, ed ai quasi 600.000 di quello della Basilicata.

Gli aspetti negativi che vengono rilevati in un sistema così congegnato sono numerosi: come già detto, l'aumento della distanza fra eletto ed elettore, ma anche l'impossibilità per quest'ultimo di dare un'adeguata cura agli interessi del collegio<sup>195</sup>, un aumento della soglia implicita di accesso sia dal punto di vista del sistema elettorale, che dal punto di vista delle spese elettorali. A non beneficiarne sarebbero infatti anche i costi legati alle varie campagne elettorali, che necessariamente diventerebbero più onerose, ma anche i meccanismi di comunicazione impiegati dai vari candidati nel corso di queste ultime, i quali

---

<sup>193</sup> Per farsi un'idea di come si modifica il rapporto per ogni circoscrizione possono prendersi a riferimento le tabelle presenti in Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 17.

<sup>194</sup> 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, p. 10.

<sup>195</sup> «I candidati, infatti, avrebbero minori opportunità di raccogliere le istanze degli elettori, condividere con questi la propria visione della cosa pubblica, nonché discutere con loro il programma elettorale. Tale dinamica, peraltro, risulterebbe ancor più esasperata nei collegi esteri». G. NATALIZIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, pp. 7-10.

necessiterebbero di risorse economiche tali da riuscire a far fronte alla platea notevolmente maggiore che la circostanza andrebbe a richiedere. Deve poi aggiungersi che il numero ridotto dei parlamentari eletti andrebbe a rafforzare ulteriormente il vincolo che li lega ai partiti di cui hanno condiviso il programma e che li hanno quindi candidati e sostenuti. È perciò evidente come, dato il minor numero di rappresentanti, la disciplina di gruppo e di partito a cui saranno sottoposti sarà più rigida<sup>196</sup>.

Si tratta quindi di un problema che non solo si riverserebbe nella «fase pre-elettorale», ossia nella fase in cui il candidato deve raccogliere il consenso necessario al fine di ottenere il seggio, ma anche nella «fase elettorale», in cui si potrebbe presentare il rischio di una minor rappresentanza o addirittura un'assenza di rappresentanza di realtà territoriali anche significative in ragione della necessità di un unire all'interno di un'unica circoscrizione territori fra loro eterogenei<sup>197</sup>, e nella fase «post-elettorale», in cui diventerebbe maggiormente complicato rendere conto agli elettori del proprio operato e tener conto delle proposte ricevute da questi ultimi. Altro rischio è quello di assistere all'irruzione nella fase elettorale, con forme ancor più pervasive e condizionanti di quelle già note, di gruppi, corporazioni o centri di interesse economico capaci di selezionare e favorire, attraverso forme di autentico investimento, un candidato piuttosto che un altro. Tutto questo andrebbe ovviamente a svantaggio soprattutto delle forze politiche minori, fino alla possibilità di perdere definitivamente ogni possibile forma di rappresentanza e sacrificando perciò il pluralismo<sup>198</sup>. Non solo, minando la rappresentanza si andrebbe poi ad indebolire lo stesso Parlamento e quindi anche ad incidere sulla forma di governo. Lungi dal rilanciare il suo ruolo è questa semmai una riforma che, come sostengono alcuni, potrebbe creare solo nuovi ostacoli in quanto non solo non viene rinnovata la centralità delle Assemblee elettive, ma neppure viene assecondato e incentivato il pluralismo.

Se però vi è una parte della dottrina che sostiene fermamente questi punti, vi è anche sostiene che questa maggiore difficoltà per il candidato prima e per l'eletto dopo di rapportarsi con la sua base territoriale sia solo sul piano teorico. La ragione di queste affermazioni risiede

---

<sup>196</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *LaCostituzione.info*, febbraio, 2020.

<sup>197</sup> È quindi evidente il rischio per cui i centri più abitati finirebbero per sovrastare la rappresentanza delle aree interne del Paese, le quali sono a livello demografico meno popolate e quindi destinate a perdere i collegamenti politici e i propri rappresentanti. Inoltre, «Se a tutto questo, poi, si aggiunge la vigenza di un sistema di elezione basato su liste bloccate e che prevede la possibilità di candidature multiple qual è il Rosatellum-bis, ciò che se ne ricava è la dilatazione che ne risulterebbe del potere delle segreterie dei partiti e dei movimenti politici» in L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari"*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 14.

<sup>198</sup> Secondo alcuni, come già rilevato, si potrebbe però verificare un effetto inverso, in cui la riduzione dei parlamentari sia in grado alla fine di disincentivare la frammentazione e quindi creare una maggiore tendenza all'accorpamento. Sul punto, G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»* nonché G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5.

nel fatto che «la componente uninominale maggioritaria non è tanto uno dei due elementi di un sistema misto, ma 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»<sup>199</sup>.

Come viene rilevato, anche per le Regioni per cui è stabilita una disciplina *ad hoc* si verrebbero a verificare delle situazioni problematiche, si fa riferimento al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta e al Molise.

Per le prime due Regioni viene in rilievo il problema della rappresentanza delle minoranze linguistiche, ai sensi dell'art. 6 della Costituzione e nel rispetto anche degli artt. 48 e 49 per ciò che riguarda la parità di trattamento fra tutti i cittadini e l'eguaglianza del voto politico<sup>200</sup>. Sarebbero infatti doverose delle disposizioni al fine di favorire la rappresentanza di tali gruppi, anche se, in vista della riduzione, ciò si rende molto più difficoltoso.

Per quanto attiene al Trentino-Alto Adige<sup>201</sup>, viene previsto, relativamente al Senato, che questa sia «costituita in 6 collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422 ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla Regione». Qualora poi fosse approvata la riforma costituzionale, a tale Regione spetterebbero sei seggi, ossia tre per la provincia autonoma di Trento e tre per quella di Bolzano. Tutto questo allo scopo di salvaguardare un riparto dei seggi che favorisca la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco riguardo alla provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi. Alla Camera il Trentino-Alto Adige rimarrebbe con un'unica circoscrizione che, in forza della riduzione dei parlamentari, passerebbe da undici seggi a sette, di cui quattro eletti nei collegi uninominali e tre nel collegio plurinomiale. Quindi, al posto degli attuali tre collegi uninominali, sia alla Camera che al Senato – di cui uno a maggioranza linguistica italiana –, ve ne sarebbero due, in cui inevitabilmente la popolazione apparterrebbe in

---

<sup>199</sup> in G. FERRI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, p. 11. Simile opinione la si rinviene anche in chi sostiene che «la tesi secondo la quale più aumenta il numero di abitanti rispetto a quello dei rappresentanti “tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori” non è del tutto convincente sia perché assolutizza il dato numerico, che è già mutato nel tempo e costituisce una variabile dipendente da valutazioni del grado sia di rappresentatività sia di funzionalità del Parlamento, sia perché sottovaluta l'incidenza di altri fattori sulla maggiore o minore “vicinanza” tra eletti e rappresentanti, quali la scelta democratica o verticistica delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata che più è distorsiva più lascia privi di rappresentanza ampi settori dell'elettorato» in M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

<sup>200</sup> C. cost., 19 giugno 1995, n. 261, in *Giur. Cost.*, 1995.

<sup>201</sup> La vigente legislazione elettorale per questa Regione prevede che alla Camera siano assegnati undici seggi di cui cinque da attribuire con collegi plurinominali e sei in collegi uninominali, al Senato oltre ai sei seggi eletti in collegi uninominali ai sensi della l. n. 422/1991, residua un solo seggio, assegnato con metodo proporzionale (il sistema è quindi praticamente maggioritario).

maggioranza al gruppo linguistico tedesco. Si tratta di un meccanismo di assegnazione dei seggi che viene mantenuto praticamente inalterato al fine di mantenere le garanzie riconosciute alla Regione, ma che già era stato oggetto di discussioni in passato in quanto veniva evidenziata una tutela eccessiva nei confronti del partito di raccolta della minoranza tedesca e ladina. Vero è che la legge 51 del 2019 mantiene inalterato l'attuale rapporto fra i collegi uninominali e plurinominali, tuttavia, questa ripartizione numerica dei collegi uninominali per la Camera risponde anche all'esigenza di equilibrio nella rappresentanza dei gruppi linguistici che, nel caso di riduzione dei seggi (e quindi con un passaggio da 6 a 4 collegi uninominali), rischierebbe di essere alterata.

Non sono poi mancate delle critiche anche in merito all'attribuzione di 3 seggi a ciascuna delle due Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto è stata ritenuta in contrasto sia con l'art. 57, primo comma della Costituzione (quindi con la previsione della base regionale del Senato), sia con gli artt. 3, primo comma e 6 data la disparità di trattamento riservata alla minoranza tedesca rispetto a quella slovena del Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di censure però smentite in quanto ai sensi dell'art. 116, secondo comma, modificato dalla legge cost. 3 del 2001, le due Province autonome sono state riconosciute e sono state attribuite loro funzioni sia legislative che amministrative, il che le equipara nei fatti alle Regioni<sup>202</sup>.

In Valle d'Aosta viene rilevato come vi sia un problema per quel che riguarda l'unico deputato ad essa assegnato: qualora la riduzione del numero dei rappresentanti dovesse avere seguito, questa Regione riuscirebbe a conseguire un seggio solo grazie ai resti dato che il numero di abitanti sarebbe inferiore al quoziente nazionale calcolato su 392 seggi (120.000 abitanti circa contro i 151.000 richiesti). Si verrebbe così a creare il rischio di un suo accorpamento con un collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione<sup>203</sup>. Al Senato, invece, vi è chi sostiene la possibilità di una sproporzione eccessiva fra la popolazione del locale collegio senatoriale e quella degli analoghi collegi delle altre Regioni, in realtà già ad oggi presente<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Sul punto, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 60 e ss., nonché V. E.A. IMPARATO, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, p. 282 e ss.

<sup>203</sup> Come viene evidenziato in dottrina, si potrebbe sostenere che «dall'art. 47 dello statuto speciale si evince, implicitamente, che alla circoscrizione Valle d'Aosta debba spettare almeno un deputato, ma non è questa, come si è detto, l'interpretazione fatta propria nella prassi (si tratta di una interpretazione in una certa misura forzata, poiché l'art. 47 dello Statuto speciale sembra finalizzato a impedire il possibile frazionamento della Regione in più circoscrizioni o il suo accorpamento a un'altra e non già a garantire ad essa una sicura rappresentanza in entrambi i rami del Parlamento; si consideri sul punto che nel testo originario dell'art. 56 Cost., prima cioè delle modifiche operate dalla l. cost. n. 2/1963, non vi era alcun riferimento alle circoscrizioni). In questo senso, appare discutibile che il testo di legge costituzionale approvato dalle Camere non abbia previsto che per la Camera (così come già de iure condito per il Senato) questa Regione sia costituita in circoscrizione e ad essa spetti un seggio». 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»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>204</sup> Gli altri collegi «avrebbero un numero di abitanti doppio in Trentino-Alto Adige, quintuplo in Abruzzo, all'incirca settuplo nella maggior parte delle Regioni e decuplo in Friuli-Venezia Giulia» 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*

In Molise, invece, si finirebbe con l'aver solo un collegio uninominale per il Senato e uno per la Camera, i quali conterebbero comunque di una popolazione molto inferiore rispetto alle altre circoscrizioni. Si è parlato in questo caso di una «doppia punizione» in quanto già si tratterebbe di una Regione soggetta a discriminazione rispetto a Regioni con la stessa densità demografica e, in secondo luogo, con la riduzione del numero dei parlamentari subirebbe la maggiore riduzione di rappresentanza<sup>205</sup>.

In merito poi al Friuli-Venezia Giulia, diverrebbe praticamente impossibile favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena<sup>206</sup> data la dispersione di quest'ultima fra i diversi Comuni della Regione.

Altro aspetto su cui occorre soffermarsi riguarda il sistema di elezioni dei parlamentari nella circoscrizione estero<sup>207</sup>, in cui il numero dei deputati passerebbe da dodici a otto e il numero dei senatori da sei a quattro. Verrebbero quindi ridotti i seggi assegnati a tale circoscrizione nella stessa misura percentuale in cui vengono ridotti nel complesso i membri delle Camere.

Tra i vari difetti che sono stati rilevati in relazione a tale circoscrizione vi è *in primis* quello della ancor più accentuata enormità dei collegi che si verrebbe a delineare e quindi con una conseguente estrema difficoltà del collegamento fra il rappresentante e il rappresentato. Ciò che si verrebbe a determinare è un'ulteriore e decisa accentuazione del carattere maggioritario

---

*l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

<sup>205</sup> 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»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

<sup>206</sup> Sarebbe quindi di ardua applicazione la previsione secondo cui «nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38» prevista dalla legge n. 165 del 2017.

<sup>207</sup> L'esigenza di dare un diritto di voto agli italiani residenti all'estero era già presente in tempi piuttosto risalenti, quando il flusso migratorio uscente dall'Italia era notevolmente elevato. Si tratta di un tema che venne affrontato già dall'Assemblea costituente e, in relazione all'art. 48, vi era chi sosteneva la necessità di inserire un riferimento espresso al diritto di voto in questione in quanto si riteneva sussistente la necessità di assicurare la rappresentanza a questa categoria di interessi. Il primo progetto di legge in merito risale al 1995, ma è solo con la legge costituzionale n. 1 del 2001 che viene ufficialmente istituita la circoscrizione estero e con la successiva legge n.1 del 2001 che vennero previsti i seggi riservati a quest'ultima. Successivamente, con la l. n. 459/2001, c.d. legge Tremaglia, vennero disciplinate le modalità con cui gli italiani residenti all'estero avrebbero potuto esercitare il proprio diritto di voto per l'elezione dei parlamentari italiani. A caratterizzare questo impianto normativo è stato un dibattito incentrato più che su questioni sostanziali, su questioni di tipo procedurale. Era quindi chiara fin dai tempi della costituente la volontà di mantenere una connessione con gli italiani residenti al di fuori dai confini in quanto si riteneva che la titolarità del diritto fosse legata allo *status* di cittadino più che al requisito dell'effettiva residenza. Si tratta di una normativa che però è da sempre accompagnata da numerose perplessità e dibattiti. Sul punto, L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000, p. 65 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, p. 121 ss., nonché M. FEDI – G. GAMBARDILLA, *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*, 1, 2018, p. 265 ss.; G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018.

del sistema elettorale, a dispetto della sua qualificazione formale<sup>208</sup>. Al Senato, infatti, ciascuna circoscrizione eleggerebbe un solo senatore che comporterebbe una differenza in termini di numero di cittadini italiani residenti notevole fra le varie circoscrizioni (si pensi, ad esempio, alla differenza la circoscrizione dell'Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia che conta più di 2 milioni e mezzo di cittadini italiani residenti e la circoscrizione dell'Africa, Asia, Oceania e Antartide che supera di poco di duecentosettantamila). Un tale discorso vale anche per la Camera in cui si avrebbe egualmente una compressione della rappresentanza delle quattro ripartizioni. È questo però un problema che, secondo parte della dottrina, sta all'origine stessa dell'istituzione di tale circoscrizione di cui quindi critica anche la *ratio* di fondo<sup>209</sup>.

