



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto delle Assemblee Elettive

La riduzione dei parlamentari:
possibili conseguenze su elezione,
funzionamento e organizzazione
delle Camere

Prof. Nicola Lupo

Relatore

Prof. Vincenzo Emanuele

Correlatore

Francesco Neri

638212

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione.....	1
Capitolo 1: La proposta di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.....	6
1.1 Il numero dei parlamentari agli articoli 56, 57, 59 della Costituzione e i precedenti tentativi di riforma.....	6
1.1.1 Il dibattito in Assemblea Costituente e la Costituzione del '48.....	6
1.1.2 La riforma del 1963 e la cristallizzazione del numero dei parlamentari	10
1.1.3 I successivi tentativi di riforma: dalla Commissione Bozzi alla riforma Renzi-Boschi.....	16
1.2 Storia, iter e obbiettivi della proposta di riforma	24
1.2.1 Storia del progetto di riforma: dal contratto di Governo al testo unificato sulla riduzione dei parlamentari.....	24
1.2.2 L'iter di approvazione della riforma	27
1.2.3 Gli obbiettivi della riforma: solo una questione di risparmio ed efficienza? .	35
1.2.4 Il risparmio prodotto dalla proposta di riforma	36
1.3 Che cosa prevede la proposta di riforma, dal numero dei parlamentari ai senatori a vita	38
1.3.1 Articolo 1: il numero di deputati.....	38
1.3.2 Articolo 2: il numero di senatori	41
1.3.3 Articolo 3: i senatori a vita	43
1.3.4 Articolo 4: la decorrenza della riforma	43
1.4 Il metodo della riforma	44
1.4.1 Origini e cause del metodo puntuale: l'articolo 138 della Costituzione e il referendum costituzionale del 2016.....	46
1.4.2 I riflessi procedurali della puntualità: dai giudizi di inammissibilità degli emendamenti all'indizione del referendum.....	48

1.4.3 Il rischio di una falsa puntualità: analisi delle proposte di riforma costituzionale connesse	51
Capitolo 2: Esiste un numero ideale di parlamentari?	54
2.1 Il modello di Taagepera: la legge cubica della dimensione delle assemblee	54
2.1.1. La teoria della legge della radice cubica e le Camere basse	54
2.1.2 Le dimensioni delle seconde Camere e l'influenza indiretta della popolazione	57
2.1.3 Limiti della teoria di Taagepera tra merito e metodo	59
2.1.4 Parlamenti odierni e legge della radice cubica	62
2.2 Conseguenze della dimensione dell'assemblea sul processo decisionale: modelli a confronto	63
2.2.1 Rapporto tra numero dei parlamentari e costi delle decisioni	63
2.2.2 Rapporto tra numero dei parlamentari e qualità dell'attività legislativa	66
2.2.3 Rapporto tra numero dei parlamentari e attività di lobbying	69
2.3 Analisi comparatistica delle dimensioni delle assemblee parlamentari, i casi europei ed extraeuropei	71
2.3.1 Gli ordinamenti europei: confronto tra prime e seconde Camere	72
2.3.2 Gli ordinamenti extraeuropei: i casi dei principali federalismi	78
2.3.3. Tendenze di riforma: i casi di Inghilterra, Francia e Germania	80
Capitolo 3: Le conseguenze sul sistema elettorale e politico	85
3.1 La legge 27 maggio 2019, n.51, "Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari" e conseguenze sul sistema elettorale	85
3.1.1 Articolo 1: Disposizioni per l'applicabilità delle norme all'elezione della Camera dei deputati	89
3.1.2 Articolo 2: Disposizioni per l'applicabilità delle norme all'elezione del Senato della Repubblica	91
3.1.3 Articolo 3: Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali	93

3.1.4 Prospettive di riforma della legge elettorale.....	96
3.2 Meno parlamentari, meno rappresentanza? Come viene distorto il rapporto tra eletti ed elettori.....	98
3.2.1 Maggiore distanza tra eletti ed elettori e principio di uguaglianza del voto... 98	
3.2.2 Allargamento dell'elettorato attivo: dal voto ai sedicenni all'omologazione degli elettorati attivi delle due Camere	103
3.2.3 Meno democrazia rappresentativa in favore di più democrazia diretta: un <i>trade-off</i> legittimo?	105
3.3 Verso un nuovo (possibile) sistema partitico: meno partiti e maggiore verticalizzazione interna	110
3.3.1 Centralità delle segreterie di partito e selezione candidati: effetti sulla qualità dei rappresentanti.....	110
3.3.2 Meno parlamentari e meno partiti? Il ruolo della legge elettorale e delle circoscrizioni	114
3.3.3 Riflessi sulla governabilità: maggiore stabilità degli esecutivi?	117
Capitolo 4: L'organizzazione delle Camere	120
4.1 I gruppi parlamentari: tra nuove soglie e opportunità di convergenza tra le due Camere.....	120
4.1.1 L'attuale regime: l'insostenibile eterogeneità fra le due Camere e il caso del gruppo parlamentare "Italia Viva – PSI"	120
4.1.2 L'impatto della riduzione dei parlamentari sulla disciplina dei gruppi: possibili soluzioni ed effetto della legge elettorale.....	124
4.1.3 Sul gruppo misto e il suo possibile allargamento	127
4.2 Le commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema	130
4.2.1 Le commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale	132
4.2.2 Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata.....	134
4.2.3 Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle commissioni permanenti	136

4.2.4 Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali	139
4.3 Ufficio di Presidenza, giunte Comitato per la legislazione e delegazioni parlamentari: non sempre è necessario un adeguamento della composizione	142
4.3.1 Conseguenze sull'Ufficio di Presidenza, perché è sufficiente intervenire solo sui segretari.....	142
4.3.2 Conseguenze su giunte e Comitato per la legislazione, perché è necessario mantenere la composizione attuali.....	143
4.3.3 Le delegazioni parlamentari ed il crescente peso delle assenze in Assemblea	145
4.4 Possibili riflessi sull'organizzazione dei lavori parlamentari	147
4.4.1 I tre strumenti principali: programma, calendario e ordine del giorno	147
4.4.2 La programmazione tra Assemblea e commissioni, riflessi sui rapporti tra maggioranza e opposizione	149
4.4.3 Il contingentamento dei tempi, il ruolo della disciplina dei gruppi	151
Capitolo 5: Alcune ipotesi sul funzionamento delle Camere e l'ostacolo del bicameralismo perfetto: una riforma all'insegna della continuità?	153
5.1 I numeri dei regolamenti parlamentari: una breve tassonomia	155
5.1.1 I numeri fissi, perché non è necessario modificarli	156
5.1.2 I quorum frazionari, solo apparentemente neutrali	160
5.2 Il procedimento legislativo: rischio di concentrare poteri e facoltà tra pochi parlamentari	163
5.3 Le funzioni di garanzia costituzionale svolte dal Parlamento: dall'elezione del Presidente della Repubblica alla revisione costituzionale	166
5.3.1 Il procedimento di revisione costituzionale, il ruolo dei gruppi parlamentari alla luce della riforma costituzionale	166
5.3.2 L'elezione del Presidente della Repubblica: il peso dei delegati regionali ..	167
5.3.3 L'impatto ridotto della riforma costituzionale nell'elezione dei cinque giudici della Corte Costituzionale	171
5.3.4 L'impatto ridotto della riforma costituzionale nell'elezione della componente laica del CSM	173

5.4 Scenari futuri: riforma dei regolamenti parlamentari o vittoria della prassi?	174
Conclusioni.....	178
Bibliografia.....	183
Riassunto	198

Introduzione

Una breve premessa di metodo. Il presente elaborato è stato scritto in concomitanza con l'iter di approvazione della riforma che riduce il numero dei parlamentari, attraversando le diverse fasi che lo hanno contraddistinto. In particolare, il voto parlamentare in seconda lettura dell'8 ottobre 2019 e il rinvio della consultazione referendaria inizialmente prevista per il 29 marzo 2020 alle date del 20 e 21 settembre con cui la riforma è stata definitivamente approvata. Questo "parallelismo" ne ha di certo influenzato la scrittura che si è conclusa contestualmente all'iter e dunque in larga misura senza conoscerne l'esito finale. Da un lato, questa cornice ha favorito la possibilità di raccogliere e consultare i numerosi contributi che si sono susseguiti sul tema a causa del rinvio del referendum, ma dall'altro lato ha imposto un approccio basato su ipotesi. Pertanto, scopo della tesi è di riflettere su quali possibili conseguenze scaturiranno dalla riduzione dei parlamentari e su quali misure il legislatore dovrà considerare alla luce del mutato quadro costituzionale.

Analizzandone in breve il contenuto, l'emendamento costituzionale in esame prevede che il numero dei deputati passi da 630 a 400, dei senatori da 315 a 200 e costituzionalizza una prassi presidenziale che era stata disattesa dai soli Cossiga e Pertini, per cui il numero massimo di senatori a vita presenti in Parlamento sia cinque. Invero, si tratta di una misura necessaria affinché il peso di tali figure non cresca in misura eccessiva rispetto ad un Senato drasticamente ridimensionato.

Come noto, la riforma è nata dal collegamento di tre proposte tra loro indipendenti ma sostanzialmente identiche, presentate da parlamentari appartenenti a gruppi diversi fra loro. L'approvazione delle leggi costituzionali, disciplinata dall'articolo 138 della Costituzione, prevede una doppia approvazione di ciascuna Camera, secondo un intervallo di almeno tre mesi tra una deliberazione e l'altra da parte della medesima Assemblea, e maggioranze aggravate in seconda lettura. Il testo è stato approvato per la prima volta dal Senato il 7 febbraio 2019 e alla Camera il 9 maggio 2019. Successivamente, la seconda approvazione al Senato si è tenuta il 9 maggio 2019 e complice la crisi di Governo e la formazione del nuovo Esecutivo, è slittata alla Camera l'8 ottobre 2019. Con riferimento alle maggioranze aggravate richieste per la seconda lettura, la disposizione costituzionale richiamata richiede una maggioranza di due terzi dei componenti affinché sia evitata la richiesta di referendum. Tale quorum è stato raggiunto solo

alla seconda lettura della Camera, e successivamente, su richiesta di 71 senatori di varia estrazione politica è stato richiesto il referendum indetto tempestivamente per la data del 29 marzo 2020. L'emergenza sanitaria sopraggiunta a partire dalla fine del mese di febbraio ha indotto uno slittamento della data della consultazione referendaria al 20 e al 21 settembre 2020, in concomitanza con le elezioni regionali tenutesi in sette Regioni, che si è conclusa con l'approvazione della legge costituzionale.

Per comprendere le ragioni che giustificano una simile riforma occorre partire dalle sue origini, da come è nata l'idea di proporre una revisione costituzionale che si limitasse al solo "taglio" dei rappresentanti, senza essere bilanciata e sostenuta da riforme di contrappeso o misure volte al superamento del bicameralismo perfetto, sul quale si sono scontrate con scarso successo i due ultimi principali tentativi di riforma costituzionale. Del resto, gli esiti delle consultazioni referendarie del 2006 e 2016 hanno agito implicitamente come disincentivi alla produzione di una riforma costituzionale organica, e al contrario hanno stimolato una riflessione in merito al metodo con cui avviare una nuova stagione di riforme. Il principale vantaggio offerto da emendamenti costituzionali *single issue* consiste nel rendere chiaro il contenuto della legge costituzionale e soprattutto omogeneo, senza che siano contestualmente modificate disposizioni costituzionali tra loro diverse. Il metodo di riforma puntuale ha inoltre comportato rilevanti conseguenze sull'iter di approvazione della legge costituzionale, attraverso la dichiarazione di inammissibilità del Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera di emendamenti al testo della riforma, il cui contenuto è parso ad ogni modo coerente e correlato rispetto alla riduzione dei parlamentari. Si tratta di una condotta quantomeno inconsueta ma che può essere a sua volta giustificata dal nuovo approccio adottato dal legislatore.

Sebbene la nuova stagione di riforme costituzionali sia stata inaugurata con la presentazione ad inizio legislatura delle proposte riguardanti la riduzione del numero dei parlamentari, ne sono seguite ulteriori che, come si vedrà nel corso dell'elaborato, sono in grado di fornirci il disegno riformista in cui occorre contestualizzare l'emendamento costituzionale in esame. Si tratta di proposte tra loro apparentemente slegate ma che, come opportunamente segnalato, sono volte a ridimensionare ed indebolire gli istituti tipici della democrazia rappresentativa in favore di quella diretta. La logica di intervenire in maniera quasi chirurgica sulla carta costituzionale ne determina degli evidenti vantaggi ma allo stesso impedisce, soprattutto dal punto di vista dell'elettore, di cogliere il significato complessivo in cui i singoli emendamenti costituzionali si sommano. Peral-

tro, strutturare un ampio progetto di revisione della Costituzione in molteplici iniziative, ne rende imprevedibile il risultato finale. In altri termini, il legislatore non può avere la certezza che il proprio disegno si possa realizzare nel suo complesso, è necessaria la presenza di un alto livello di coordinamento fra contenuti e tempistiche delle diverse riforme, affinché non si verifichino conseguenze inattese.

Le ragioni della riduzione dei parlamentari sono altresì note, meno parlamentari significherebbe secondo i promotori della riforma, una maggiore efficienza del Parlamento, un'opportunità di allineamento dell'Italia rispetto ai numeri delle assemblee elettive degli altri ordinamenti europei ed infine una forma di risparmio di spesa pubblica. Si tratta di propositi ambiziosi e con ogni probabilità non di facile raggiungimento. Quello che si cercherà di sviluppare sarà proprio una riflessione in merito a questo punto, ossia come può una riforma talmente limitata perseguire obiettivi di una simile entità e allo stesso tempo non stravolgere gli equilibri costituzionali ed istituzionali. La riduzione dei deputati e senatori ha certamente i requisiti formali per poter essere qualificata come una riforma puntuale, ma ciò su cui occorre interrogarsi è la natura e l'estensione delle sue conseguenze sull'ordinamento. In altri termini, se un emendamento costituzionale *single issue* nella forma poi lo sia anche nella sostanza.

Nelle pagine che seguono si cercherà di fornire una risposta a questo quesito. In questo senso, il lavoro è stato suddiviso in cinque capitoli.