Le soluzioni prospettate si sono perciò mosse su due linee: una volta a lasciare inalterato il numero di eletti in tale circoscrizione, prospettiva che, secondo alcuni, non sortirebbe comunque alcun effetto positivo; l'altra volta alla sua totale eliminazione, data l'eccessiva disomogeneità che si verrebbe a creare in collegi che abbracciano continenti differenti<sup>210</sup>. A sostegno di questa seconda soluzione, sono stati richiamati due elementi di fondo: *in primis*, la mancanza di rappresentatività della Circoscrizione estero che già si verifica con l'attuale numero di seggi ripartiti dalla legge n. 459 del 2001, attualmente si hanno infatti 4 ripartizioni di enormi dimensioni (a. Europa, compresi i territori asiatici della Russia e della Turchia, b. America meridionale, c. America settentrionale e centrale, d. Africa, Asia, Oceania e Antartide)<sup>211</sup>. In secondo luogo, si sono presi in considerazione i dubbi sulla idoneità del voto per corrispondenza a garantire la segretezza del suffragio<sup>212</sup>.

Alla luce del divario eccessivo della capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi, ci si è dunque chiesti se a risentirne non sarebbe anche il principio dell'eguaglianza del voto previsto dall'art. 48 della Costituzione. Nonostante la mancanza di un modello

---

<sup>208</sup> L'art. 11, comma 1, della l. n. 459/2001, non modificato dal disegno di legge n. 881, prevede che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

<sup>209</sup> Non sono infatti mancate proposte in merito all'abolizione di tale circoscrizione. Sul punto, G. SICCA, *L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *federalismi*, 14, 2013; M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

<sup>210</sup> M. LUCIANI, *Un "taglio" non mediato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 247, nonché G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 235. e G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 14, in cui afferma 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 proprio il caso di eliminarli».

<sup>211</sup> Con la riduzione dei seggi il numero di deputati passerebbe da 5 a 3 per la prima ripartizione, da 4 a 2 per la seconda, e resterebbe di 2 per la terza e di 1 per la quarta, quello dei senatori si ridurrebbe da 2 a 1 per le prime due ripartizioni e resterebbe di 1 per le altre due.

<sup>212</sup> Sul punto, M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli italiani all'estero*, cit.; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019, nonché M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

imposto dalla Carta costituzionale, il legislatore nel perseguire l'importante obiettivo della stabilità del Governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali deve comunque rispettare una serie di principi. Stando a quanto affermato dalle sent. n. 1 del 2014 e la sent. n. 35 del 2017, nella predisposizione di una legge elettorale vi deve essere il minor sacrificio possibile degli altri interessi e dei valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto (elemento non semplice da cogliere soprattutto quando il voto si trasforma in seggio), la rappresentanza politica nazionale. In secondo, bisogna evitare un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo (il Parlamento è comunque al centro della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare) e la volontà dei cittadini che viene espressa attraverso voto e che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare<sup>213</sup>. È soprattutto nella sentenza del 2017 che la Corte ha stabilito in modo chiaro che non è possibile giustificare «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di eguaglianza del voto».

Ora, una delle prime fasi in cui l'eguaglianza si configura è proprio nella modalità di determinazione dei collegi: affinché gli elettori abbiano la stessa possibilità di essere rappresentanti nelle Assemblee elettive, indipendentemente dal collegio di residenza, è necessario il rispetto di determinate regole nella delimitazione dei confini territoriali<sup>214</sup>. Verrebbe così compromessa anche la sovranità popolare prevista dall'articolo 3 della Costituzione, in quanto composta tanto dalle varie forme di rappresentanza, quanto dalla partecipazione attiva dei cittadini attraverso l'esercizio dei diritti loro spettanti<sup>215</sup>. Quindi, la semplice riduzione della grandezza del Parlamento, mantenendo invariate le regole elettorali, agirebbe alla fine dei conti come fattore distorsivo sulla dimensione "elettorale" delle circoscrizioni (abitanti ed elettori), sulla loro estensione geografica e quindi sulla rappresentatività e legittimità di questi ultimi. Con una sola modifica ciò che si verrebbe a produrre è quindi una catena di effetti distorsivi e negativi assolutamente evidenti e prevedibili<sup>216</sup>.

È proprio da queste basi che si muove la novella riguardante la «Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica», A.S. 1440.

---

<sup>213</sup> La Corte poi, nel dichiarare illegittime le disposizioni della legge n. 270 del 2005 che disciplinavano il premio di maggioranza, ha ritenuto che un premio senza soglia di voti per l'attribuzione «incide [...] anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.». Per la Corte, «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"». Successivamente, nella sentenza n. 35 del 2017, con la quale sono state dichiarate illegittime le disposizioni della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui prevedevano un ballottaggio nazionale tra liste concorrenti, il Giudice costituzionale si è espresso riconoscendo l'illegittimità del ballottaggio poiché esso avrebbe prodotto, di nuovo, una «valutazione del peso del voto "in uscita" fortemente diseguale [...] in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.».

<sup>214</sup> A. RIVEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 febbraio 2017, p. 10 e ss.

<sup>215</sup> A. ALGOSTINO, *Perché ridurre i parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

<sup>216</sup> G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *federalismi*, 10, 2020, pp. 5-6.

L'art. 1 della proposta di legge andrebbe infatti a modificare il primo comma dell'articolo 57 della Costituzione che, nell'attuale formulazione, stabilisce che il Senato è eletto «a base regionale»<sup>217</sup>, fatti salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, e prevedendo che sia eletto «su base circoscrizionale». Si tratterebbe comunque di una modifica che entrerebbe in vigore solo «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari» secondo quanto disposto dall'articolo 3 della proposta di legge. Il fine ricercato è quindi quello di «rafforzare la rappresentatività di tale ramo del Parlamento in vista della entrata in vigore del testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

Dalle problematiche sollevate nel corso delle audizioni, come pocanzi descritto, era infatti emerso come, fra i vari effetti della riduzione del numero dei senatori, vi fossero anche delle ripercussioni negative sulla rappresentatività dei singoli territori e derivanti proprio dalla elezione a base regionale del Senato<sup>218</sup> e dalle notevoli differenze di popolazione fra le regioni italiane. L'introduzione del principio di elezione su base circoscrizionale lascerebbe quindi alla legge la determinazione dell'ambito territoriale delle circoscrizioni per l'elezione dei senatori.

Non verrebbero comunque modificati il quarto e il terzo comma del suddetto articolo, i quali stabiliscono, per il Senato, che la ripartizione dei seggi avvenga tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse e sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti<sup>219</sup> e il numero minimo di senatori per ciascuna regione (attualmente fissato a 7 e in caso di modifica diverrebbe 3 per ciascuna regione o provincia autonoma). Quindi, l'art. 57 così modificato, pur inserendo al primo comma la base circoscrizionale, continuerebbe comunque a far riferimento alle Regioni tanto per il riparto dei seggi, quanto per l'assegnazione di un numero minimo di senatori alle stesse. Ovviamente poi verrebbe anche soppressa la deroga prevista dal primo comma dell'art. 57 per i seggi spettanti alla circoscrizione Estero rispetto all'elezione su base regionale.

È poi stato approvato in prima lettura alla Camera un testo di riforma costituzionale che modifica l'art. 58, primo comma, della Costituzione sull'elettorato attivo del Senato che prevede l'abbassamento del limite di età per l'elezione dei senatori da 25 a 18 anni. Andando così ad uniformare questa previsione con quanto già previsto per la Camera dei deputati. Qualora questa riforma avesse esito positivo, si renderebbe anche necessario l'adeguamento

---

<sup>217</sup> Il dibattito sui vincoli derivanti da tale espressione sulla legislazione elettorale ha per lungo tempo interessato la dottrina e ciò in ragione del mancato successo della proposta di fare della Camera alta una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali in Assemblea costituente. Si è quindi arrivati ad affermare, visto che il Senato non rappresenta infatti una camera di rappresentanza territoriale, che l'elezione a base regionale altro non corrisponda che ad una mera circoscrizione elettore, «senza che ne possa discendere alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali». Per approfondimenti sul tema, G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Nocchioli, Firenze, 1949, p. 255 ss.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 14 ss. e, da ultimo, C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., p. 1145.

<sup>218</sup> Il principio della elezione su base regionale è da sempre interpretato come un vincolo per il legislatore in merito alla struttura delle circoscrizioni: «ciascuna Regione costituisce una circoscrizione elettorale e gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori, ovverosia i voti espressi dagli elettori di una regione contano ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima regione».

<sup>219</sup> Alla Camera invece la ripartizione dei seggi, ai sensi dell'art. 56, terzo comma, Cost., si effettua distribuendo questi ultimi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione.

del decreto legislativo n. 533 del 1993, ossia il Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, il cui art. 13, primo comma, prevede, sulla base della formulazione dell'art 58, comma 1, Cost., che «All'elezione dei senatori partecipano gli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età».

La differenza che una tale previsione comporta è tutt'altro che irrisoria, dato che, per effetto della disciplina attualmente vigente, il discostamento fra l'elettorato attivo della Camera e quello del Senato si aggira attorno ai 3 milioni e 700 mila elettori circa<sup>220</sup>, ossia una disparità pari all'8% e che non si registra in nessuno degli altri Paesi europei con entrambe le Camere elette a suffragio universale diretto. Si tratterebbe, secondo la dottrina, di una differenza tra gli elettorati delle due Camere troppo elevata e priva di valide giustificazioni nelle democrazie contemporanee, soprattutto a seguito dell'abbassamento a 18 anni della maggiore età, che ha avuto luogo con la legge n. 39 del 1975 e che ha portato ad ulteriore divaricazione della forbice fra i due elettorati passando da 4 a 7 anni. Essa rappresenterebbe una vera e propria lesione del diritto di voto previsto dall'art. 48 della Costituzione per i cittadini tra i 18 e 24 anni e quindi insostenibile, anche se tale deroga trova la sua fonte nel dettato costituzionale stesso ed è quindi pienamente legittima<sup>221</sup>. A questo si aggiunge poi l'aumento dell'età media della popolazione che comporta anche una elevazione dell'età media dell'elettorato. Tutti questi elementi andrebbero quindi ad accentuare il rischio di orientamenti differenti nei due rami del Parlamento, il quale è sì un rischio che connota tutti i sistemi bicamerali, ma che al tempo stesso deve essere contemperato con l'esigenza di «non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare», e quindi, a tal fine, i sistemi elettorali adottati dalle due Camere, pur se differenti, non devono essere di ostacolo «all'esito delle elezioni, alla formazione di maggioranze parlamentari omogenee», come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 35 del 2017.

Quella posta in essere viene quindi considerata come una misura opportuna in quanto «da un lato, inclusiva e, dall'altro, congeniale alla formazione di maggioranze coerenti nei due rami del Parlamento, nella prospettiva della governabilità»<sup>222</sup> soprattutto in una fase istituzionale caratterizzata da una forte instabilità e da una crisi degli istituti classici della democrazia, come ad esempio i partiti. Si tratterebbe quindi ormai di una riforma più che doverosa di «manutenzione normativa» alla luce delle evoluzioni sociali, culturali e istituzionali e al fine anche di porre in parte rimedio agli effetti distorsivi della rappresentanza democratica emergenti dall'attuale disciplina.

In maniera analoga, l'A.S. 1569 propone la modifica dell'art. 58 Cost. al fine abbassare a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato, così da creare un ulteriore elemento di similitudine fra le due Assemblee.

È quindi attraverso l'omogeneità delle basi elettorali di Camera e Senato, l'eliminazione della base regionale con la quale fino ad ora è stato eletto il Senato della Repubblica e

---

<sup>220</sup> Servizio Studi, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, Dossier n. 128/2, 21 ottobre 2019.

<sup>221</sup> N. LUPO, in *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi*, 14 novembre 2019. Nonché, A. Celotto, in *Il voto ai diciottenni al Senato – audizione*, I Commissione Affari costituzionali Senato, 14 novembre 2019.

<sup>222</sup> L. LONGO, in *Audizione del 12 novembre nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn.1440 e conn. (estensione elettorato per il senato)*, 12 novembre 2019.

l'uniformazione dell'elettorato attivo e passivo che il legislatore intende conseguire una più piena e complessiva rappresentatività del pluralismo politico, territoriale e sociale espresso dall'intero Paese, cercando quindi di porre un argine alle conseguenze negative che potrebbero derivare dalla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La drastica riduzione dei senatori potrebbe infatti comportare in maniera ancor più evidente il rischio di maggioranze contrapposte dato il basso numero di seggi da assegnare.

Con il sistema di riforme posto in essere però le differenze fra le due Camere divengono notevolmente circoscritte, rimanendo a conti fatti solo la differente consistenza numerica, e verrebbe così meno il senso e la ragione di permanenza del bicameralismo, il quale necessita di una qualche diversificazione fra le due Camere<sup>223</sup> (v. *supra* par. 4).

Fondamentale, ai fini di evitare gli effetti negativi sulla rappresentatività politica e territoriale finora esposti derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari, resta comunque la predisposizione di una nuova legge elettorale. Se quindi l'obiettivo è quello di una legge elettorale in grado di garantire il pluralismo politico e territoriale, la tutela delle minoranze linguistiche, la parità di genere e il rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale<sup>224</sup>, appare logica la presentazione da parte del Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, della proposta di legge A.C. 2329 che prevede un sistema internamente proporzionale<sup>225</sup>, superando quindi le attuali previsioni in base alle quali 3/8 dei seggi da ripartire nel territorio nazionale sono attribuiti con metodo maggioritario in collegi uninominali. Si tratta di un sistema in cui il territorio resta diviso in circoscrizioni e collegi plurinominali, in cui quindi vengono aboliti sia i collegi uninominali sia la possibilità per le liste di dare vita a coalizioni<sup>226</sup>. L'elettore dispone di un unico voto per la lista prescelta<sup>227</sup> ed è stabilita una soglia di sbarramento del 5% a livello nazionale con un meccanismo che però permette il diritto di tribuna, ossia la possibilità di entrare in Parlamento anche se la soglia non è raggiunta e con il rispetto di alcune condizioni.

---

<sup>223</sup> Il dibattito sul bicameralismo, seppur con diversi accenti e soluzioni, rappresenta un'altra costante della storia istituzionale del nostro Paese. Per una lettura più approfondita sul tema, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, pp. 108 e ss., 2018; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 140 ss.

<sup>224</sup> Nella relazione illustrativa si evidenzia infatti che la proposta di legge interviene «al fine di meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza», finalità resa più rilevante anche alla luce dell'approvazione della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari.

<sup>225</sup> È stato quindi escluso sia il ricorso a sistemi maggioritari, che a sistemi misti o con premi di maggioranza. I primi avrebbero infatti determinato enormi danni per le formazioni politiche minoritarie e di media grandezza, ma anche il rischio di «un monocromatismo politico di intere aree geografiche», non è poi da escludere che con tale sistema si possa verificare la situazione in cui un partito o una coalizione detenga la maggioranza dei due terzi che le consentirebbe di modificare la Costituzione senza possibilità di ricorso al *referendum*. I secondi, invece, erano comunque caratterizzati da una frammentazione politica e non erano riusciti a realizzare la stabilità di governo ricercata dato che «in poco più di venticinque anni hanno dato vita a sedici governi, fondati su coalizioni coattive ed eterogenee e quindi attraversate da una forte conflittualità interna e non adatte a governare». M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, pp. 65 e ss.

<sup>226</sup> Per quanto attiene alla ripartizione dei seggi, per la Camera la prima ripartizione dei seggi è effettuata nel collegio unico nazionale (CUN), successivamente tra le circoscrizioni e quindi nei collegi plurinominali mentre per il Senato i seggi sono attribuiti direttamente nelle regioni e quindi nei collegi plurinominali.