Il primo capitolo, con lo scopo di introdurre il tema, presenta l'evoluzione del concetto di numero dei parlamentari nella storia repubblicana. Dal dibattito della Costituente, passando per la legge costituzionale n.2 del 1963, fino ai più recenti tentativi di riforma, in cui la riduzione del numero di deputati e senatori è stata accompagnata da misure volte a modificare l'assetto paritario del nostro bicameralismo. Seguirà un'analisi dello scarno articolato di cui si compone la riforma, fino ad una riflessione circa il metodo puntuale, del quale si è pocanzi accennato.

Il secondo capitolo approfondisce i principali contributi in ambito politologico sulla dimensione ottimale delle assemblee elettive in termini di numero dei parlamentari. In particolare, verrà analizzata la legge della radice cubica di Taagepera, peraltro riemersa nel corso del dibattito referendario come argomento a sostegno della riforma, ma anche successivi contributi che hanno posto in relazione il numero dei rappresentanti alla qualità e ai costi del processo decisionale. In conclusione, si è ritenuto indispensabile fornire un'analisi comparata perché si possa cogliere con chiarezza come la composizione numerica attuale e post-riforma del Parlamento italiano si ponga a confronto con

gli altri Parlamenti europei ed extraeuropei. In aggiunta, si è sviluppato un breve approfondimento circa i dibattiti attualmente in corso in altri paesi come Inghilterra, Francia e Germania, circa l'opportunità di ridurre il numero dei parlamentari.

Il terzo capitolo si pone l'obiettivo di esaminare le conseguenze elettorali e politiche della riduzione dei parlamentari. Necessario punto di partenza di tale riflessione non può che essere la legge n.51 del 2019 con la quale il legislatore, attraverso un combinato disposto con la legge costituzionale, ha deciso di rendere neutrale la legislazione elettorale rispetto alla riduzione del numero dei parlamentari. Come si vedrà, si tratta di un'operazione necessaria e doverosa, sulla quale permangono alcuni dubbi rispetto a possibili pregiudizi sulla rappresentatività di alcune aree del Paese. Successivamente saranno discusse le prospettive di riforma della legge elettorale, con un breve approfondimento del contenuto del testo ora in esame alla Commissione Affari costituzionali della Camera, il c.d. *Germanicum*. Cercando di estendere l'analisi oltre la sola disciplina elettorale, ulteriori fattori risulteranno cruciali nel determinare il grado di rappresentatività del futuro Parlamento. Tra questi vanno incluse altri emendamenti *single issue*, come quello che prevede l'omologazione degli elettorati passivi delle due Camere e quello in materia di referendum e iniziativa legislativa popolare rafforzata. A conclusione del capitolo si discuterà dei possibili riflessi della riforma costituzionale sul sistema politico italiano, in cui rivestirà un ruolo centrale la legge elettorale.

Il quarto capitolo tratta le conseguenze della riforma costituzionale sull'organizzazione del Parlamento. In primo luogo, si è considerato il caso dei gruppi parlamentari, in ragione del ruolo centrale che rivestono nella composizione delle due Camere e delle loro articolazioni, oltre che per la programmazione dei lavori. Il principale effetto della riduzione di deputati e senatori, al netto delle significative differenze fra le discipline di Camera e Senato, consisterà nell'innalzamento della soglia implicita per la costituzione dei gruppi stessi. A parità di discipline, entrambe le Camere (e specialmente il Senato), vedrebbero la propria composizione concentrarsi in pochi gruppi parlamentari, con la contestuale esplosione del gruppo misto e delle proprie componenti politiche. Similmente a quanto si affermerà riguardo le commissioni parlamentari, intervenire a livello regolamentare per adeguarne le disposizioni alla nuova composizione del Parlamento, offre l'occasione per raggiungere una tanto attesa ed auspicata convergenza, in larga misura assente, fra i due regolamenti. Allo stesso tempo, le commissioni rappresentano uno snodo cruciale circa l'impatto della riforma sull'organizzazione dell'istituzione parlamentare. Conseguentemente alla riduzione dei deputati e senatori,

le proprie composizioni saranno destinate a ridursi drasticamente, comportando non poche criticità sia in termini di rappresentatività che di funzionalità, in particolare quando queste si trovano in sede legislativa o deliberante. Inevitabile sarà un ripensamento del numero delle commissioni permanenti e delle loro composizioni, che potrebbe condurne alla soluzione degli accorpamenti per quelle tra loro “omogenee”. Si tratta dell’ipotesi più ragionevole ma ad ogni modo non priva di insidie. In questo senso, sarà indispensabile una valorizzazione delle commissioni bicamerali, fondamentali affinché si possa compensare una riduzione del numero delle permanenti, imposto dalla riforma. Il capitolo si conclude con una rapida rassegna circa i vari organi parlamentari minori, per i quali resta auspicabile un intervento di ampio respiro.

L’elaborato termina con il quinto capitolo, che analizza le conseguenze della riforma costituzionale sui procedimenti parlamentari. A questo proposito l’ostacolo del bicameralismo, e la decisione conservativa del legislatore nel mantenerlo immutato, ne rendono l’impatto nullo o addirittura distorsivo. Il capitolo affronta la questione relativa ai quorum numerici e frazionari richiesti per l’attivazione di procedure o istituti, in termini di necessità di intervenire o meno per un loro adeguamento al nuovo numero di deputati e senatori. Successivamente, in via più specifica, si sono approfonditi i principali procedimenti, tra cui quello legislativo e quelli di garanzia costituzionale. Rispetto a quest’ultimo gruppo va segnalata in particolare l’elezione del Presidente della Repubblica e la valorizzazione (consapevole o inconsapevole) dei delegati regionali alla luce del mutato quadro costituzionale. Sebbene vi siano alcune disposizioni che necessitano un adattamento, mantenere intatte le soglie e quorum richiesti in un Parlamento ridotto del 36,5%, rappresenta un’opportunità qualora si intenda perseguire un orientamento tipicamente maggioritario, declinato in procedimenti più rapidi e in un minor coinvolgimento delle forze politiche di minoranza. In altri termini, si cercherà di dimostrare come per alcuni dei casi, l’inerzia riformatrice rappresenti una valida soluzione se accompagnata da correttivi necessari, per esempio in materia di gruppi parlamentari e commissioni.

Capitolo 1: La proposta di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari

1.1 Il numero dei parlamentari agli articoli 56, 57, 59 della Costituzione e i precedenti tentativi di riforma

1.1.1 Il dibattito in Assemblea Costituente e la Costituzione del '48

La questione concernente il numero dei parlamentari in Costituzione rientra nella più ampia disciplina costituzionale del Parlamento. Rispetto a quest'ultima, i padri costituenti vollero adottare un approccio dettagliato, analogamente alle altre esperienze occidentali come quella americana, in modo che non ci si limitasse a definire la durata della legislatura ma anche i requisiti per l'elettorato attivo e passivo, i criteri per il riparto dei seggi fra circoscrizioni e il numero dei membri dei due rami del Parlamento¹.

La formulazione originaria del testo costituzionale non prevedeva una cifra pre-determinata di deputati e di senatori, ma dei rapporti fissi tra singolo parlamentare e popolazione. In particolare, un deputato ogni ottantamila abitanti (o frazioni superiori a quarantamila) e un senatore ogni duecentomila abitanti (o frazioni superiori a centomila) con un minimo di sei senatori per Regione, ad eccezione per la Valle d'Aosta a cui ne spettava uno. All'interno della Costituente, la questione relativa alla definizione del numero dei parlamentari rappresentava un tema secondario rispetto a decisioni di più ampio respiro e carattere sistematico, come la scelta del sistema elettorale proporzionale o maggioritario, della dimensione delle circoscrizioni, della presenza di clausole di sbarramento e premio di maggioranza, di un sistema elettorale ad unico o doppio turno e la creazione delle Regioni². Nonostante la sua non primaria rilevanza, la questione fu comunque ampiamente discussa, dapprima nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione e successivamente nelle sedute plenarie della Costituente stessa.

¹ Ciro 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 "Quaderni costituzionali", 2019, n.3, p.5.

² Paolo Carrozza, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.4.

Rispetto alla composizione della Camera dei deputati, i lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per il progetto di Costituzione, si aprirono con la relazione presentata dal repubblicano Giovanni Conti, la cui proposta³ prevedeva l'elezione di un deputato ogni centocinquantamila abitanti. Considerando la popolazione italiana del periodo, si sarebbe trattato di circa quattrocento parlamentari eletti. Questo rapporto venne giustificato dal relatore in ragione dell'introduzione di ulteriori assemblee con competenza legislativa, quelle regionali, che secondo Conti avrebbero costituito un ulteriore canale di rappresentanza della popolazione⁴.

In secondo luogo, andava considerata la possibilità – in circostanze di particolare rilevanza – di convocare l'Assemblea Nazionale. Sebbene circoscritta a casi particolari, questa previsione avrebbe comportato la riunione del Parlamento in sede plenaria, ampliando dunque il numero di parlamentari⁵. La proposta di Conti subì successive modifiche da parte della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. La prima avvenne durante la seduta del 13 settembre 1946 con la presentazione di un emendamento⁶, da parte del democristiano Giuseppe Cappelletti, che prevedeva una riduzione

³ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 8 (pom.), 4 settembre 1946, p.100, “Conti (gruppo repubblicano) La Camera dei Deputati avrebbe il carattere di un organo rappresentativo della Nazione nella sua unità, cioè come collettività dei cittadini. [...] Pertanto, propone che la Camera sia “composta di 400 membri e nominata per quattro anni” e che sia “eletto un deputato ogni 150.000 abitanti”.

⁴ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 14 (ant.), 13 settembre 1946, p.188, “Conti (gruppo repubblicano) Si augura che i compilatori delle norme statutarie delle singole regioni, allarghino quanto più è possibile la competenza dei futuri organi regionali, affidando ad essi la trattazione di tutti i problemi che hanno un carattere locale e regionale; così potrà esser evitata alla Camera dei Deputati la trattazione di materie che renderebbero la sua vita assai difficile, spingendola a quelle degenerazioni parlamentaristiche delle quali la nostra Nazione ha tanto risentito in passato”.

⁵ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 14 (ant.), 13 settembre 1946, p.188, “Conti (gruppo repubblicano) È stata prevista, infatti, l'unione delle due Camere in Assemblea nazionale. Si avrà così un consesso molto numeroso, e questo, secondo le intenzioni dei più, dovrebbe spesso riunirsi per decidere in merito ad avvenimenti di grande importanza. Ciò impone una limitazione del numero dei Deputati”.

⁶ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 14 (ant.), 13 settembre 1946, p.187, “Cappelletti (gruppo democratico cristiano) propone un emendamento così concepito: sarà eletto un Deputato ogni 100.000 abitanti». La sua proposta di accrescere il numero dei Deputati trova giustificazione in due considerazioni: anzitutto dare una congrua rappresentanza regionale; in secondo luogo utilizzare con maggiore ampiezza le capacità”.

ne del rapporto deputato eletto/popolazione da uno ogni centocinquantamila ad uno ogni centomila (e frazioni superiori a cinquantamila).

Anche l'emendamento presentato da Cappi fu destinato ad un'ulteriore modifica. Questa venne operata nella direzione di favorire un ulteriore allargamento della rappresentanza, attraverso la fissazione del rapporto di un seggio ogni ottantamila abitanti (e per frazioni superiori a quarantamila), comportando l'elezione di oltre cinquecento deputati. Durante la seduta plenaria della Commissione per il progetto di Costituzione del 27 gennaio 1947, su proposta dell'onorevole Fuschini venne votato ed approvato un emendamento al testo del Comitato di redazione: *“La Camera dei Deputati è eletta a suffragio diretto ed universale in ragione di un Deputato per ottantamila o frazione superiore a quarantamila abitanti”*. Le motivazioni alla base della seguente proposta risiedevano nella convinzione che, conseguentemente all'ampliamento del numero degli eletti, sarebbe cresciuta l'autorevolezza dell'istituzione parlamentare. In secondo luogo, il numero di deputati da essa prevista, risultava coerente rispetto alle esperienze contemporanee e passate: *“la Costituente ha avuto 556 deputati ma anche le Camere normali non sono state mai inferiori ai 500 Deputati e si arrivò a 535, numero massimo cui si è pervenuti in periodo normale”*⁷.

Le ragioni di fondo che spinsero verso questa soluzione, furono ottimamente riassunte da Palmiro Togliatti e Umberto Terracini. Secondo il primo, vi era il rischio che una contrazione del numero dei parlamentari avesse delle implicazioni negative sul piano della rappresentanza *“distaccando troppo l'eletto dall'elettore”*, ed incidendo, di conseguenza, sul rapporto tra parlamentare eletto e partito politico di appartenenza, *“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”*⁸. Il secondo temeva che la riduzione del numero dei deputati potesse essere 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”*, ed interpretato dai cittadini *“come una manifesta-*

⁷ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seduta plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n.21 (ant.). 27 gennaio 1947, p.193.

⁸ Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n.229 (pom.) 23 settembre 1947, p.437 .

zione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare”⁹, con il rischio di alimentare un sentimento di ostilità nei confronti del Parlamento.

Non va infine dimenticato che successivamente a tale deliberazione, vennero operati ulteriori tentativi per riportare il rapporto deputato/popolazione ai livelli delle proposte precedenti. In particolare, durante la seduta del 23 settembre 1947 vennero discusse e respinte le proposte dell'onorevole Nitti e dell'onorevole Conti, rispettivamente volte a cambiare il rapporto in favore di un deputato ogni centomila (e frazioni superiori a cinquantamila) e di un deputato ogni centocinquantamila (e frazioni superiori a settantacinquemila)¹⁰.

La versione finale del Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea, distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947, recitava all'Art.56: *“La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età”*. Di conseguenza, durante le prime tre legislature della Repubblica, il numero dei membri della Camera dei Deputati crebbe progressivamente – in parallelo con la popolazione italiana - passando da 574 della prima legislatura (1948-1953), a 590 della seconda legislatura (1953-1958) fino a 596 deputati della terza legislatura (1958-1963).

Considerando ora il Senato, la definizione del numero dei parlamentari dovette passare inevitabilmente per un più ampio dibattito circa le modalità e le forme con le quali realizzare il bicameralismo¹¹. Nella seduta dell'8 ottobre 1947 venne confermato il testo redatto dalla Commissione per la Costituzione che prevedeva un minimo di sei senatori per Regione – con l'eccezione della Valle D'Aosta cui ne spettava uno – e la fissazione del rapporto di un senatore ogni duecentomila abitanti (o per frazione superiore a centomila)¹². Il Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione fina-

⁹ Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n.18 (ant.), 18 settembre 1946, p.206.