<sup>227</sup> Viene cancellato il cd. «voto congiunto», che sacrificava la libertà dell'elettore di dare due voti politicamente diversi nel collegio uninominale e in quello plurinominali.

Gli aspetti critici di tale disegno di legge rilevati sono però molteplici. Innanzitutto, la soglia di sbarramento stabilita al 5% che, seppur fondamentale al fine di evitare eccessive frammentazioni, è stata ritenuta eccessiva. Una soglia inferiore potrebbe portare all'esclusione del diritto di tribuna, il quale consente di attribuire un seggio per ognuno dei tre quozienti in due Regioni alla Camera e dei quozienti regionali al Senato ottenuti da una lista che non abbia superato il 5%.

Secondo aspetto problematico è rappresentato dalla riproposizione delle liste bloccate, censurate dalle Corti costituzionale in riferimento alla legge n. 270 del 2005 in quanto considerate troppo lunghe e quindi tali da privare l'elettore sia della possibilità di conoscere tutti i candidati sia di poter effettivamente scegliere i propri rappresentanti, scelta che veniva quindi interamente rimessa ai partiti. Non si è però trattato di una censura totale e infatti quando quest'ultima si è espressa in riferimento alla legge n. 52 del 2015 ha ritenuto la previsione dei capilista bloccati non in contrasto con il dettato costituzionale per tre ragioni: innanzitutto vi era una ridotta dimensione dei collegi plurinominali, in secondo il blocco riguardava esclusivamente i capilista e infine vi era comunque la possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati, purché di sesso diverso. Nella proposta odierna viene previsto che «la lista dei candidati non può essere maggiore al numero di seggi assegnati al collegio plurinominali», quindi da 2 a 8. Ciò che ne deriva è un sacrificio della libertà dell'elettore e una «situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea, o sono il frutto di una scelta, spesso casuale, di ristretti gruppi di militanti». Si tratta quindi di un elemento che andrebbe ancora a scapito della rappresentanza, già fortemente compromessa dalla possibile riduzione del numero degli eletti e che quindi potrebbe ulteriormente accentuare il distacco con gli elettori<sup>228</sup>.

Il terzo aspetto critico riguarda la previsione delle candidature in più collegi uninominali (fino a un massimo di cinque), che possono essere utilizzate «non solo per garantire l'elezione dei dirigenti di partito, ma di chiunque sia gradito al leader di turno».

In linea poi con le modifiche prima descritte è la previsione di una modifica di quelle disposizioni della legge elettorale che fanno esplicito riferimento all'età anagrafica e al cui posto verrebbe invece previsto un «rinvio mobile» della rispettiva norma costituzionale<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> «In alternativa la previsione di un voto con doppia preferenza di genere avrebbe diversi vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche, darebbe maggiori possibilità alla elezione di donne (come avviene nei Comuni e in metà delle Regioni), consentirebbe di superare il sistema barocco di ripartizione dei seggi a tre livelli (nazionale, circoscrizionale e collegiale) per la Camera, a due livelli (regionale e collegiale) per il Senato, derivante dalla necessità di rispettare la condizione di liste bloccate corte posta dalla Corte costituzionale, e che favorisce il fenomeno dello slittamento di seggi tra collegi diversi». Così, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., pp. 65 e ss.

<sup>229</sup> Verrebbero quindi modificati, in primis la disposizione della legge elettorale della Camera che prevede la cancellazione dalle liste dei nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25° anno di età al giorno delle elezioni, con il rinvio all'età indicata nell'articolo 56 Cost., attualmente fissata a 25 anni (art. 1, comma 1, lett. m), n. 2) che modifica l'art. 22, 1° comma, n. 5, TU Camera). Inoltre, l'articolo 5, comma 1, del TU Senato prevedendo che sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto l'anno di età previsto dall'articolo 58 della Costituzione (anziché il 40° anno come attualmente stabilito). Viene altresì modificato l'art. 13, 1° comma, TU Senato, che prevede la partecipazione all'elezione dei senatori gli elettori che hanno compiuto il 25° anno di età, stabilendo che sono elettori coloro che hanno compiuto l'età prevista dall'articolo 58 Cost., attualmente 25 anni (art. 2, comma 1, lett. f).

La riduzione del numero dei parlamentari rappresenta, quindi, solo una parte di un più ampio progetto di riforma che va a coinvolgere molti articoli della seconda parte della Costituzione. Tutte queste modifiche però potrebbero essere viste secondo due prospettive radicalmente opposte.

Se da un lato la riduzione del numero complessivo dei rappresentati può essere vista in funzione di una migliore e più efficiente funzionalità dei lavori del Parlamento e come una riacquisizione di quel prestigio ormai perso, dall'altro potrebbe portare invece a una compressione eccessiva della rappresentanza e quindi, indirettamente, sulla configurazione dell'intero sistema dei pubblici poteri<sup>230</sup>.

Allo stesso modo, le modifiche messe in atto al fine di eguagliare l'elettorato attivo e passivo delle due Camere potrebbe essere vista tanto come «una volontà di allargare le maglie della democrazia e della rappresentanza», quanto come un «colpo fatale allo stesso bicameralismo» derivante proprio dall'eliminazione di uno dei principali elementi di differenziazione fra Camera e Senato<sup>231</sup>.

Si tratta perciò di riforme che, a seconda della visione, possono raggiungere risultati contrapposti ma che necessitano in ogni caso di un'attenta opera di coordinamento contenutistico e temporale fra i vari interventi sia al fine di far emergere un disegno che nel complesso sia unitario, ma anche al fine di evitare situazioni di incertezza.

## **6. Quali ripercussioni potrebbe avere la riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti?**

di *Micol Pignataro*

La riflessione sul rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale ha evidenziato che una riduzione eccessiva del numero dei rappresentanti potrebbe comportare anche una compressione della rappresentanza e, a seconda della legge elettorale che sarà

---

<sup>230</sup> A ciò si aggiunga il rischio di comportare «effetti alterativi in senso maggioritario sull'esito del voto politico, indipendentemente dalle leggi elettorali adottate». 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, 20 marzo 2019. Efficienza e rappresentatività sono quindi i due grandi obiettivi che sono certamente distinti ma che non possono essere separati in uno Stato democratico di diritto. Come è stato rilevato, è quindi «opportuno chiedersi se non vi sia il rischio che venga compromessa sia l'efficienza che la "rappresentatività" delle istituzioni rappresentative». 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.

<sup>231</sup> «È noto, infatti, che per dare un senso ed una ragione di permanenza e sussistenza del bicameralismo, occorre diversificare le due Camere per composizione e funzioni, non certo renderle progressivamente sempre più simili, fino a farle diventare identiche, facendo così perdere qualsiasi ragion d'essere al bicameralismo». In tal senso, M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 2-5.

adottata, potrebbe produrre effetti significativi anche sul sistema dei partiti. In primo luogo, è stato rilevato che se dovesse rimanere in vigore l'attuale sistema di ripartizione dei seggi vi sarebbe una soglia di accesso che penalizzerebbe di fatto i partiti minori anche nei collegi plurinominali, ad eccezione di quelli che sono fortemente radicati in un determinato territorio<sup>232</sup>. Con molta probabilità, le formazioni minori verrebbero penalizzate in misura maggiore nel caso venisse adottato un sistema maggioritario basato su collegi uninominali<sup>233</sup>, premiando invece i partiti più strutturati e, al loro interno, i soli candidati in grado di sostenere i costi elevati della campagna elettorale<sup>234</sup>.

Tale situazione potrebbe, dunque, comportare una certa cristallizzazione e impermeabilità del sistema partitico, rendendo più difficile l'accesso alla corsa a formazioni minori e soprattutto a partiti che sono meno capaci di sostenere i costi della politica in generale. Fermo restando la possibilità (non del tutto negativa) che uno scenario del genere potrebbe limitare l'ingresso al Parlamento alle sole forze politiche (ovvero coalizioni) consolidate, che sono riuscite ad aggregare un forte consenso a livello nazionale, non si possono ignorare le implicazioni sul grado della rappresentatività del Parlamento. Vi è, infatti, la perplessità che la riduzione del numero dei parlamentari, insieme ad una legge elettorale che non sia in grado di determinare una certa "vicinanza" tra eletti ed elettori, finisca per ridurre eccessivamente l'angolo visuale della lente che rispecchi la realtà e la complessità della società<sup>235</sup>, sacrificando infine il pluralismo che ben caratterizza l'ordinamento italiano e il corpo elettorale stesso.

Anche in sede di Assemblea costituente era noto il rischio che un numero più esiguo di parlamentari potesse risultare nell'esclusione dal Parlamento dei partiti più piccoli, ma ciò non era visto necessariamente come un male. Ad esempio, rispondendo all'obiezione per cui poteva rimanere sacrificato «qualche partito di minima importanza», che invece con un numero doppio di posti disponibili sarebbe riuscito, con il sistema proporzionale, a conquistare almeno un seggio, l'Onorevole Nobile affermò che «l'eliminazione dalla vita politica di partiti di così scarsa importanza [sarebbe stato] più un bene che un male»<sup>236</sup>. Tale asserzione potrebbe aprire una parentesi sul più ampio dibattito tra governabilità e rappresentatività, che però non può essere trattato in questa occasione, ma è utile evidenziare come il controverso rapporto tra questi due interessi si sia tradotto nell'esigenza odierna di disincentivare la frammentazione interna dei partiti e il conseguente trasformismo che ha caratterizzato il quadro politico parlamentare negli ultimi decenni. Secondo alcuni, infatti, la riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere in grado di disincentivare

---

<sup>232</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 58

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3, 2019.

<sup>235</sup> A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

<sup>236</sup> Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 13 settembre 1946, p.187.

questa frammentazione e quindi creare una maggiore tendenza all'accorpamento<sup>237</sup>, ponendo infine un argine al transfughismo<sup>238</sup>.

Tipicamente, meno sono i rappresentanti in rapporto al numero di elettori, meno frammentato in partiti risulta il sistema politico rappresentato nel Parlamento, ma parte della dottrina ha giustamente rilevato che la frammentazione politica potrebbe rimanere comunque molto alta negli elettori, perché alla semplificazione del sistema dei partiti non corrisponderebbe necessariamente una semplificazione della frammentazione politica del corpo elettorale<sup>239</sup>. Ciò potrebbe dunque risultare in una minor rappresentatività dell'assemblea elettiva, e, nel tempo, in uno scollamento fra quest'ultima e i bisogni dell'intero corpo elettorale.

Inoltre, a legislazione elettorale vigente, non ci sono elementi che inducono a pensare che la riforma sia di per sé idonea a incidere sulla frammentazione del sistema dei partiti, tanto nel senso di contenerla, quanto in quello di incrementarla. Al momento, la sola conseguenza che si può prospettare è quella di un aumento, soprattutto nel caso di maggioranze riscate, del potere di "riscatto" degli attori politici minori<sup>240</sup>. In ogni caso, è stato anche evidenziato che una semplificazione del sistema politico non comporterebbe necessariamente una maggiore governabilità, perché la natura frammentata «del sistema non è governata solo dal numero dei parlamentari, ma anche da altri meccanismi per lo più affidati alla legislazione elettorale [...] o addirittura ai regolamenti parlamentari»<sup>241</sup>.

Questo ci offre l'opportunità di riflettere sul fatto che le riforme puntuali non possono procedere senza tener conto degli effetti di sistema, e che quindi l'obiettivo della riforma di favorire il miglioramento del processo decisionale delle Camere non può che andare di pari passo con altre considerazioni ed esigenze, tra cui l'organizzazione dei lavori parlamentari, la capacità della classe dirigente e la progressiva delegittimazione dei partiti politici in generale. L'efficienza delle Camere dipende, infatti, da ragioni politiche (dal numero dei partiti e dalla compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) nonché dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti; in altre parole, la riforma

---

<sup>237</sup> Sul punto, G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»* nonché G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5.

<sup>238</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 63. Secondo l'Autore, però, una riduzione del numero dei parlamentari potrebbe porre un argine al transfughismo solamente se la riforma venisse accompagnata dal cambiamento delle regole sul funzionamento dei partiti e di quelle elettorali.

<sup>239</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 184.

<sup>240</sup> G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.117.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

da sola non è in grado di rafforzare il Parlamento e la sua autorevolezza. Deve prima avvenire un cambiamento del sistema e del ceto politico<sup>242</sup>.

Prima di approfondire quest'ultimo punto, merita una piccola riflessione il tema della governabilità in rapporto al grado di incisività del Parlamento. Come è stato già rilevato in dottrina, senza mettere in discussione che la governabilità possa essere un valore, quest'ultima non è necessariamente democratica, e sebbene la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe condurre a una maggiore autorevolezza (intesa come governabilità) del Parlamento, la forza di quest'ultimo «non dovrebbe essere inscindibilmente legata in primo luogo alla sua capacità di rappresentanza? Oggi si sta affermando un modello per cui ciò che importa non è una rappresentanza che tende all'autodeterminazione, che assicura l'espressione dei governati, ma la creazione di un meccanismo di governo»<sup>243</sup>. Sulla scorta di questo orientamento, la questione circa l'esistenza o meno di una correlazione tra riduzione del numero dei parlamentari e grado di efficienza del Parlamento è particolarmente interessante se si considera la rapida approvazione del disegno di legge costituzionale che è oggetto di questo elaborato. L'*iter*, infatti, è stato relativamente breve e il testo è stato approvato in (più o meno) un anno; questo dato sembra quindi indicare che, di per sé, il numero dei componenti non costituisce un ostacolo, posto che vi sia una forte volontà politica (e le maggioranze necessarie)<sup>244</sup>. In altre parole, il problema non sembra essere il numero dei parlamentari, ma il modo in cui questi lavorano e il grado di compattezza delle forze politiche chiamate a esprimersi.

In questo senso, parte della dottrina ha sollevato la questione che «Meno si è, più è facile decidere» non è un motto che può essere applicato a un Parlamento diviso strutturalmente per appartenenze politiche; infatti, il Parlamento italiano è un'assemblea di gruppi, non un'assemblea di individui, e mentre in un'assemblea di individui uno decide più rapidamente di due e tre decidono più rapidamente di quindici, in un'assemblea parlamentare il problema è «mettere d'accordo le prospettive e le idee collettive che sono state selezionate e portate all'esame dell'assemblea dai gruppi»<sup>245</sup>. L'efficienza delle Camere dipende, dunque, da ragioni sostanzialmente politiche (il numero dei partiti, nonché la compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti<sup>246</sup>.

Questo ci permette di considerare che le difficoltà circa il funzionamento dell'istituzione parlamentare trovano fondamento anche nella progressiva delegittimazione dei partiti politici, e quindi per rafforzare il Parlamento e la sua autorevolezza dovrebbe prima avvenire un cambiamento del sistema dei partiti e della classe dirigente, rinnovando così la cultura

---

<sup>242</sup> A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

<sup>245</sup> 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, p. 8.

<sup>246</sup> F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit.

politica del Paese. Il problema è piuttosto quello di prevedere dei modi attraverso cui incentivare o costringere i partiti a selezionare meglio la loro classe parlamentare, e poiché questo è un problema di disciplina dei partiti, l'attenzione dovrebbe essere posta su un eventuale legge di attuazione dell'art. 49 Cost., e non sulla legge sull'elezione del Parlamento<sup>247</sup>. Come sarà evidenziato a breve, per "selezione migliore della classe politica" si vorrà intendere una selezione trasparente che coinvolga anche la cittadinanza.