¹⁰ Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta del 23 settembre 1947 (ant.), p.439.

¹¹ Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2019, n.2, p.5.

¹² Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n.250 (pom.), 8 ottobre 1947, p.1010.

le in Assemblea, distribuito il 20 dicembre 1947, recitava all'art.57 *“Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. 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”*.

Giova ricordare come, ai sensi dell'art.66 della Costituzione del 1948, le durate delle legislature di Camera e Senato fossero differenti: per la Camera si prevedeva una legislatura di cinque anni, per il Senato di sei. Diversamente dalla Camera dei Deputati, il Senato non si caratterizzò durante le prime tre legislature per una crescita progressiva dei suoi membri, a causa della terza disposizione transitoria e finale della Costituzione che prevedeva per la prima legislatura repubblicana 107 senatori di diritto che si sarebbero sommati a quelli eletti.

In particolare, si tratta di deputati dell'Assemblea Costituente che oltre a possedere i requisiti di legge per essere senatori:

- 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 per aver partecipato alla Secessione dell'Aventino;
- hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato;

La prima legislatura del Senato si caratterizzò per un totale di 344 senatori (107 di diritto sommati ai 237 eletti), la seconda, a causa del venire meno della terza disposizione transitoria della Costituzione, da 237 ed infine la terza con 246 eletti.

1.1.2 La riforma del 1963 e la cristallizzazione del numero dei parlamentari
Con la conclusione della prima legislatura ed il venire meno dei 107 senatori di diritto previsti dalla terza disposizione transitoria della Costituzione, il dibattito riguardo il numero di parlamentari tornò in primo piano, vista la differenza numerica consistente tra i membri delle due Camere. Non va inoltre dimenticato l'inevitabile aumento demo-

grafico che avrebbe reso inadeguato un calcolo dei parlamentari basato su rapporti, sia in senso quantitativo sia qualitativo (a causa degli spostamenti della popolazione)¹³.

In questa chiave devono leggersi i tentativi operati dal primo governo Segni con la proposta A.S. 1931, presentata in Senato il 29 marzo 1957 e la proposta A.S. 1977 presentata in Senato 6 maggio 1957 del senatore Sturzo. Il tentativo di riforma A.S.1931, come indicato nel suo testo, mira a raggiungere “*un migliore equilibrio*” nella composizione numerica delle due Camere, in modo che “*il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento*” in riferimento anche alla composizione limitata delle commissioni al Senato e alla scarsa incidenza numerica che avrebbe l’Assemblea nelle sedute comuni del Parlamento.

Oltre all’equiparazione della durata delle legislature fra Camera e Senato, la proposta prevedeva l’aumento del numero dei senatori elettivi non superiore ad un quarto dell’attuale numero dei membri elettivi. Questo attraverso l’istituzione di un collegio unico nazionale per l’attribuzione dei seggi aggiuntivi, distribuiti proporzionalmente tra i partiti politici presentatisi con lo stesso contrassegno nelle varie Regioni. Associate al collegio unico nazionale, la proposta prevedeva liste nazionali precostruite in base ad un albo di parlamentari, tenuto dal presidente del Senato - d’accordo con il presidente della Camera - e costituito in base al criterio di anzianità. In tale albo ogni raggruppamento politico doveva individuare i suoi candidati, collocandoli all’interno secondo il criterio di anzianità nella propria lista nazionale. Infine, si prevedeva l’elezione dei candidati maggiormente votati nelle suddette liste nazionali, entro il margine di seggi assegnato ad ogni gruppo - secondo calcolo proporzionale - per i voti ottenuti da ciascun raggruppamento politico in sede regionale.

In secondo luogo, era previsto l’aumento del numero dei senatori di diritto con l’inclusione tra essi degli ex presidenti dell’Assemblea Costituente e delle assemblee legislative. In terzo ed ultimo luogo, l’aumento da cinque a dieci dei senatori di nomina presidenziale, con la contestuale estensione delle categorie di appartenenza previsto dal’art.59 della Costituzione, includendo cittadini che avessero svolto eminenti attività nel campo della politica, amministrazione statale e locale, della magistratura e delle forze armate.

¹³ Giovanni Tarli barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in “Le Regioni”, 2019, n.2, p.378, il quale rileva come “con le regole costituzionali in vigore fino al 1963 avremmo oggi oltre 1.300 parlamentari!”.

Quanto all'iniziativa del senatore Sturzo (A.S.1977), questa si limitava a intervenire sull'articolo 57 della Costituzione. La proposta stabiliva un rapporto per il calcolo dei senatori di un rappresentante ogni centocinquantamila abitanti (e frazioni superiori a settantacinquemila). In secondo luogo, veniva elevato il numero minimo di senatori per Regione, passando a sette con l'eccezione della Valle d'Aosta (a cui rimaneva l'assegnazione di un solo senatore).

Queste due proposte anche se non approvate, alimentarono un significativo dibattito destinato a concludersi con la proposta del governo Fanfani A.S. 250, presentata in Senato l'11 novembre 1958, approvata in testo unificato alla proposta l'A.S. 285 (presentata dal senatore Sturzo il 18 novembre 1958). I contenuti di entrambe furono radicalmente modificati nel corso del loro iter di approvazione. Analizzandone le previsioni originarie si evince come entrambe le iniziative prevedevano l'equiparazione della durata della legislatura del Senato a quella della Camera.

Ulteriore elemento in comune è la previsione della nomina di senatori di diritto - quali ex presidente di Assemblea e della Costituente - seppur con differenze in termini di durata della carica, quattro anni per l'A.S.285 e tre anni per la l'A.S.250. Tuttavia, tra le stesse sussistevano elementi di differenza: da un lato la proposta governativa prevedeva l'istituzione di un albo speciale in cui erano contenuti i nominativi di parlamentari eleggibili per requisiti di anzianità e di incarichi ricoperti, eletti in un Collegio Nazionale "per un numero pari ad un quarto di quello attribuito complessivamente alle Regioni", con liste e sistema di elezione analogo a quello proposto dal Segni nel 1957.

Dall'altro lato, la proposta A.S.285 adottava un altro approccio, stabilendo il rapporto di un senatore ogni centosessantamila abitanti (e frazioni superiori a ottantamila), oltre all'aumento a sette del numero minimo di senatori per Regione (con l'eccezione della Valle d'Aosta, un senatore). In terzo ed ultimo luogo, il disegno governativo prevedeva dieci senatori di nomina presidenziale, l'iniziativa del senatore Sturzo venti.

Il 4 dicembre 1958, per discutere e analizzare le due proposte, il Senato istituì la *Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge costituzionale concernenti la durata e la composizione del Senato della Repubblica (nn. 250 e 285)*, presieduta dal Senatore Giuseppe Paratore. Il 24 gennaio 1961 ed il 23 febbraio 1961, venne presentata all'Assemblea la relazione della Commissione speciale, con la quale veniva proposto un testo unificato dei due progetti di riforma. Si prevedeva l'equiparazione della differente durata delle due legislature a cinque anni, l'ampliamento della categoria dei senatori di

diritto, l'aumento del numero dei senatori di nomina presidenziale per un totale di dieci ed infine l'istituzione di un collegio nazionale per l'elezione di cento senatori aggiuntivi. Durante la seduta del 23 febbraio 1961, venne votato un ordine del giorno su proposta del senatore Varaldo con il quale si rinviò la proposta alla Commissione per un ulteriore esame¹⁴. Conseguentemente venne operata una sostanziale revisione del testo unificato, in cui vennero eliminate le previsioni riguardo: l'istituzione dell'albo speciale nazionale per i cento senatori aggiuntivi, l'ampliamento della categoria dei senatori a vita e di diritto con ex presidenti di Assemblea e Costituente e l'aumento a dieci dei senatori di nomina presidenziale. Le novità del nuovo testo consistevano nell'abbassamento del rapporto senatore/popolazione ad uno ogni centottantamila e nell'aumento a sette del numero minimo di senatori per Regione – fatta salva l'eccezione della Valle D'Aosta¹⁵-.