La domanda se la riforma avrà un impatto significativo sulla selezione dei candidati non è irrilevante, né priva di implicazioni. Infatti, in un contesto in cui l'accesso al Parlamento sarà notevolmente limitato, chi sarà sacrificato? Si farà a meno della società civile, di personalità molto radicate sul territorio, o di dirigenti con poco tempo da dedicare all'attività parlamentare?<sup>248</sup> Chiaramente queste domande potranno trovare una risposta solo una volta che la riforma entrerà in vigore.

Il tema della selezione delle candidature è strettamente collegato a quello degli effetti della riforma sull'organizzazione interna dei partiti. Infatti, tra le criticità che sono state sollevate<sup>249</sup> vi è il probabile il rafforzamento delle segreterie centrali dei partiti e un maggiore verticismo all'interno di questi. Quello che si dovrà capire è come questo rafforzamento avrà un impatto sulla selezione dei candidati; infatti, poiché vi saranno meno seggi in palio, questi saranno con molta probabilità distribuiti tra coloro che hanno maggiore rilevanza nel partito<sup>250</sup>, ovvero tra coloro che hanno espresso una maggiore fedeltà alla dirigenza. Questo non è necessariamente un male, poiché potrebbe favorire una maggiore compattezza all'interno del gruppo parlamentare. Chiaramente questo potrebbe anche rendere la disciplina di gruppo più forte, assoggettando maggiormente il parlamentare all'indirizzo politico del gruppo, ma ciò non implicherebbe necessariamente un rafforzamento del vincolo di mandato. Si ricorda, infatti, che la disciplina di gruppo è conforme a Costituzione, e il principio di libero mandato parlamentare è fatto salvo fintantoché non vi sia una norma che disponga conseguenze giuridiche a carico del parlamentare che non si sia attenuto alle indicazioni del partito o del gruppo (sent. n. 14 del 1964).

La riforma, però, potrebbe creare effetti negativi nel caso dovesse produrre una maggiore verticalizzazione del sistema politico-istituzionale, favorendo così una selezione di candidati completamente sradicati dal territorio; in questo caso, non si avrebbe alcun aumento né del prestigio, né della compattezza del gruppo, ma solo una distanza tra rappresentanti e rappresentati<sup>251</sup>. Per evitare questi riflessi negativi, non dovrebbero venir meno le candidature di politici legati particolarmente al territorio e a formazioni come sindacati e movimenti, anche perché il parlamentare fa bene il suo lavoro quando raccoglie le istanze del territorio e le proietta a livello nazionale, confrontandole poi con l'interesse del partito e con la visione

---

<sup>247</sup> 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», cit.*

<sup>248</sup> G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, cit. p. 116

<sup>249</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 184.

<sup>250</sup> F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit.

<sup>251</sup> *Ibidem*.

generale<sup>252</sup>. Il rischio è, dunque, che una verticalizzazione eccessiva del sistema politico, insieme alla mancanza di criteri in merito alla selezione dei candidati, finiscano per ridurre eccessivamente la rappresentanza di «tutti i segmenti in cui si articola il pluralismo interno»<sup>253</sup>.

A tali fini, sarebbe importante garantire l'integrazione delle rappresentanze parlamentari con componenti di estrazione differenziata, ma anche la trasparenza delle procedure e la previsione di garanzie contro eventuali abusi o irregolarità<sup>254</sup>. Tra le prospettive più interessanti in questa direzione vi è certamente quella di un provvedimento di attuazione dell'art. 49 Cost., che dia vita a una democrazia interna dei partiti che possa favorire «la rinascita di una forma partito che sappia veicolare le istanze provenienti dalla società alle istituzioni, esercitando, “con metodo democratico”, quel ruolo di intermediazione che consente ai cittadini di “concorrere a determinare la politica nazionale”»<sup>255</sup>. La riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari potrebbe quindi migliorare la qualità della rappresentanza (o quantomeno compensare per i difetti che potrebbe creare) se venisse accompagnata da un sistema di selezione democratica delle candidature e da un sistema elettorale fondato sulla valorizzazione della volontà del corpo elettorale nella scelta dei suoi rappresentanti<sup>256</sup>.

Chiaramente le ripercussioni della riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti si potranno analizzare solo una volta che l'assetto parlamentare subirà questo cambiamento. Come è stato rilevato, però, gli effetti potrebbero prodursi su più fronti, e gran parte di questi saranno determinati dalla legge elettorale che sarà adottata in futuro. Ma occorre anche evidenziare che non ci sono prove certe che la riforma sarà in grado di rispondere alle esigenze avanzate dai fautori del progetto, e in tal senso, posto che «le Costituzioni sono fatte per durare e ogni loro modifica normalmente risponde alla necessità di rimuovere le difficoltà di funzionamento riscontrate nel sistema, è logico chiedersi quale sia l'obiettivo perseguito dai promotori delle modifiche [...]; di quali gravi inconvenienti avvertiti negli ultimi decenni nel funzionamento del sistema si vogliono eliminare la cause»<sup>257</sup>.

La riforma vuole intervenire per migliorare l'efficienza delle Camere, ma come è stato rilevato, quest'ultima dipende soprattutto da ragioni politiche e dall'organizzazione dei lavori e dei procedimenti parlamentari. Fino a quando non si vorrà intervenire sul sistema politico e sulla sua classe dirigente sarà difficile immaginare un rafforzamento del Parlamento. Le considerazioni, inoltre, non possono prescindere dal fatto che il Parlamento italiano sia un'assemblea di gruppi, e quindi anche una riduzione del numero dei rappresentanti non

---

<sup>252</sup> 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, p. 16

<sup>253</sup> G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, cit. p. 121

<sup>254</sup> *Ibidem*.

<sup>255</sup> A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

<sup>256</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 56

<sup>257</sup> L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

necessariamente sarà in grado di produrre effetti significativi sull'efficacia dei lavori, se prima non si avrà un cambiamento dell'organizzazione interna dei partiti e dei gruppi stessi. Infine, alla luce del rischio di un maggiore verticismo all'interno dei partiti, nonché di una verticalizzazione eccessiva del sistema politico-istituzionale che allontani la distanza tra rappresentanti e rappresentati, ora più che mai è necessario riflettere seriamente su una legge di attuazione dell'art. 49 Cost. che disciplini anche il processo di selezione delle candidature, in modo tale da renderlo più trasparente e aperto ai consociati.

## **7. Quali effetti avrebbe la riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento interno delle Camere e come i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere “riadattati” al nuovo Testo costituzionale**

di *Rosario Strabone*

### *7.1 Introduzione*

L'argomento del presente contributo riguarda l'impatto della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato e sull'intero assetto organizzativo dei lavori. È opportuno, se non indispensabile, ragionare *in primis* sull'importanza degli stessi nella nostra forma di governo e su quali potrebbero essere gli scenari ipotizzabili nell'ipotesi di vittoria del “sì” al *referendum* che, al momento, è stato prorogato a causa delle misure di contenimento Covid-19.

Ai nostri fini il termine Regolamento è da circoscrivere a quell'insieme di atti normativi che il Parlamento (Camera dei deputati e Senato) adotta con piena indipendenza da ogni altro organo dello Stato, per disciplinare l'organizzazione interna, la procedura circa lo svolgimento dei lavori ed i rapporti con il Governo e con i terzi che, in diversa misura, vengono ammessi per l'esercizio di alcune funzioni parlamentari (per esempio le audizioni di soggetti esterni sono ammesse per svolgere l'attività conoscitiva o di inchiesta del Parlamento). I Regolamenti parlamentari, essendo la fonte primaria – dopo la Costituzione – dell'esercizio delle prerogative del Parlamento, riconoscono in capo ad esso piena autonomia. Viepiù, si tratta di un complesso di norme che incidono fortemente sulla nostra forma di governo, insieme al sistema elettorale e, più in generale, al sistema politico.<sup>258</sup>

L'importanza dei regolamenti parlamentari non può, dunque, essere sottovaluta nella valutazione complessiva della riforma sulla riduzione dei parlamentari, poiché «immaginare che si possa procedere ad una riduzione del numero dei parlamentari senza tenere in conto gli effetti che ciò determina sull'organizzazione delle Camere rischia di non 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 forma di governo»<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

<sup>259</sup> F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019.

Per tale ragione, il Regolamento parlamentare si ritaglierà una centralità costante nel presente contributo il quale cercherà di definire alcune questioni non ancora sciolte e tutte al centro del dibattito circa le modalità con cui verranno adeguati i Regolamenti di Camera e Senato alla nuova configurazione numerica.

Scopo di questa relazione è, quindi, riflettere attorno al fatto se è sufficiente procedere a una revisione “chirurgica” (-36% dei numeri) o è necessario, invece, ripensare a una revisione più puntuale dei regolamenti, che tenga in considerazione del principio di rappresentanza oltre che di proporzionalità e dei diritti delle minoranze. A questo si aggiunga anche l’obiettivo di garantire maggiore efficienza e funzionalità del Parlamento, che a detta di autorevole dottrina dipenderà non tanto dal ridotto numero dei parlamentari quanto dalle condizioni politiche e dalle procedure dei Regolamenti<sup>260</sup>.

Attualmente le ipotesi di revisione avanzate dalla dottrina<sup>261</sup>, in mancanza di un progetto di riforma regolamentare collegato alla riforma costituzionale, sono essenzialmente quattro:

1. *Opzione zero*. Non prevede nessuna modifica dei Regolamenti parlamentari derivante da una totale inerzia da entrambi i rami del Parlamento circa l’adeguamento alla nuova composizione numerica; si tratta di uno scenario che non è stato preso in seria considerazione da parte della dottrina e che potrebbe rappresentare una via tutt’altro che irrealistica per due ordini di ragioni: la prima è data dalle difficoltà rappresentate dalla procedura di revisione regolamentare prevista dall’art. 64 I comma della Costituzione, il quale prevedendo espressamente la maggioranza assoluta dei suoi componenti in assenza di un consenso bipartisan o ampio rispetto alle forze che compongono la maggioranza ostacolerebbe ogni tipo riforma; la seconda ragione, collegata alla prima, è data dal fatto che le forze politiche maggiori potrebbero ostacolare qualsiasi intervento. Viepiù, tale ipotesi provocherebbe una «riforma implicita, inerziale, dato che lasciare inalterati gli attuali quorum, nonostante la

---

<sup>260</sup> Sulla maggiore efficienza delle Camere F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.3/2019, afferma che è “un’illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell’organo. L’efficienza delle Camere – presumibilmente intesa dai proponenti come capacità delle Assemblee di assumere decisioni in tempi rapidi – dipende da ragioni politiche (numero dei partiti, compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti”. In termini opposti C. FUSARO, in “*Nota scritta del 21 novembre 2018*” depositata in occasione dell’audizione informale davanti all’Ufficio di presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato in relazione all’esame in sede referente dei disegni di legge cost. nn.214 e abbinati, secondo cui “nel complesso la funzionalità delle due Camere e del Parlamento nel suo complesso ne dovrebbe comunque guadagnare” pur non sottovalutando la questione della novella regolamentare. G. FERRI, *Audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, XVIII leg., Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame delle proposte di legge costituzionale C.1586 cost. approvata dal Senato, recante «Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», 20 marzo 2019, *res.sten.* 8-9, sottolinea un vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori, specie per la Camera dei deputati, sottolinea il vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori ovvero dalla funzionalità. Segnatamente per la Camera dei deputati ipotizza qualche risultato, seppur modesto, sulla gestione dell’Aula; tuttavia collega tale vantaggio ai regolamenti parlamentari evidenziando come esso sia indispensabile per garantire la funzionalità dell’organo collegiale. Della stessa posizione V. ONIDA, *Audizione*, cit., 21 marzo 2019, sostiene che non vi siano perplessità circa la funzionalità e l’efficacia del funzionamento delle Assemblee. Piuttosto bisognerebbe lavorare sui modi in il Parlamento esercita le sue funzioni, e quindi sui regolamenti e sulle prassi.

<sup>261</sup> R. IBRIDO, *La riduzione dei numeri dei parlamentari e l’impatto sui regolamenti delle Camere*, intervento al Seminario di studi e ricerche parlamentari “S. Tosi” del 19 marzo 2020.

riduzione dei numeri dei membri di ciascuna Camera, significherebbe ovviamente elevarli di fatto»<sup>262</sup> a totale svantaggio dei gruppi minori.

2. *Opzione minimalista*. Essa consisterebbe nell'attività di mera manutenzione regolamentare e di adeguamento delle soglie numeriche, senza nessun stravolgimento dei Regolamenti del 1971.

3. *Riforma integrale o quanto meno organica dei regolamenti*;

4. *“Nuclear option”*<sup>263</sup>: adeguamento per mezzo di strumenti di diritto parlamentare informale (pareri della Giunta, circolari presidenziali, etc.).

In sede parlamentare le forze politiche hanno dimostrato scarso interesse alla “questione regolamentare”, ne è riprova il fatto che manca una disposizione transitoria<sup>264</sup> dal vecchio regime al nuovo, come è avvenuto con l'approvazione della L.51/2019 circa *l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*.

I motivi di un mancato approfondimento possono essere riconducibile a tre ordini di ragioni. In primo luogo, perché trattandosi di una riforma costituzionale il tema della novella regolamentare non andava discussa in quella sede; motivazione questa che non sembra tenere in debita considerazione l'importanza dei regolamenti nella nostra forma di governo.

La seconda ragione risiede nella convinzione che il numero dei parlamentari non avrebbe nessun effetto sui regolamenti, «i quali sarebbero una variabile indipendente rispetto alla statica ed alla dinamica parlamentare»<sup>265</sup>.

La terza e ultima ragione, sostenuta dalle forze di maggioranza, risiede nella convinzione – peraltro senza nessuno studio che lo dimostri – che “in meno si lavora meglio” in termini di velocità procedimentale ed efficienza dei lavori. Proprio su questo ultimo punto se può essere vero come sostenuto da attenta dottrina<sup>266</sup> che la riforma aumenta sensibilmente il “prestigio” e “l'autorevolezza” di ciascuna Camera, resta lecitamente dubbio, senza una analisi di impatto, come si possa rendere più efficiente il lavoro e l'organizzazione parlamentare. Il dubbio si insinua ancora di più nei confronti del Senato, il quale sarà chiamato a svolgere le sue funzioni con appena 200 senatori e che proprio in questa legislatura è chiamato a confrontarsi con la novella regolamentare del 2017.

Tuttavia, se al Senato tutto tace circa le modalità di intervento sui Regolamenti presso la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati si sono svolte due riunioni il 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020. Nonostante si noti una certa cautela, in parte dovuta anche all'attesa del *referendum* e oggi maggiormente accentuata a causa del Covid-19 che ha spostato l'attenzione della Giunta verso altri temi, le due discussioni offrono importanti spunti di riflessione. La creazione di un Comitato ristretto rappresentativo di tutte le forze politiche e l'auspicato coordinamento con il Senato su alcune delle questioni fondamentali segnano un primo timido passo in avanti verso una ridefinizione dei regolamenti che non sia solo “chirurgica”.

---

<sup>262</sup> S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi*, 10, 2020, p.5.

<sup>263</sup> C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, CEDAM, Padova, 2012.

<sup>264</sup> Sul punto G. FERONI, *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, 26 marzo 2019.

<sup>265</sup> S. CURRERI, *cit.*, p. 5.

<sup>266</sup> 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), 21 novembre 2018.

Nel proseguo della trattazione si darà conto delle implicazioni prodotte dalla riduzione del numero dei Parlamentari, con specifica attenzione alle Commissioni permanenti, collegi minori a composizione fissa, gruppi parlamentari e *quorum*<sup>267</sup>.

### 7.2 Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulle Commissioni permanenti

Il primo grande tema è rappresentato dalle Commissioni permanenti, i quali rappresentano i «veri cavalli da soma del Parlamento contemporaneo, che gli consentono di esercitare efficacemente l'insieme delle sue funzioni, in primo luogo quella legislativa, e di svolgere un effettivo ruolo decisionale»<sup>268</sup>.

Come noto, la loro composizione non è stabilita in termini assoluti né dalla Costituzione né dai Regolamenti, ma deve essere tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi politici (artt. 72.3 e 82.2 Cost.) e segue, secondo la disciplina regolamentare, alcuni criteri. Il primo attribuisce ai gruppi parlamentari il potere di designare i membri tra le quattordici commissioni, alla Camera (art.19, c.1. R.C.) ripartendoli in modo eguale e al Senato (art.21, c.1 R.S.) secondo il criterio di uno ogni quattordici senatori. Alla Camera dei deputati i membri che sono rimasti fuori dalla distribuzione vengono ripartiti dal Presidente della Camera su indicazione dei gruppi; al Senato, i c.d. senatori “eccedentari” vengono ripartiti dal Presidente del Senato secondo le indicazioni dei Gruppi secondo un criterio che tenga conto del rapporto tra il numero dei membri di un gruppo e il numero delle commissioni, in modo da rispettare il principio costituzionale di proporzionalità e di assicurare il rapporto tra maggioranza e opposizione.

Attualmente, i membri delle Commissioni vanno da un minimo di 42 a un massimo 47 alla Camera dei deputati e da 21 a 26 al Senato della Repubblica, dove a partire dal 2017 «i gruppi parlamentari composti da un numero di inferiori di commissioni, sono autorizzati a designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni» (art. 21.2 reg. Sen.).

L'immediata conseguenza della “taglia”, immaginando un adeguamento “lineare” dei componenti delle commissioni e lasciando invariato il numero (quattordici), sarebbe la costituzione di commissioni composte alla Camera da 26 a 30 membri e al Senato da 13 a 16 Senatori. Da questa nuova composizione numerica deriverebbe un effetto di tipo selettivo, rendendole poco rappresentative rispetto agli equilibri complessivi dell'Assemblea; si pensi soprattutto ai gruppi politici minori che non potrebbero esercitare le loro funzioni di controllo, ispettive e informative, specie se di opposizione.

Le conseguenze più temute si avrebbero al Senato, ove con duecento senatori sarebbe pressoché impossibile garantire la proporzionalità tra i gruppi e il rapporto maggioranza-opposizione nelle quattordici commissioni e l'approvazione di leggi - in sede legislativa - avverrebbe con il voto di pochissimi Senatori. A titolo di esempio, l'11ª Commissione del Senato “*Lavoro Pubblico e privato, e Previdenza sociale*”, che passerebbe da 22 a 13 membri, per approvare un testo di legge necessiterebbe di soli quattro senatori (13:2=7 :2=4).

---

<sup>267</sup> Sulla classificazione dei diversi interventi dei regolamenti parlamentari cfr. L. GORI (a cura di), *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit. p.131.

<sup>268</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018, p. 149.

Quali, dunque, potrebbero essere i rimedi strutturali rispetto alla nuova configurazione delle commissioni permanenti?

La prima soluzione – lasciando invariato il numero delle Commissioni – per garantire la rappresentatività sarebbe estendere alla Camera e al Senato (oltre il limite massimo di un commissario per tre Commissioni) la possibilità che un Parlamentare possa sedere contemporaneamente in più di una Commissione<sup>269</sup>, alterando il principio generale della proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari (artt.72.3 e 82.2).

Da un lato, infatti, privilegiando la rappresentanza proporzionale, le forze politiche minori non potrebbero essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, prevedendo la possibilità per un parlamentare di sedere in più commissioni, si verificherebbe un discostamento rispetto alla regola costituzionale e le forze politiche minori sarebbero sovra-rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale nel *plenum*.

Inoltre, renderebbe difficoltoso l'andamento generali dei lavori parlamentari non tanto per quanto concerne il rapporto tra lavori della commissione e l'attività dell'Assemblea, non potendo essere secondo quanto previsto dai regolamenti (artt.30.5 reg. Cam. e 53.2. reg. Sen.) tra loro coincidenti, quanto per i lavori delle commissioni stesse. Nell'ipotesi che un parlamentare faccia parte di più commissioni, specie se di minoranza, questo si troverebbe a dovere scegliere, non avendo il dono della bilocazione, in quale commissione sedere, sacrificando inevitabilmente le altre presso cui sarebbe commissario e privando la forza politica di appartenenza della prerogativa di esercitare le classifiche funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, controllo).

La seconda soluzione avanzata dalla dottrina<sup>270</sup> con molte criticità è l'introduzione del voto ponderato sulla base della consistenza del gruppo parlamentare. Tale metodo è oggi utilizzato esclusivamente dalla Conferenza dei Capigruppo, dove per l'appunto i gruppi sono rappresentati dai loro vertici. Prevedere il voto ponderato all'interno dei lavori delle commissioni significherebbe in sostanza conferire a un singolo esponente il potere di esprimere la volontà dell'intero gruppo. Qualora si decidesse di intervenire in questo senso sarebbe auspicabile «introdurre nei regolamenti o statuti dei gruppi parlamentari procedura e forme di partecipazione che garantiscano la democraticità della decisione espressa con il voto ponderato, similmente a quanto prevede oggi l'art.53.7 reg. Sen. circa il diritto dei singoli iscritti al gruppo di presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori»<sup>271</sup>.

La terza e ultima soluzione consiste nell'accorpamento delle Commissioni e nella conseguente riduzione del numero delle stesse. Come ha sottolineato il Presidente della Camera nel corso della seduta presso la giunta del regolamento del 4 marzo 2020, una riduzione del numero degli attuali organi (in particolare delle commissioni permanenti e delle giunte) attraverso possibili accorpamenti sarebbe la scelta più opportuna sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti richiesto.

Dunque, la riduzione del numero di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'*incipit* per una revisione delle commissioni permanenti - che è rimasto sostanzialmente immutato dal

---

<sup>269</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit.

<sup>270</sup> S. CURRERI, *op.cit.*

<sup>271</sup> S. CURRERI, *op.cit.*, p. 11.

1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, senza perciò essersi in alcun modo adeguato né alla nuova configurazione dei ministeri, come risultante dal d.lgs. n. 300 del 1999, né al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione – da tempo richiesta dalla dottrina per rimediare all'eccessiva frammentazione delle competenze delle commissioni e alla loro composizione pletorica<sup>272</sup>.

Un passo in avanti verso una omogeneizzazione è stato compiuto dal Senato con la riforma regolamentare del 2017, allorché ha trasferito le competenze in materia di “*lavoro pubblico*” dalla 1ª commissione (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione*) alla 11ª commissione che adesso prende il nome di “*Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale*” e non più “*Lavoro e previdenza sociale*”, sicché questa ultima possa insieme occuparsi di “tutti gli aspetti concernenti i rapporti impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”<sup>273</sup>.

Sarebbe pertanto oggi più che mai opportuno, sulla base del “monito” lanciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.17 del 2017, che i due Consessi procedessero a una revisione coordinata. Se è vero che ciascuna Camera gode di autonomia organizzativa (*interna corporis*), è altresì vero che profonde asimmetrie nell'assegnazione di testi in Commissioni diverse potrebbero causare contrasti derivanti da sensibilità politiche, angoli visuali e prospettive differenti. Come ha opportunamente osservato Lupo, infatti, «la definizione delle politiche pubbliche risente, spesso anche in modo profondo, dell'articolazione dei soggetti che le promuovono», per cui l'assegnazione a una Commissione piuttosto che a un'altra comporterebbe un approccio diverso.<sup>274</sup>

Sebbene quest'ultima opzione rappresenti la via più saggia da seguire nell'adeguamento della nuova composizione parlamentare alle commissioni permanenti, bisogna tenere presente i rischi che essa porta con sé.

In primo luogo, la riduzione delle Commissioni rispetto alle attuali quattordici accentuerebbe la non perfetta corrispondenza con i rispettivi dicasteri, con la conseguenza che ci troveremmo con più Commissioni per un ministero ovvero con più ministeri rispondenti a una Commissione.<sup>275</sup>

Inoltre, l'accorpamento è possibile solo per alcune commissioni. Sarebbe ipotizzabile immaginare la fusione in una unica commissione in entrambe le assemblee delle commissioni “bilancio” (*Bilancio, tesoro e programmazione* alla Camera, *Programmazione economica, bilancio* Senato) e “finanze” (*Finanze* Camera, *Finanze e tesoro* Senato), oppure far confluire le competenze della commissione *agricoltura* (alla Camera denominata *Agricoltura (XIII)* e *Agricoltura e produzione alimentare (9)* al Senato) presso le commissioni *Attività produttive, commercio e turismo* della Camera e *Industria, commercio, turismo* al Senato. Se da una parte

---

<sup>272</sup> N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi*, 1, 2018, p.18.

<sup>273</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *XVII legislatura*, doc. II n.38 *Proposta di modificazione del Regolamento*, 5.

<sup>274</sup> N. LUPO, *op.cit.*, p.2.

<sup>275</sup> Questo evento si è palesato di recente con la L.96 del 2018, che ha diviso il Ministero dell'istruzione da quello della ricerca e dell'Università, dando vita a due Dicasteri rispondenti in Parlamento a una Commissione; presso la Camera dei deputati VII commissione Cultura e al Senato della Repubblica 7ª commissione Istruzione, beni culturali.

questo comporterebbe Commissioni con un numero di membri vicino all'attuale (immaginando 10 commissioni in luogo delle attuali 14 nel "nuovo" Senato (320) avremmo circa 20 membri per ogni commissione), dall'altro il carico di lavoro per ogni deputato, ma soprattutto per ogni Senatore, aumenterà sensibilmente; e se a ciò aggiungiamo il fatto che alcuni senatori/deputati di maggioranza saranno chiamati nella compagine di Governo, è lecito dubitare di come ne potrà beneficiare in termini di efficienza e qualità della legislazione un Senato con 200 membri. Vale la pena, infine, ricordare che al Senato con la novella regolamentare del 2017, il ruolo delle Commissioni ha assunto un ruolo più incisivo; difatti la sede deliberante con il nuovo art. 34, comma 1-bis è diventata il *core business* del procedimento legislativo.

### 7.3 I Collegi minori di Camera e Senato a composizione numerica

I collegi minori sono organi che riflettono la loro attività all'interno del Parlamento e pertanto rivestono una posizione peculiare e di fondamentale importanza per il funzionamento e l'organizzazione dei lavori. La loro composizione, a differenza delle commissioni permanenti, è stabilita in termini assoluti dai regolamenti parlamentari. Alla Camera dei deputati sono rappresentati da: Ufficio di Presidenza, composto da 15 membri (quattro Vice-Presidenti, otto Segretari, tre Questori), la giunta per il Regolamento (10 deputati), giunta per le elezioni (30), giunta per le autorizzazioni (21) e Comitato per la Legislazione (10). Presso il Senato: Ufficio di Presidenza uguale per composizione al medesimo ufficio della Camera, Giunta per il Regolamento (10 senatori), Giunta per le Elezioni e le Immunità parlamentari (23).

Come impatterà il taglio dei Parlamentari sui suddetti organi? È sufficiente una riduzione lineare del 36%? E soprattutto dovrà prevalere la rappresentatività o la proporzionalità?

Partendo dall'ufficio di Presidenza va innanzitutto considerato come la riduzione dei Parlamentari non può spingersi sino a comprimere funzioni essenziali e, nel caso della Presidenza, la previsione di quattro vice-presidenti rientra nella logica di flessibilità del sistema, il quale permette al Presidente di assentarsi per motivi istituzionali e di non sacrificare il diritto di voto (secondo la consuetudine che il Presidente non vota) dei vice, prevedendo un sistema a rotazione, di otto segretari per calibrare la tanta mole di lavoro attribuita loro, pertanto non essendo le loro funzioni proporzionali al numero dei parlamentari avrebbe poco senso prevedere una loro riduzione. Senza eclatanti conseguenze sarebbe ipotizzabile una riduzione dei Segretari<sup>276</sup>.

Discorso a parte merita il Comitato per la Legislazione: organo paritetico presente solo alla Camera e composto in numero eguale da membri di opposizione (5) e di maggioranza (5). Qualora si decidesse di ridurre i suoi componenti del 36%, il nuovo organo sarebbe composto da sei membri. Tale riduzione non comporterebbe nessuna conseguenza grave sull'andamento dei lavori del comitato, il quale si troverebbe a lavorare egualmente in composizione paritetica senza effetto sulla rappresentatività.

Infine, per quanto concerne le Giunte, sarà opportuno ridefinirne la composizione cercando di garantire quanto più possibile la rappresentatività dei gruppi di minoranza, i quali saranno certamente i più svantaggiati dalla riforma in esame.

---

<sup>276</sup> Cfr. S. CURRERI, *op.cit.*, p. 7.

#### 7.4 I Gruppi politici

La riforma costituzionale in esame inciderà sensibilmente sulla disciplina dei gruppi parlamentari tanto sul piano politico quanto sul piano squisitamente numerico. Se è vero, come è vero, che i regolamenti del 1971 rispondono all'esigenza di dare "centralità" ai gruppi parlamentari secondo una tradizione parlamentare italiana, è altrettanto vero che una riduzione dei parlamenti richiede un ripensamento circa le regole di costituzione.

Meritoria di attenzione, in questa sede, è l'attuale disciplina parlamentare sui Gruppi sia alla Camera che al Senato, stante la disomogeneità delle due Camere in materia.

Alla Camera per la costituzione di un gruppo parlamentare è sufficiente il requisito numerico; infatti, bastano in prima battuta 20 deputati (3,7% dei componenti) per costituire un gruppo e 10 per costituire una componente politica all'interno del gruppo misto.

Il criterio politico-elettorale è solo per la Camera bassa residuale ed eventuale rispetto al criterio squisitamente numerico: è adoperato dal Presidente della Camera per autorizzare un gruppo parlamentare che non raggiunge il numero stabilito dai regolamenti. Al Senato, invece, con la riforma del 2017 si accentua ancora di più l'asimmetria rispetto alla Camera. È stato previsto, infatti, che per dare vita a un nuovo gruppo parlamentare, tanto in fase di avvio della legislatura quanto durante, è necessario un requisito politico-elettorale oltre che numerico (10 senatori) che garantisca – più in via formale che sostanziale – la corrispondenza stretta con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni.

È il caso di ricordare, in questa sede, che nell'attuale Legislatura tale previsione è stata oggetto di una interpretazione estensiva che ha di fatto ridotto la portata della norma: il nuovo gruppo *PSI-Italia Viva* si è formato al Senato grazie alla unione della nascente forza politica (Italia Viva appunto) e Psi che al Senato contava un solo membro eletto, peraltro, in un collegio uninominale<sup>277</sup>.

Gli scenari derivanti dalla riduzione di Senatori e Deputati potrebbero essere due.

Un primo scenario (*opzione zero*): lasciare immutati i requisiti attualmente vigenti presso i due rami del Parlamento comporterebbe di fatto un innalzamento dei *quorum* per la costituzione di gruppi politici: in termini percentuali – con una Camera di 400 eletti e un Senato di appena 200 – non saranno più il 3,7% del totale ma il 5%, con un esponenziale innalzamento rispetto alla soglia di sbarramento del 3% attualmente prevista.