Ma la principale innovazione è rappresentata dal cambiamento del metodo con cui individuare il numero di parlamentari. Per la Camera venne fissata una cifra fissa pari a 600¹⁶, mentre per il Senato la soluzione fu intermedia con la determinazione di un numero massimo di senatori pari a 300 (da determinare attraverso il rapporto così come modificato dalla nuova proposta). La decisione di utilizzare un rapporto con la popolazione per individuare il numero di parlamentari da eleggere sottintende la scelta di privilegiare la rappresentanza. Un approccio basato su numeri fissi tende a privilegiare la funzionalità, ma va ribadito come entrambi gli obiettivi debbano coesistere in ciascun Parlamento elettivo, anche se la scelta di un metodo a discapito dell'altro ne determina la prevalenza¹⁷.

¹⁴ Senato della Repubblica. Assemblea, *Resoconto stenografico*. III Legislatura, 352ª Seduta (pom.), 23 febbraio 1961, p.16697.

¹⁵ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585*. Dossier di documentazione n.71/6. Roma Camera dei Deputati, 27 febbraio 2019, p.8, “ Per la Valle d'Aosta, oltre ad una ragione legata al limitato peso demografico, si è aggiunto anche il collegamento simmetrico con l'articolo 83, secondo comma, Cost. secondo cui tale regione partecipa alla formazione del collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica, oltre che con i suoi parlamentari, con un solo delegato del Consiglio regionale (a differenza dei tre delle altre regioni)”.

¹⁶ Sul punto si veda, Camera dei Deputati, *Proposta di legge costituzionale (Modifica dell'articolo 58 della Costituzione)*, n.2919, III Legislatura, 24 marzo 1961.

¹⁷ Emanuele Rossi, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, p.29. Sul punto si veda anche Pasquale Costanzo, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in “Consulta Online”, n.1, 2020, p.76 “la bilancia, in quel ca-

La nuova proposta di riforma venne presentata dal relatore Schiavone all'assemblea del Senato durante la seduta del 10 maggio 1961 per poi essere approvato in data 16 gennaio 1962 e trasmesso alla Camera dei Deputati il 22 gennaio 1962 come proposta C. 3571. Il testo venne esaminato in Commissione Affari costituzionali, in cui riemersero questioni che erano state superate nell'altro ramo del Parlamento, quali il Collegio nazionale per l'elezione di cento senatori aggiuntivi e l'ampliamento dei senatori di nomina presidenziale. Per superare questa situazione di stallo, la Presidenza della Commissione nominò un Comitato ristretto a cui venne affidato il compito di produrre un nuovo testo da presentare alla Commissione stessa.

La proposta del Comitato confermava il numero fisso per i membri della Camera dei Deputati ma con l'aggiunta di ulteriori trenta parlamentari per un totale di 630. L'integrazione venne motivata secondo i dati dell'ultimo censimento della popolazione italiana che, ai sensi del rapporto previsto dall'articolo 56 della Costituzione (uno ogni ottantamila), avrebbe comportato l'elezione di 630 deputati. Anche per il Senato venne stabilito un numero fisso di parlamentari – non più massimo - pari a 315¹⁸. La scelta è conseguente all'aumento a 630 dei membri della Camera, in modo tale da mantenere rispettata la proporzione di un senatore ogni due deputati. Inoltre, si prevedeva l'aumento da sei a sette del numero minimo di senatori per Regione e l'elezione di due senatori per la nuova Regione del Molise, istituita in applicazione della IV disposizione transitoria della Costituzione.

Infine, veniva confermata l'equiparazione delle durate delle legislature delle due Camere a cinque anni, questione oramai pacifica sulla quale vi era la convergenza di tutte le forze politiche, in ragione degli scioglimenti anticipati di tipo tecnico del Senato avvenuti nelle prime due legislature per garantire il rinnovo contestuale dell'Assemblea all'elezione della Camera dei Deputati¹⁹. Da segnalare come, seppur all'interno del Comitato e della Commissione vi fosse una maggioranza favorevole alla nomina a senatori

so, fu fatta pendere a favore di una funzionalità che si riteneva sarebbe stata in futuro compromessa da un ampliamento abnorme delle assemblee rappresentative [...] Per altro verso, l'istantanea che venne in allora scattata sulla numerosità dei parlamentari fu ritenuta costituire un soddisfacente compromesso fra rappresentanza e funzionalità”.

¹⁸ Camera dei Deputati, *Relazione della 1a Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello stato e della pubblica amministrazione) sul Disegno di legge costituzionale (Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione)*, n.3571-A. III Legislatura, 4 agosto 1962, p.3.

¹⁹ Ida Angela Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p.207.

a vita e di diritto per ex Presidenti di Assemblea ed ex Presidenti della Costituente, e all'ampliamento del numero dei senatori di nomina presidenziale, le perplessità e l'opposizione di una parte dei membri della Commissione portarono la maggioranza a circoscrivere la proposta di riforma ai soli punti accolti all'unanimità²⁰.

Il testo del Comitato ristretto venne approvato secondo la procedura prevista ai sensi dell'art.138 della Costituzione a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere in seconda votazione e pertanto, sottratto alla possibile richiesta di referendum confermativo e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 febbraio 1963 come legge costituzionale n. 3 del 9 febbraio 1963. Il merito di questa riforma è stato quello di cristallizzare in cifre fisse il quoziente di rappresentatività previsto dall'originaria formulazione degli artt. 56 e 57 Cost., potenziandolo per il Senato della Repubblica. Se si considera la popolazione del tempo (51 milioni di abitanti), seguendo i rapporti allora vigenti in Costituzione, i seggi per la Camera sarebbero stati 637 e per il Senato 255.

La ratio della riforma è stata quella di sottrarre la composizione delle due Camere dalle variabili demografiche, da un lato impedendo l'eccessiva espansione numerica dei seggi conseguente alla crescita demografica, ma dall'altro, anche quella di tutelarne la composizione a fronte di fenomeni contrari, come significativi cali demografici²¹. Si noti inoltre che, la scelta di costituzionalizzare il numero degli eletti rappresenta una delle poche eccezioni nel panorama europeo, in cui la maggioranza degli ordinamenti stabilisce tramite fonti ordinarie il numero dei rappresentanti, anche se a fronte di questa maggiore disponibilità non è corrisposta una tendenza del legislatore a intervenire sul numero dei parlamentari²².

Per completezza, si consideri la modifica operata dalla legge costituzionale n.1 del 2001, riguardo il numero dei deputati e senatori rappresentanti degli italiani residenti all'estero. Questa legge costituzionale, non prevede né integrazioni né riduzioni del numero di parlamentari di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione, bensì interviene sui collegi di elezioni degli stessi. In particolare, al comma secondo dell'art.56 si prevede

²⁰ Camera dei Deputati, *Relazione della 1a Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello stato e della pubblica amministrazione) sul Disegno di legge costituzionale (Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione)*, n.3571-A. III Legislatura, 4 agosto 1962, p.4.

²¹ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in "Federalismi.it", 2020, n.12, p.54.

²² Paolo Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2019, Numero speciale, p.91.

per i 630 deputati, che 618 siano eletti in collegi nazionali e dodici nella circoscrizione Estero (introdotta attraverso una modifica dell'art.48 della Costituzione con la legge costituzionale n.1 del 17 gennaio 2000), analogamente al comma secondo dell'art.57 si prevede per i 315 senatori, che 309 eletti in collegi nazionali e sei nella circoscrizione Estero. Ad ogni modo, le modifiche poste in essere dalle leggi costituzionali del 1963 e del 2001, integrate all'articolo 59 della Costituzione - riguardo i cinque senatori a vita di nomina presidenziale e gli ex Presidenti della Repubblica- hanno determinato la composizione dei due rami del Parlamento fino all'attuale legislatura.

1.1.3 I successivi tentativi di riforma: dalla Commissione Bozzi alla riforma Renzi-Boschi

A partire dal 1983, la questione relativa al numero dei parlamentari riemerse all'interno dei dibattiti relativi ai progetti di revisione costituzionale di cui ora si passerà in rassegna. Va premesso che nessuna delle seguenti proposte si limitava ad incidere sul numero di membri delle due Camere ma, con maggiore profondità si prevedeva il superamento del bicameralismo perfetto differenziando e modificando le funzioni delle due Camere oppure i criteri di composizione delle stesse²³.

Dopo vent'anni dalla riforma del 1963, il tema tornò di attualità con l'istituzione della Commissione bicamerale per le Riforme istituzionali, presieduta dal deputato Aldo Bozzi durante la IX legislatura (30 novembre 1983 - 29 gennaio 1985). La Commissione venne istituita per formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, su temi quali: il Parlamento, il Governo, le fonti normative, il Presidente della Repubblica, i partiti e il sistema elettorale. Il lavoro della Commissione si articolò in 34 sedute dell'Ufficio di Presidenza, organizzato in gruppi di lavoro per discutere le proposte che sarebbero state sottoposte alla sede plenaria²⁴.

Nella relazione presentata alle Camere il 29 gennaio 1985, non venne formalizzata una proposta riguardo la riduzione del numero dei parlamentari, che però fu oggetto di discussione in sede di Commissione. L'unifico riferimento all'interno della relazione di maggioranza sulla questione, riguarda *“l'obiettivo di ridurre il carico di lavoro delle due Camere attraverso una differenziazione delle stesse e un forte utilizzo della delegificazione”*, che avrebbe comportato la riduzione del numero degli eletti *“a condizione di*

²³ Emanuele Rossi, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p 30.

²⁴ Raimondo Catanzaro, *Trent'anni di inettitudine. Dalle grandi ipotesi di riforma alla riforma che scontenta tutti: una storia italiana*, in www.rivistailmulino.it, aprile 2014 .

non recare criticità sul funzionamento dei due rami del parlamenti e di non ridurne la rappresentatività”²⁵. In sede di Commissione vennero valutate due possibili soluzioni per raggiungere tale l’obiettivo. La prima prevedeva la reintroduzione del rapporto parlamentare/popolazione, in particolare un deputato ogni 110.000 abitanti e un senatore ogni 200.000. Percorrendo questa soluzione, Camera e Senato sarebbero state rispettivamente costituite da 514 e 282 membri. La seconda avrebbe mantenuto il criterio della cifra fissa, calcolata però attraverso la media della composizione delle Camere basse di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania; prevedendo tra i 480-500 deputati e 240-250 senatori²⁶.

Ai lavori della Commissione Bozzi seguirono, nella IX legislatura, quelli della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita – Iotti, che operò tra il settembre del 1992 ed il gennaio del 1994. Tra le proposte formulate non vi sono riferimenti alle modifiche degli articoli 56 e 57 della Costituzione, assenti in ragione di una mancata convergenza tra i membri della Commissione stessa. In particolare, nella relazione della Presidente Iotti emerge come si fosse vicini ad un accordo sulla riduzione dei deputati a 400 e dei senatori a 200, da attuare insieme alla differenziazione delle funzioni delle due Camere. In particolare, questo avrebbe riguardato l’ipotesi di composizione mista del Senato, per la quale metà dei membri sarebbe stata eletta a suffragio universale e la seconda metà da presidenti delle giunte regionali e consiglieri regionali (nel caso delle *grandi regioni*). La scelta della Commissione fu in quest’ottica, quella di evitare di affrontare la riforma del Parlamento solo parzialmente, approccio dal quale sarebbero conseguite “*modifiche monche e contraddittorie*”²⁷.

Nel 1994 venne istituito dal primo governo Berlusconi (XII legislatura) il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, anche noto come Comitato Speroni. Il Comitato si articolò in due gruppi di lavoro (per la forma di Stato e per la forma di governo), le cui proposte vennero discusse e approvate in seduta plenaria, in un progetto di revisione costituzionale di cinquanta articoli, al quale vennero integrate due proposte sull’organo di vertice dell’Esecutivo (*diverse ma non contrappo-*

²⁵ Camera dei Deputati, *Relazione della Commissione Parlamentare per le Riforme istituzionali* ((istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983), Doc. XVI-bis n.3, IX Legislatura, 29 gennaio 1985, p.16.

²⁶ Servizio Studi Senato, *Riduzione del numero dei parlamentari*. A.C. 1585-B, Dossier n.71/6. Roma Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019, p.22.

²⁷ Emanuele Rossi, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p 30.

ste): modello semipresidenziale o elezione diretta del Primo Ministro. La relazione del Comitato non ebbe seguito a causa delle dimissioni anticipate del Governo. La questione in merito al numero dei parlamentari era legata alla trasformazione del Senato in una camera rappresentativa degli enti territoriali, secondo due differenti proposte, con in comune la soppressione della categoria dei senatori a vita prevista dall'art.59 della Costituzione. La prima, ispirandosi all'esperienza del Bundesrat tedesco, prevedeva una composizione del Senato in membri delegati distribuiti proporzionalmente al numero di abitanti delle singole Regioni, con il potere per i governi regionali di nominarli e revocarli. In particolare, si prevedevano: tre voti per le Regioni fino a tre milioni di abitanti (eccezioni Valle D'Aosta e Molise con un solo voto), cinque voti per le Regioni con popolazione compresa tra i tre e cinque milioni di abitanti, sette voti per le Regioni con popolazione compresa tra i cinque e cinque milioni e ottocento di abitanti ed infine nove voti per le Regioni con più di otto milioni di abitanti. Il risultato finale sarebbe stato quello di un Senato composto da 84 membri. La seconda proposta prevedeva che la composizione del Senato fosse articolata per metà da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti di Province e Comuni duplicando la rappresentatività del modello precedentemente esposto (per un totale di 168 membri), in quanto gli enti locali godrebbero dello stesso numero di rappresentanti delle proprie Regioni di appartenenza²⁸.