Tale scelta inciderebbe negativamente sulle forze politiche minori, le quali si troverebbero inevitabilmente a entrare a far parte all'interno del gruppo misto.

A titolo meramente esemplificativo, immaginando l'attuale composizione politica rimodulata al nuovo numero (400 deputati e 200 senatori) avremmo alla Camera *Italia Viva* passerebbe da 29 deputati a 18 e al Senato da 17 a 9 senatori. Nell'ipotesi dell'*opzione zero* la medesima forza politica stante il requisito politico-elettorale, non potrebbe costituire un gruppo autonomo.

Ecco, dunque, che appare ragionevole supporre un adeguamento dei *quorum* per la formazione dei gruppi ordinari (secondo scenario), magari prevedendo un adeguamento che

---

<sup>277</sup> Cfr. G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "PSI-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2017, 641 ss.

consenta di mantenere stabile la percentuale del 3,7% rispetto al totale. Immaginando una riduzione dei quorum del 36%, per costituire un gruppo alla Camera basterebbero circa 13 deputati e 6 senatori anziché 10, sicché le forze politiche minori potrebbero tranquillamente formare un gruppo.

*De Jure condendo* sarebbe auspicabile un coordinamento dei due consessi nella disciplina dei gruppi parlamenti, magari prevedendo anche alla Camera dei deputati il requisito politico-elettorale oltre che strettamente numerico.

Infine, vi è da ragionare anche sulle componenti politiche del gruppo misto ove è richiesto un numero minimo di 3 deputati affinché il Presidente possa autorizzare a costituire una componente al suo interno; la dottrina si è espressa con parecchi dubbi sul fatto se è possibile ridurre addirittura a un solo componente «introducendo inevitabilmente quell'ossimoro che sono i gruppi monocellulari»<sup>278</sup>. Ritengo che *quorum* già così bassi se non in conflitto con il principio della rappresentatività andrebbero lasciati invariati per non causare ulteriori problemi.

### 7.5 Il funzionamento dei lavori parlamentari: soglie numeriche, durata dei lavori

La riforma costituzionale relativa al taglio dei parlamentari inciderà notevolmente anche sul funzionamento delle Camere, ovvero soglie numeriche e *quorum* funzionali, durata dei lavori ed effetti sul procedimento legislativo. Gli effetti che tale riforma produrrà sulla “dinamica parlamentare” saranno di difficile previsione in quanto essa è frutto di valutazioni e sensibilità che non dipendono esclusivamente dal dettato regolamentare ma anche dalla misura con cui i soggetti politici intendono adeguarsi ad esso.

#### 7.5.1 Soglie numeriche

I regolamenti parlamentari sono costellati da una miriade di disposizioni che prevedono soglie numeriche – espresse in soglie numeriche fisse e in frazioni – per l’attivazione di determinate procedure o la presentazione di atti parlamentari.

Le disposizioni regolamentari che stabiliscono cifre fisse di deputati e senatori<sup>279</sup> per dare impulso a determinate attività non presentano, quanto meno alla Camera, profili di criticità eccessiva, immaginando una rimodulazione “chirurgica” proporzionale al taglio del 36% circa dei parlamentari.

---

<sup>278</sup> A.M. 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 degli artt.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.

<sup>279</sup> Immaginando una rimodulazione “chirurgica” alla Camera dei deputati, per esempio, per la proposizione di questioni pregiudiziali e sospensiva in aula (art.40), si passerebbe da 10 deputati a 6,3; per la richiesta di verifica del numero legale (art.46) da 20 a 12,6 deputati; per la presentazione di sub-emendamenti in corso di seduta (art.86) da 30 a 19,04 deputati. Stesso ragionamento può essere svolto al Senato, dove, per esempio, per la richiesta di inversione della trattazione di argomenti inseriti nell’ordine del giorno (art. 56) si passerebbe da 8 a 5,7 senatori; per la richiesta di votazione di emendamenti di spesa privi di copertura finanziaria (art.102 bis) a 14 a 9,5 senatori; richiesta del voto segreto ex art. 113 da 20 a 13 senatori.

Sarà necessario comunque un lavoro certosino da parte del legislatore affinché rimanga inalterata la quota percentuale rispetto al totale dei parlamentari, nel caso arrotondare per eccesso o per difetto gli eventuali risultati frazionari.

Profili di criticità si riscontrano, invece, per tutte le disposizioni in cui è prevista l'attivazione da parte di un determinato numero di senatori e deputati espresso da una frazione. Tali disposizioni sono contenute in disposizioni di rango costituzionale<sup>280</sup> ovvero stabilite dai regolamenti parlamentari<sup>281</sup>. Infatti, se *prima facie* si possono fare salve da qualsiasi intervento (*opzione zero*) tutte le disposizioni espresse in frazioni in quanto automaticamente rimodulate, è necessaria una attenta verifica, onde evitare si riducano *quorum* numerici già di per sé minimi; si pensi, ad esempio, all'art.144, comma 5-ter. Reg. Sen. in cui un quinto dei componenti della Commissione Politiche dell'Unione Europea può chiedere che l'Assemblea sia investita della violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto legislativo europeo.

### 7.5.2 Durata dei lavori

Sulla durata dei lavori i regolamenti di Camera e Senato dedicano parecchi articoli che disciplinano tempi e termini delle procedure della dinamica parlamentare<sup>282</sup>. Le diverse disposizioni temporali previste dai Regolamenti rispondono a precise esigenze, quali la razionalità del procedimento, la garanzia per il singolo deputato e, soprattutto, la garanzia circa la certezza di discussione.

La riduzione dei Parlamentari non può non porre all'attenzione del legislatore la necessità, ovvero l'opportunità di un adattamento, che possa tenere in considerazione l'emergere di nuove esigenze in capo al singolo deputato e senatore. Infatti, come sottolinea attenta dottrina<sup>283</sup> «non può sfuggire che l'attuale organizzazione dei tempi e dei termini delle varie sottofasi di cui si compone ciascun procedimento è calibrato sull'attuale consistenza numerica».

La nuova composizione numerica – 400 deputati e 200 senatori – inevitabilmente graverà il singolo parlamentare di una mole di lavoro maggiore rispetto a quanto non lo sia

---

<sup>280</sup> È il caso dell'art.72, terzo comma della Costituzione, in cui un quinto dei componenti della Commissione può richiedere la remissione in sede referente del progetto di legge già assegnato in sede deliberante.

<sup>281</sup> Ad esempio, le Commissioni permanenti della Camera possono trasmettere al Comitato per la Legislazione i progetti di legge, per l'espressione di un parere, solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti (art. 16 bis, comma 4, Reg. Cam.); per le deliberazioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente alla Camera la presenza di un quarto dei loro componenti (art.46, comma 1, Reg.Cam.), mentre al Senato basta la presenza di un terzo dei componenti (art. 30, comma 3, Reg.Sen.).

<sup>282</sup> È previsto un termine di diciotto mesi entro cui la Giunta delle elezioni deve riferire in Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissioni dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza (art.17, comma 1, Reg. Cam.); la Giunta per le autorizzazioni deve riferire alla Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati ( art.18, comm1, Reg.Cam.); la durata di ciascun intervento, salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, non può eccedere i trenta minuti alla Camera (art. 39, comma 1, Reg.Cam.) e di dieci minuti al Senato (art.89, comma 2, Reg. Sen.); il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva sui progetti di legge ordinaria è di otto giorni alla Camera (art.73, comma 2, Reg.Cam.) e quindici giorni al Senato (art. 39, comma 1, Reg.Sen.); gli emendamenti in Assemblea debbono essere presentati entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1, Reg. Cam.).

<sup>283</sup> C. TUCCIARELLI, *op.cit.*, p.181.

attualmente; si pensi, a titolo di esempio, alla previsione che un parlamentare faccia parte di più Commissioni oppure qualora si dovesse prevedere un accorpamento di più Commissioni aumenterà il carico di lavoro.

In linea del tutto generale e non dimostrabile, è presumibile che mantenendo inalterata la disciplina del contingentamento dei tempi quale regola generale circa l'andamento dei lavori parlamentari, si potrebbero ridurre i tempi. Il *quantum* di tempo complessivo a disposizione dell'esame in Assemblea, infatti, risentirà del minor numero di deputati e senatori<sup>284</sup>.

## **8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del *referendum* a causa della pandemia\***

di *Alessandra Mazzola, Micol Pignataro, Elena Rolfini Scamorza, Rosario Strabone*

### *8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari*

Lo svilimento del ruolo del Parlamento nel funzionamento della forma di governo, nell'ottica dell'ampio ventaglio di riforme costituzionali presentate dall'attuale maggioranza, potrebbe determinare il superamento della democrazia rappresentativa in favore di quella maggioritaria, seguendo la scia della c.d. governabilità. In questo senso, infatti, è stato sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari rappresenta «un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario»<sup>285</sup>.

A tal fine, si ritiene che il mutamento del sistema elettorale rappresenti «il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari»<sup>286</sup> affinché vengano meno «gli effetti abnormi» circa la rappresentanza politica e territoriale che, viceversa, con l'attuale meccanismo elettorale si determinerebbero. In particolare, la riduzione del numero dei rappresentanti, se non accompagnata da un sistema più ampio di modifiche e accorgimenti quanto a legislazione elettorale, difficilmente sarà in grado di garantire quella maggiore efficienza e quei benefici che i promotori sostengono. Questa è in sostanza una ridefinizione del solo dato quantitativo delle Assemblee, che quindi si presenta come una «riforma “estetica”, con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico»<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> L. GORI, *op.cit.* p.132

□\* In particolare, il par. 8.1 è da attribuirsi a Alessandra Mazzola, Elena Rolfini Scamorza e Rosario Strabone, mentre il par. 8.2 a Micol Pignataro.

<sup>285</sup> A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

<sup>286</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 275.

<sup>287</sup> P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.

Nel tentativo di attenuare gli effetti negativi sulla rappresentanza, si è giunti ad una proposta per una riforma elettorale interamente proporzionale, la quale indubbiamente potrebbe determinare una più equa ripartizione dei seggi tra le forze politiche maggiori, ma che comunque non sarebbe in grado di cancellare quell'effetto maggioritario rispetto all'accesso delle formazioni politiche più piccole che si verrebbe a creare con un taglio così netto dei rappresentanti<sup>288</sup>. Inoltre, il rischio derivante dalla possibile creazione di maggioranze differenti fra le due Camere porterà ad una sostanziale omologazione delle stesse, attuata sia attraverso l'approvazione, in sede referente da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del disegno di legge di riforma costituzionale di equiparazione degli elettorati attivi e passivi tra Camera e Senato<sup>289</sup>, sia attraverso il disegno di legge di revisione costituzionale volto ad eliminare dalla Costituzione il riferimento alla «base regionale» per l'elezione del Senato della Repubblica, stabilendo l'elezione «su base circoscrizionale»<sup>290</sup>.

Si tratta però di una serie di riforme che, oltre ad essere state messe in secondo piano a causa dell'attuale situazione in cui versa il panorama italiano (v. *infra*. par. 8.2), comunque non saranno in grado di far fronte al crescente astensionismo dei cittadini e che quindi non si dimostreranno in grado di «trasformare l'improvvido taglio dei parlamentari in una riforma virtuosa ed utile al miglior funzionamento delle Camere»<sup>291</sup>, ma che al contrario contribuiranno all'aggravarsi della crisi democratica.

Al tempo stesso, per garantire il buon funzionamento della forma di governo *parlamentare*, si reputa necessaria la modifica dei regolamenti parlamentari, onde evitare pesanti ripercussioni nel funzionamento delle Camere e nell'organizzazione degli stessi lavori parlamentari.

Come si è cercato di dimostrare, benché possa sembrare puntuale e circoscritta, la riduzione del numero dei Parlamentari rischia di avere effetti sistemici non solo sull'intera forma di Governo, ma anche – e soprattutto – sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento col rischio, non secondario, di svilirne il ruolo, quantomai centrale, all'interno del nostro sistema politico-istituzionale.

Per evitare di incorrere in conseguenze nefaste per il funzionamento della nostra forma di governo, non a caso *parlamentare*, è più che mai auspicabile che il Parlamento proceda in tempi brevi, all'indomani dell'esito referendario, a adottare le modifiche dei Regolamenti. Queste, per le ragioni che si è cercato di esporre (v. *supra* par. 7), non dovrebbero costituire un mero riadattamento dei numeri ora previsti nei Regolamenti di Camera e Senato ai nuovi numeri che le Assemblee rappresenteranno. Non è infatti sufficiente intervenire con una revisione esclusivamente formale, atteso che il taglio, così profondo, del numero dei parlamentari impone modifiche di sostanza. Basti qui solo pensare alla composizione delle Commissioni, dei Gruppi e dei *quorum* che dovranno necessariamente essere diversi per avere ancora una democrazia che si definisce rappresentativa e pluralista.

---

<sup>288</sup> A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, p. 13 e ss.

<sup>289</sup> Si tratta del d.d.l. costituzionale A.S. 1440.

<sup>290</sup> Si tratta del d.d.l. costituzionale AC 2238.

<sup>291</sup> A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, cit., p. 14.

Per le ragioni cui si è cercato brevemente di accennare, risulta pertanto indispensabile una riflessione di più ampio respiro, ovvero sistematica, a proposito del funzionamento e dell'organizzazione delle Camere. A fronte di una modifica che mina in radice il ruolo e il valore della rappresentanza è infatti fondamentale cercare, con strumenti "indiretti", di valorizzarne il ruolo del Parlamento, da un lato, e garantire i diritti delle minoranze, dall'altro lato.

Ciò posto, è necessario tenere alta l'attenzione su due aspetti coesenziali al funzionamento interno delle Camere, il quale riverbera poi sull'intero apparato costituzionale. Il riferimento è all'omogeneizzazione dei Regolamenti di entrambi i consessi al fine di evitare momenti di frizione nel solco tracciato, seppur in parte, dalle ultime modifiche del Senato, che hanno segnato un timido avvicinamento ai Regolamenti della Camera; evitare la perdita, tanto temuta, della centralità della fonte regolamentare e quindi procedere ad interventi protesi a garantirne la stabilità. Per queste ragioni si reputa indispensabile l'adozione di modifiche espresse dei Regolamenti, ovvero integrazioni che non siano né minimali, né sperimentali.

Com'è noto, negli ultimi decenni il nostro Paese ha assistito al costante ridimensionamento del ruolo del Parlamento, diventato luogo di mera ratifica della volontà del Governo. Accanto alla "corsa alla governabilità" e alla progressiva verticalizzazione del sistema dei partiti, abbiamo assistito al radicamento dell'idea – nelle Aule parlamentari, prima, e nell'opinione pubblica, poi – che il Parlamento è «un organo inutile»<sup>292</sup> del quale dunque, un domani, non si avvertirà più la necessità.

La riforma costituzionale in discussione si muove indubbiamente nell'ottica di un progressivo superamento della forma di governo parlamentare e dunque della graduale estromissione del Parlamento dal funzionamento del sistema *costituzionale* italiano. Predire il futuro non è certo il compito di giovani studiosi, tuttavia quel che è certo è che, per ora, il Parlamento è – e resta – un organo imprescindibile nel funzionamento della nostra forma di governo.

## 8.2. *Il rinvio del referendum a causa della pandemia da SARS-CoV-2*

Se la richiesta referendaria è nata in maniera anomala, sarà ancora più interessante capire quale sarà il futuro del *referendum* costituzionale alla luce della pandemia da COVID-19 che ha investito il mondo intero.

«La riforma ha seguito un *iter* indipendente dalla sorte delle forze politiche che ne hanno sostenuto le ragioni ispiratrici, raccogliendo trasversalmente consensi ma anche critiche»<sup>293</sup>. Nato, infatti, all'interno del contratto di Governo "Conte I", il disegno di legge è stato approvato in seconda deliberazione anche dalla nuova maggioranza parlamentare. Tra i dati più saliente vi è sicuramente la larghissima maggioranza che ha sostenuto il provvedimento in occasione della seconda deliberazione della Camera dei deputati, l'8 ottobre del 2019. Infatti, su 569 presenti (di cui 567 votanti), si registrarono 553 voti

---

<sup>292</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 284.

<sup>293</sup> Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 40

favorevoli, 14 voti contrari e 2 astenuti<sup>294</sup>. Al Senato, invece, non si è riusciti a raggiungere la maggioranza dei due terzi, lasciando impregiudicata la possibilità di richiedere il *referendum* ai sensi dell'art. 138 Cost. La richiesta è stata avanzata da 71 senatori ed è stata dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il *referendum* con l'ordinanza del 23 gennaio 2020.

Il *referendum* era stato fissato con il decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020 per il 29 marzo successivo, e prima che l'emergenza sanitaria colpisse l'intero Paese, la preoccupazione principale era costituita dall'ipotesi in cui si andasse a elezioni anticipate prima del voto referendario. È importante fare una distinzione: l'esito favorevole del *referendum* non imporrebbe l'immediato scioglimento delle Camere, perché il voto popolare favorevole segnalerebbe «non il distacco tra organo rappresentativo e volontà popolare, ma il consenso della maggioranza del corpo elettorale con quanto deliberato da un'ampia maggioranza del Parlamento in carica»<sup>295</sup>. Mentre in caso di elezioni, seguite poi dall'esito del *referendum* favorevole alla riforma, il Parlamento neoeletto risulterebbe delegittimato nella sua attuale composizione; se questa considerazione rendeva particolarmente difficile una eventuale decisione da parte del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere prima dello svolgimento della consultazione popolare<sup>296</sup>, lo scenario si è complicato in maniera esponenziale a causa del Coronavirus.

Infatti, con il D.P.R. 5 marzo 2020, le procedure referendarie sono state revocate, ed è ancora incerta la data in cui potrà finalmente consumarsi la consultazione referendaria. In tal proposito, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ha disposto all'art. 81 che il termine entro il quale è indetto il *referendum* confermativo è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha emesso, in deroga, dunque, da quanto previsto dall'art. 15, c. 1 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Mentre il 20 aprile 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 26, che introduce disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 in considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, e la questione del *referendum* costituzionale è stata oggetto di dibattito nel corso dell'esame del provvedimento in sede di Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. Allo stato attuale, si sta considerando di fissare la nuova data per la metà del mese di settembre<sup>297</sup>.

La sospensione del *referendum*, così come la proroga di tutte le altre consultazioni elettorali che avrebbero dovuto aver luogo in questi mesi, sono un fatto gravissimo, ma purtroppo inevitabile. Inevitabile perché a causa della natura di questa pandemia bisogna evitare (e sono vietati) gli assembramenti, e il giorno che si riuscirà a recarsi alle urne bisognerà garantire tutte le misure di sicurezza che ormai sono entrate a far parte della nostra quotidianità. Il 13 maggio 2020 è stata presentata in Commissione Affari costituzionali della Camera una interrogazione a risposta immediata al Ministro dell'interno<sup>298</sup>, volta a comprendere quali siano le iniziative che il Governo intende adottare per garantire lo

---

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 48

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 47

<sup>297</sup> Atti parlamentari, XVIII Legislatura, I Commissione, Affari costituzionali, resoconto sommario della seduta 21 maggio 2020.

<sup>298</sup> Atto Camera, XVIII Legislatura, I Commissione, Affari costituzionali, interrogazione a risposta immediata 5/03968, seduta 14 maggio 2020.

svolgimento delle consultazioni, nonché il voto anche ai cittadini in quarantena. In particolar modo, l'interrogazione ha voluto esplorare la possibilità di estendere l'applicabilità della legge 7 maggio 2009, n. 46 (che consente il voto domiciliare per i c.d. malati intrasportabili) anche ai cittadini in quarantena, anche se, come è stato rilevato, il numero di interessati in questo caso potrebbe essere molto maggiore e la finestra temporale attualmente prevista per la richiesta di voto domiciliare non sarebbe utile per assicurare a tutti il diritto di voto. Sebbene la via del "seggio volante" sembra essere stata esclusa, il Ministro dell'interno ha assicurato che si valuteranno tutte le misure necessarie a bilanciare l'esercizio di due diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, e cioè il diritto di voto (anche per gli elettori posti in quarantena) e il diritto alla salute della collettività.

Il problema, però, non riguarda la sola salute degli elettori e quindi le misure di sicurezza da implementare in vista del giorno delle consultazioni, ma (e soprattutto) la capacità di creare la volontà elettorale. Poiché non si possono creare assembramenti è difficile immaginare come si possa fare campagna elettorale, come si possano instaurare dibattiti costruttivi tra posizioni divergenti, e quindi come informare la volontà degli elettori. Sarebbe opportuno, dunque, lasciare il tempo necessario agli elettori di pervenire ad una propria posizione in maniera informata, e l'eccezionalità della situazione e la preoccupazione per un ritorno del contagio in autunno non possono tradursi in uno stravolgimento del momento consultivo, né possono limitare la possibilità di dialettica e l'accesso all'informazione.

## **9. La perdurante attualità della Costituzione.**

### **Alcune considerazioni a margine dell'ennesimo progetto di riforma costituzionale.**

di *Alessandra Mazzola*

La Costituzione non priva della possibilità della sua revisione (art. 138) «a chi, nel futuro, l'accoglierà senza averla scritta (o fatta scrivere)», assorbendo «il principio dell'autocorrezione che ogni patto fondativo, che non asserva ma liberi e agevoli il coordinamento delle menti e delle volontà in vista di nuove sfide, deve prevedere»<sup>299</sup>. La Costituzione può dunque essere modificata, purché non venga «alterata nel suo nucleo essenziale»<sup>300</sup>; essa infatti esige che le modifiche siano apportate nel rispetto della stessa Costituzione, ovvero dei principi fondamentali o supremi<sup>301</sup> ivi previsti, fra i quali sono da annoverare il principio di eguaglianza del voto e il principio democratico-rappresentativo.

---

<sup>299</sup> N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2018, p. 2.

<sup>300</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Carocci, Roma, 2018, p. 5.

<sup>301</sup> Corte cost. 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 *Considerato in diritto* sancisce che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Tale principio è stato affermato anni prima in dottrina da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1968, p. 115, ove l'A. ritiene che l'elemento essenziale che regge ogni ordinamento giuridico sia rappresentato dal «principio o [da]i principi supremi, che ne stanno alla base e che poss[on]o considerarsi indefettibili, perché un loro mutamento significherebbe mutamento dell'intero sistema». Peraltro, *ivi*, p. 125 «esiste un limite, oltre il quale il mutamento diventa sempre illegittimo» perché comporta la fuoriuscita dall'ordine giuridico costituito, determinando il

Proprio in virtù del procedimento di revisione costituzionale che, come si è dimostrato, è stato spesso attivato nel nostro Paese, siamo in grado di affermare che la Costituzione del '48 ha espresso «una straordinaria capacità di resistenza perché, al di là dei posizionamenti politici rispetto al Governo, una gran parte dei cittadini l'ha percepita come un qualcosa di “suo”: un qualcosa, nel panorama che ci circonda, di “amico”. Un bene che è meglio non perdere»<sup>302</sup>. Ciò nonostante, oggi ci troviamo al “capezzale” della Costituzione e, in particolare, della forma di governo che descrive. Il percorso compiuto dal c.d. Governo del cambiamento è stato poco limpido, celandosi dietro l'affermazione di riforme puntuali e perciò buone. Tuttavia, non è sempre vero che la riscrittura della Costituzione dà vita a un ordinamento che funziona meglio, atteso che «istituzioni imperfette possono funzionare soddisfacentemente se sono in mano ad una classe politica degna e consapevole del compito di governo che le è affidato, mentre la più perfetta delle Costituzioni è destinata a funzionare malissimo in mano a una classe politica incapace, corrotta, inadeguata»<sup>303</sup>, di talché «in materia costituzionale “nuovo” e “bene” non necessariamente coincidono»<sup>304</sup>.

In queste pagine è stato più volte richiamato il costante richiamo, da parte della classe politica, al bisogno di cambiare la Costituzione, alla necessità di intervenire con una sua riscrittura perché così com'è non funziona. Tale rituale retorico corre il rischio di radicare nell'opinione pubblica – negli elettori – l'idea che la Costituzione sia ormai vecchia e che quindi, in un modo o nell'altro, sia necessario intervenire per riformarla<sup>305</sup>. Instillare la sfiducia nella Costituzione ed insistere sulla sua inadeguatezza è espressione di un gioco *politico* assolutamente contrario alla democrazia e al principio di collaborazione tra i poteri perché radica l'idea che qualsiasi Costituzione che sia diversa rispetto a quella in essere sarebbe *ipso facto* migliore. La questione, ovvero la preoccupazione più profonda, è che «una democrazia può crollare anche senza formali colpi di Stato» se viene meno il rispetto dei suoi principi fondamentali, «senza che le loro violazioni suscitino ribellione o almeno dissenso»<sup>306</sup>.

Trent'anni di considerazione della Costituzione quale «capro espiatorio»<sup>307</sup> di tutti i mali del Paese ha fatto perdere il contatto con la lotta storica e con il profondo compromesso sorto in seno all'Assemblea costituente per donare ai posteri un testo che garantisse i diritti e che

---

«trapasso da una ad altra costituzione». V. da ultimo A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARDIÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, ESI, Napoli, 2019, spec. p. 200 ss.

<sup>302</sup> M. DOGLIANI, *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 2 febbraio 2017, pp. 4-5.

<sup>303</sup> G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 12.

<sup>304</sup> V. ONIDA – G. QUAGLIARIELLO, *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubbettino, Catanzaro, 2016, p. 64.

<sup>305</sup> Detto altrimenti, con le parole della dottrina autorevole, «da troppo tempo sentiamo parlare delle riforme costituzionali come di una necessità che emergerebbe dall'emergenza del passato e dai problemi di oggi, come di un “dovere” di ogni forza e di ogni coalizione politica, come di un capitolo ineliminabile di ogni programma di governo e di partito. Ma ne sentiamo parlare, appunto, in termini che sempre più mi sembrano ripetitivi e rituali, e sempre meno persuasivi» (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 15).

<sup>306</sup> L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, cit., p. VIII. Similmente S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018, p. 23 «dopo una elezione, la maggioranza potrebbe democraticamente sopprimere la democrazia».

<sup>307</sup> M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016, p. 73.

legittimasse i poteri<sup>308</sup>. Queste sarebbero parole vuote, se non per la retorica della dottrina che non smette di insistere sull'importanza del Testo fondamentale e che contrasta al senso di declino della Costituzione tenendo sempre alto il suo rispetto.

La Costituzione di un Paese rappresenta l'ordine essenziale per reggere le dinamiche dei poteri costituiti, ma anche per garantire i diritti e le libertà che la stessa Costituzione garantisce, pur a fronte dei mutamenti politici, economici e sociali che ogni comunità vive. Le Carte fondamentali «nascono [dunque] per essere durevoli, se non eterne»<sup>309</sup> e si prefiggono l'obiettivo di «plasmare i destini di una comunità politica per il periodo di tempo più lungo possibile»<sup>310</sup>.

Ciò che si vuole qui dimostrare è che le Costituzioni che hanno vissuto la storia del proprio Paese, ovvero le Costituzioni che sono durate, «hanno avuto la possibilità di mutare insieme con la società» diventando «paradossalmente più nuove e più sperimentate»<sup>311</sup> rispetto a Costituzioni recenti, che già comprendono in sé cataloghi di diritti e meccanismi relativi alla forma di governo nemmeno immaginati nel 1948. È proprio per queste ragioni che si ritiene che la Costituzione non esiga aprioristicamente di essere adattata ai mutamenti che la società registra, piuttosto il suo compito è garantire la stabilità delle istituzioni, della società e, in ultima istanza, della stessa Costituzione perché «la prova della “bontà” di una Costituzione sta nella sua longevità»<sup>312</sup>.

Partendo dall'assunto che «le Costituzioni sono fatte per durare e ogni loro modifica normalmente risponde alla necessità di rimuovere difficoltà di funzionamento riscontrate nel sistema», è necessario chiedersi quale sia l'obiettivo che i riformatori vogliono perseguire. In particolare, dovremmo riuscire a comprendere «di quali gravi inconvenienti» percepiti negli ultimi anni «si vogliono eliminare le cause»<sup>313</sup> quando, come si è cercato di dimostrare, il punto in cui quasi tutte le forze politiche convergono, complice la dottrina, è il superamento del bicameralismo perfetto che, con la riforma qui in commento, non viene toccato.

---

<sup>308</sup> «Basta con la paura del tiranno, è ora di semplificare il sistema politico, di garantire ai poteri di governare senza subire veti o essere paralizzati da un multipartitismo estremo e rissoso: questa la nuova filosofia che è venuta progressivamente ad affermarsi», queste le premesse. Dopodiché il succedersi delle proposte, tutte identiche «finalizzate a semplificare la democrazia, a ridurre la complessità, a emarginare i diversi». L'opposto di quel che prescrive la Carta. (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 245).

<sup>309</sup> V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 16.

<sup>310</sup> M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, p. 1. L'A. prosegue affermando che l'obiettivo dei Testi fondamentali è garantire l'«eternità nell'ordinamento» e non solo «dell'ordinamento».

<sup>311</sup> G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 400.

<sup>312</sup> V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, cit., p. 16. Nello stesso senso E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 11, il quale afferma che «la forza di una Costituzione consiste nella sua effettività, cioè nel grado di stabilità che essa ha potuto raggiungere in conseguenza del suo grado di radicamento nel tessuto sociale». Pertanto, ogni ipotesi di riscrittura di un Testo costituzionale che ha dato buona prova di sé, deve essere «valutata sempre con grande cautela ed alla luce di un'analisi» che tenga conto sia dell'ordine politico, sia delle esigenze di natura storica sottese alla sua scrittura.

<sup>313</sup> L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1. Nello stesso senso U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 6 che ricorda «vistosi errori di “scrittura costituzionale”» intervenuti a seguito della L. cost. n. 3/2001 che ha riformato il Titolo V, Parte II della Costituzione ai quali ha cercato di dare soluzione, mediante una straordinaria opera interpretativa, la Corte costituzionale. Problemi e limiti di una riforma che la dottrina costituzionalistica ha affermato sin dalle prime applicazioni del “nuovo” Testo costituzionale e dei quali si sono avveduti altresì le forze politiche, dopo quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, con la – già richiamata – difficoltà nel raccordo fra Stato e Regioni a causa del lockdown imposto dal nuovo-coronavirus.

Prassi consolidata per la classe politica italiana è che all'inizio del mandato ogni schieramento politico annunci il proprio progetto riformatore; tale invocazione perpetua alle riforme ha ispirato l'idea dell'ovvietà delle riforme «perché dopo tanto parlarne per decenni, nulla è stato fatto. Come se le “riforme” fossero una realtà chiara, univoca, autoevidente per tutti e in sé, come se tutti dovessero essere d'accordo per volerle perché sarebbe impossibile non volerle, e dunque bastasse un po' meno di cecità, di ottusità, di calcoli egoistici, per realizzarle»<sup>314</sup>. Il problema nasce proprio dal fatto che ogni schieramento politico vuole una riforma che non sia quella della Costituzione *sic et simpliciter*, bensì la *propria* riforma, a tal punto che «oggi, per essere parte della “comunità costituzionale”, occorre discutere della riforma costituzionale»<sup>315</sup>.

Sarebbe importante riportare la funzione legislativa al suo originario valore, al suo dover essere, ossia alla primazia del Parlamento, da un lato, e alla necessità che la legge sia redatta per il bene di tutti o, quantomeno, della maggioranza dei cittadini, dall'altro lato. Oggi invece, e ne è dimostrazione la presentazione dei Disegni di legge costituzionali anche per mano di questo Esecutivo, le proposte legislative «sono orientat[e] contro un nemico interno»<sup>316</sup>. Sicché, è necessario riportare la Costituzione alle sue origini, al valore essenzialmente democratico del quale è portavoce scegliendo la via obbligata tra l'«abbandono del cattivo essere» e la «ripresa del suo profondo dover essere»<sup>317</sup>.

La situazione che qui si è cercato di descrivere trova legittimazione nella regressione politica che viviamo da qualche decennio, nonché dallo scollamento tra il vivere in potenza (il Paese è attratto dai progetti riformatori di volta in volta proposti, soprattutto quando si fa leva sulla spesa della politica) e il vivere in atto (la tutela decisa del sovrano muto nei confronti del Testo costituzionale, ciò dimostrato dagli esiti referendari del 2006 e del 2016).

Nonostante i numerosi tentativi di revisione costituzionale ai quali è stato sottoposto il nostro Testo fondamentale, possiamo affermare che il rendimento della Costituzione in questi settant'anni è stato elevato sia perché ha favorito la diffusione e il consolidamento di un sistema di libertà ed autonomie sorto, all'inizio, in condizioni di grande precarietà, sia perché ha consentito l'evoluzione del sistema politico italiano con il passaggio da una forma di democrazia “bloccata” a una forma di democrazia “compiuta”<sup>318</sup>.

I Padri costituenti, profondamente divisi nelle ideologie, sono riusciti in un compito straordinario e quasi all'unanimità (458 voti favorevoli, 62 contrari, nessun astenuto), ad accordarsi affinché il Testo fondamentale della neonata Repubblica fosse espressione dei tre spiriti che contraddistinsero l'Assemblea costituente (cristiano, marxista-socialista e liberale). Ebbene, «questo intento è stato realizzato» e ha dato buona prova di sé per oltre settant'anni, nonostante le tensioni e le difficoltà che il Paese ha attraversato<sup>319</sup>. Per tali motivi

---

<sup>314</sup> M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 175.

<sup>315</sup> G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 307.

<sup>316</sup> M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 192.

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>318</sup> E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 9.

<sup>319</sup> In altri termini, «il bilanciamento tra il mantenimento dell'unità di senso della Costituzione e la manutenzione della sua effettività, in particolare dopo la lunga stagione di proposte per la modifica della Carta fondamentale, non può che essere ricercato intorno ai fondamentali del costituzionalismo, come movimento che ha generato una pluralità di principi» ritenuti fondamentali o supremi (A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2018, p. 72).

sembra ragionevole – o doveroso – associarsi a chi non crede «che la Costituzione meriti sconvolgimenti» perché dà prova costante di essere «ancora vigorosa nella sua attualità»<sup>320</sup>.

Pur considerando la costanza dei tentativi di revisione che interessano la nostra Carta fondamentale sin da quando ha mosso i primi passi, sembra viceversa necessario «sostenere che probabilmente la “migliore” delle riforme possibili sarà quella in grado di produrre gli sforzi necessari per rispettare e continuare a realizzare, nella loro effettività, i principi costituzionali vigenti»<sup>321</sup>. Tanto è vero che «il sistema costituzionale non può reggere se non attraverso la Costituzione, che ci permette di definire e preservare la democrazia, sia all'interno dell'apparato organizzativo, sia entro il circuito delle relazioni sociali»<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, cit., p. 399.

<sup>321</sup> A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21.

<sup>322</sup> A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, cit., pp. 72-73.

## Bibliografia.

### Dottrina.

ADDIS P., *Le riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

ADDIS P., *Questo referendum costituzionale chi lo ha chiesto?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

ADDIS P., *Senatori a vita*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

AINIS M., *La forma di governo della Terza repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019.

ALBERICO G., *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018.

ALGOSTINO A., *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

ALGOSTINO A., *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

ALGOSTINO A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

APOSTOLI A., *La soppressione del CNEL*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.

APOSTOLI A., *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016.

APOSTOLI A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in ADAMO U., CARDIÀ R., LOLLO A., MORELLI A., PUPO V. (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, ESI, Napoli, 2019.

APOSTOLI A., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2018,

AZZARITI G., *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

AZZARITI G., *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, Intervento al seminario "Le regole del voto. Rappresentanza e sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta", Roma, Centro per la Riforma dello Stato (6 febbraio 2017), in *Centro per la Riforma dello Stato*, 13 febbraio 2017.

AZZARITI G., *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

BALDINI V. (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

BASCHIERI G. – BIANCHI D'ESPINOSA L. – GIANNATTASIO C., *La Costituzione italiana*, Nocchioli, Firenze, 1949.

BELLETTI M., *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum"*, in *federalismi*, 10, 2019.

BELLETTI M., *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.

BETTINELLI E., *Il voto degli italiani all'estero*, in LUCIANI M. –VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

BETTINELLI E., *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in RIPEPE E. – ROMBOLI R. (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995.

BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in CALAMANDREI P. – LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950.

BIANCHI P., *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

BIFULCO R., *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in MARINI F.S. – SCACCIA G. (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016.

BILANCIA P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di un senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004.

BIN R., *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2, 2013.

BIN R., *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993.

BIN R., *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2018.

BIN R., *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2, 2001.

BIONDI DAL MONTE F., *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

BIONDI F., *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2019.

BOBBIO N., *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio. Rivista mensile fondata da Pietro Nenni*, 12, 2018.

CARETTI P., *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. Dir.*, 3, 2004.

CARLASSARE L., *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

CARMINATI A., *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in D'ANDREA A. (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, BiBliofabbrica, Gussago, 2009.

CARNEVALE P., *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

CARNEVALE P., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.

- CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.
- CASAMASSIMA V., *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- CASSESE S. – FUSARO C., *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3, 2018.
- CASSESE S., *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 1, 2019.
- CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018.
- CASTELLI L., *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *federalismi – paper*, 17 aprile 2020.
- CATELANI E., *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.
- CECCANTI S., *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019.
- CELOTTO A., in *Il voto ai diciottenni al Senato – audizione, I Commissione Affari costituzionali Senato*, 14 novembre 2019.
- CERRI A., *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018.
- CERRINA FERONI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- CERVATI A., *La revisione costituzionale*, in LANFRANCHI L. (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Ist. Enc. It., Roma, 1997.
- CHELI E., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.
- CHELI E., *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, in *Rassegna Astrid*, 13, 2009.
- CHELI E., *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *Astrid rassegna*, 13, 2010.
- CHESSA O., *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.
- CHIMENTI A., *Art. 59*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.
- CLEMENTI F., *La riduzione del numero dei parlamentari: de iure condito o de iure condendo?*, in *DPE – Rassegna online*, 1/2020
- CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.
- COLASANTE P., *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, 12, 2020.
- CONTI G.L., *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018.
- CONTI G.L., *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

- COSTANZO P., *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2020.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1968.
- CURRERI S., *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.
- CURRERI S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi*, 10, 2020.
- CURRERI S., *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- D'AMBROSIO V., *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2008.
- D'ANDREA A., *È ancora possibile ragionare seriamente del significato della rappresentanza parlamentare?*, in *lacostituzione.info*, 20 febbraio 2020.
- D'ANDREA A., *L'azzardo costituzionale*, Edizioni conoscenza, Roma, 2016.
- D'ANDREA A., *L'orpello della democrazia*, BiblioFabbrica, Gussago, 2015.
- D'ANDREA A., *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.
- D'ANDREA A., *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.
- D'ANDREA A., *Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.
- D'ANDREA A., *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista "ansioso" il dibattito sulla "freschezza" di John Dewey*, in FIORUCCI M. – LOPEZ G. (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017.
- DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018.
- DE MARTINO F.R., *L'"uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018.
- DE SANTIS V., *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.
- DE SIERVO U., *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.
- DELLEDONNE G., *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- DI PLINIO G., *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019.
- DOGLIANI M., *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016.
- DOGLIANI M., *Le controverse vicende del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano, 2016.

- DOGLIANI M., *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 2 febbraio 2017.
- ELIA L., *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000.
- FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, CEDAM, 2012.
- FEDI M. – GAMBARDELLA G., *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*, 1, 2018.
- FERRAJOLI L., *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- FERRARA G., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998.
- FERRARA G., *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.
- FERRARI G., *Nomina di senatori vitalizi e "numerus clausus"*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960.
- FIORAVANTI M., *Art. 2*, Carocci, Roma, 2018.
- FOGLIAME V., *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.
- FRATTOLA E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019.
- FUSARO C. – RUBECCHI M., *Art. 56*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.
- FUSARO C. – RUBECCHI M., *Art. 57*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015.
- FUSARO C., *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- FUSARO C., *Riduzione parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *LibertàEguale*, 24 febbraio 2020.
- GALDI M., *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019.
- GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018.
- GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009.
- GORI L., *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019.
- GORI L., *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in Rossi E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- IBRIDO R., *La riduzione dei numeri dei parlamentari e l'impatto sui regolamenti delle Camere*, Intervento al Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" del 19 Marzo 2020.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Mulino, Bologna, 1981.

- LATTANZI G., *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.
- LIETO S., *Riforme costituzionali in itinere e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *DPE – Rassegna online*, 2, 2019.
- LONGHI L., *Il referendum sul “taglio delle poltrone”: verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.
- LUCIANI M., *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005.
- LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Annali III, 2010.
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in ZANON N. – BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.
- LUCIANI M., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.
- LUCIANI M., *Notarelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1984.
- LUCIANI M., *Un “taglio” non mediato*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- LUPO N., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, n.1/2018, 23 gennaio 2018.
- MACCANICO A., *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008.
- MACCHIA M., *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019.
- MAESTRI G., *Il nuovo gruppo “PSI-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in *LaCostituzione.info*, 19 settembre 2019.
- MANGIA A., *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2018.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Mulino, Bologna, 2003.
- MARCHETTI A., *Sulla riduzione dei “costi della politica”*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1, 2018.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967.
- NAPOLI C., *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in ROSSI E., *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- NICOTRA I.A., *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi*, 10, 2019.
- ONIDA V. – QUAGLIARIELLO G., *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha “cambiato verso”*, Rubbettino, Catanzaro, 2016.
- ONIDA V., *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002.
- PACE A., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, 1984.
- PALICI DI SUNI E., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.
- PASQUINO G., *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 2016.
- PASSARELLI G., *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in *Federalismi*, 10, 2020.
- PASTORE F., *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a referendum costituzionale*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.
- PEDRAZZA GORLERO M., *L'attualità della costituzione repubblicana*, in BRUNELLI G. – CAZZETTA G. (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013.
- PEDULLÀ L., *"Contratto per il governo del cambiamento" e modifica all'art. 67 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 maggio 2019.
- PEPE V., *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.
- PERASSI T., *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, in *La Voce repubblicana*, 1 giugno 1946.
- PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- PERTICI A., *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016.
- PERTICI A., *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- PEZZINI B., *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.
- PIRAINO A., *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.
- PIZZORUSSO A., *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016.
- PLUTINO M., *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.
- PODETTA M., *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2019.
- POGGI A.M., *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.
- POMBENI P., *La questione costituzionale in Italia*, Mulino, Bologna, 2016.

PORENA D., *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi*, 14, 2019.

RIVEZZO A., *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 febbraio 2017.

ROMBOLI R., *Le regole della revisione costituzionale*, in RIPEPE E. – ROMBOLI R. (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995.

ROSSI E., *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

RUGGERI A., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2, 2000.

SALERNO G.M., *L’iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale”, Roma, 1° marzo 2019.

SANTINI G., *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un’occasione per attuare l’art. 49 Cost.*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

SARTORI G., *Dove va il Parlamento?*, in SARTORI G. – LOTT L. – SOMOTGY G. – PREDIERI A., *Il parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1993.

SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Mulino, Bologna, 2018.

SBAILÒ C., *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L’intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019.

SICA G., *L’abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *Federalismi*, 14, 2013.

SPADACINI L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018.

TARLI BARBIERI G., *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019.

TARLI BARBIERI G., *Il voto degli italiani all’estero: una riforma sbagliata*, in D’ALIMONTE R. – CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, 2007.

TARLI BARBIERI G., *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019.

TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

TUCCIARELLI C., *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

URBINATI N., *Art. 1*, Carocci, Roma, 2018.

VIOLINI L., *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

VIPIANA P., *La legge elettorale come costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

VIVALDI E., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

VOLPI M., *Referendum (dir. cost.)* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, UTET, Torino, 1997.

VUOLO A., *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

VUOLO A., *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

ZAGREBELSKY G. – PALLANTE F., *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

ZAGREBELSKY G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in ZAGREBELSKY G.–PORTINARO P.P. – LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.

#### Giurisprudenza.

C. cost., 3 febbraio 1987, n. 29, in *Giur. Cost.*, 1987.

C. cost., 17 gennaio 1991, n. 47, in *Giur. Cost.*, 1991.

C. cost., 12 gennaio 1995, n. 5, in *Giur. Cost.*, 1995.

C. cost., 19 giugno 1995, n. 261, in *Giur. Cost.*, 1995.

C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, in *Giur. Cost.*, 1999.

C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. Cost.*, 2014.

C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35, in *Giur. Cost.*, 2017.

C. cost. 25 ottobre 2018, n. 239, in *Giur. Cost.*, 2018.

#### Atti parlamentari e dell'Assemblea costituente.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 23 settembre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, Seduta pomeridiana, resoconto sommario del 19 settembre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, Seduta pomeridiana, resoconto sommario del 08 ottobre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario del 13 settembre 1946.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario del 18 settembre 1946.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947.

BONFIGLIO S., *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.

CARAVITA B., *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.

CARROZZA P., *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori* depositata il 22 novembre 2018.

CERRINA FERONI G., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019.

CURRERI S., *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.

FERRI G., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

FUSARO C., *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018.

LONGO L., *Audizione del 12 novembre nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn.1440 e conn. (estensione elettorato per il senato)*, 12 novembre 2019.

LUCIANI M., *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019.

LUPO N., *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi*, 14 novembre 2019.

NATALIZIA G., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al 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 al senato, recante «disposizioni*

*per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», Resoconto stenografico, 28 marzo 2019.*

ONIDA V., *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.*

POGGI A.M., *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.*

PORENA D., *Audizione del 28 marzo 2019 tenuta nell'ambito dell'esame della Proposta di legge costituzionale n. 1585, recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della Proposta di legge n. 1616, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati, 28 marzo 2019.*

SBAILÒ C., *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.*

TARLI BARBIERI G., *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.*

TROILO S., *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.*

TRUCCO L., *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari”, in Giur. Cost., 1, 2019.*

TRUCCO L., *Audizione, in “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”, Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.*