Nella XIII legislatura venne istituita con legge costituzionale la terza Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione D'Alema, operante dal 5 febbraio 1997 al 4 novembre 1997. La Commissione approvò due progetti di revisione costituzionale, rispettivamente presentati il 30 giugno ed il 4 novembre 1997 alle Camere. Il primo prevedeva una riduzione dei deputati a 400 e dei senatori a 200. Nella seconda versione, solo per la Camera, la Commissione non ha fissato un numero preciso di parlamentari, ma si è limitata a stabilire un intervallo per cui il numero dei deputati non può essere inferiore a 400 e superiore a 500 ed è determinato dalla legge ordinaria. Questa scelta venne giustificata nella relazione di accompagnamento alla seconda proposta, sottolineando come una drastica riduzione del numero dei deputati potesse essere intesa come *“genericamente ispirata a istanze antiparlamentaristiche e comunque*

²⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme istituzionali, *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, XII Legislatura, 21 dicembre 1994, pp.59-63.

a intenti demagogici”²⁹, preferendo rinviare tale scelta al legislatore. Come si è accennato, per il Senato vennero confermati 200 membri. La differenza di approccio rispetto alla Camera, consisteva nella possibilità di convocare in sessioni speciali l’Assemblea del Senato, la cui composizione sarebbe stata integrata da consiglieri regionali, provinciali e comunali per un totale di 400 membri.³⁰

La XIV legislatura si caratterizzò per l’approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge costituzionale A.S. 2544-D, di iniziativa governativa approvato ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione, senza il raggiungimento della maggioranza di due terzi necessaria per evitare la richiesta di referendum. La consultazione referendaria, richiesta da quindici consigli regionali, si svolse il 25 e il 26 giugno 2006, con la quale venne respinto il disegno di legge costituzionale. Il progetto di riforma avrebbe interessato 53 degli 84 articoli in cui si struttura la seconda parte della Costituzione, intervenendo su: forma di governo, sistema bicamerale e riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni³¹. La questione relativa alla riduzione del numero dei parlamentari era connessa al superamento del bicameralismo perfetto. Come è noto, si sarebbe intervenuto con maggiore incisività a riformare il Senato, trasformandolo in “*Senato federale della Repubblica*”. Anche la Camera dei Deputati avrebbe subito una riduzione dei suoi membri. L’art.2 del disegno di legge prevedeva infatti, una riduzione a quattrocento dei deputati (a cui sarebbero stati sommati quelli assegnati alla circoscrizione Estero). La relazione di accompagnamento motivava tale riduzione in ragione “*dello snellimento delle procedure, del controllo e responsabilizzazione degli eletti, oltre all’adeguamento agli standard dei principali Paesi europei*”³². Per il Senato, accanto a previsioni volte a differenziarne funzioni e ruoli, l’art.3 della riforma (che sostituisce l’articolo 57 della Costituzione) prevedeva una composizione di 252 membri, a cui aggiungere i senatori assegnati alla circoscrizione Estero e quelli a vita. Veniva inoltre abbassato il numero minimo di senatori per Regione a cinque (Molise due, Valle D’Aosta uno).

²⁹ Camera dei Deputati, *Relazione della Commissione Parlamentare per le Riforme istituzionali sul Progetto di legge costituzionale (Revisione della parte seconda della Costituzione)*, n.2583-A, XIII Legislatura, 4 novembre 1997, p.59.

³⁰ Ivi, p.57.

³¹ Marco Olivetti, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in “Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, 2008, n.18, p.108.

³² Senato della Repubblica, *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge costituzionale (Modifiche alla parte II della Costituzione)*, n. 2544, XIV Legislatura, 17 ottobre 2003, p.3.

Durante la XV legislatura la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati approvò il testo unificato AC 553-A, la c.d. bozza Violante. Come si apprende dalla relazione di accompagnamento al testo unificato, obbiettivo della riforma era quello di *“procedere nel senso di un deciso superamento dell’attuale bicameralismo paritario, differenziando le due Camere con riguardo al titolo di legittimazione, alla composizione, alle modalità di partecipazione al procedimento legislativo, alla sussistenza del rapporto fiduciario con il Governo”*³³. In entrambi i rami del Parlamento è stata prevista una riduzione del numero di rappresentanti: l’articolo 2 del testo unificato della Commissione, novella l’articolo 56 della Costituzione, riducendo il numero dei deputati da 630 a 500, ai quali andavano sommati i dodici eletti nella circoscrizione Estero. Il Senato – a cui sarebbe stato cambiato il nome in *Senato Federale* – avrebbe subito modifiche più invasive dalla riforma. Il testo prevedeva infatti una forma di elezione di secondo grado, ad opera di consigli regionali e delle Autonomie locali. Il numero di senatori eletti da ciascun consiglio regionale seguiva un criterio basato su soglie fisse: cinque senatori nelle Regioni con popolazione sino a un milione di abitanti; sette nelle Regioni con più di un milione e fino a tre milioni di abitanti; nove nelle Regioni con più di tre milioni e fino a cinque milioni di abitanti; dieci nelle Regioni con più di cinque milioni e fino a sette milioni di abitanti; dodici nelle Regioni con più di sette milioni di abitanti. Fanno da eccezioni le Regioni della Valle d’Aosta e Molise i cui consigli regionali avrebbero eletto un solo parlamentare. Un’ulteriore quota di senatori (uno nelle Regioni sino a un milione di abitanti; due nelle Regioni con popolazione superiore) sarebbe stata assegnata in rappresentanza delle Autonomie locali. Il Senato così configurato sarebbe stato composto da 186 membri, ai quali andavano sommati i sei senatori eletti dalla circoscrizione Estero. Nonostante la sua approvazione in sede di Commissione Affari costituzionali, il progetto di riforma non venne approvato a causa della conclusione anticipata della Legislatura, avvenuta il 28 aprile 2008 (ed iniziata il 28 aprile 2006).

La XVI legislatura si caratterizzò per l’approvazione da parte del Senato di una proposta che prevedeva la riduzione del numero dei parlamentari (AS 24-A), nata dal lavoro della Commissione Affari costituzionali del Senato che ha unificato diverse iniziative parlamentari³⁴. Il disegno di legge costituzionale *“Modifiche alla Parte seconda*

³³ Camera dei deputati, *Relazione della 1 a Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e Interni) sul Disegno di legge costituzionale (Modificazione di articoli della Parte seconda della Costituzione), n.553 e abbinati –A, XV Legislatura, 17 ottobre 2007, p.8.*

³⁴ Emanuele Rossi, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi, cit., p.28.*

della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo", venne proposto con lo scopo di operare una distinzione tra i due rami del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa³⁵. Si può inoltre notare come tale iniziativa si distingua dalle precedenti, in quanto prevedeva la modifica dei requisiti di elettorato attivo e passivo per le due Camere. Per la Camera dei Deputati sarebbe stato abbassato il requisito di elettorato passivo a ventuno anni di età, mentre per l'elezione del Senato si sarebbe potuto votare a diciotto anni ed essere votati a trentacinque. Passando alla composizione dei due rami del Parlamento, la riforma avrebbe ridotto il numero di deputati a 508 (di cui otto eletti all'estero). Il numero dei senatori sarebbe passato da 315 a 250 (di cui quattro eletti all'estero), senza modificare l'articolo 59 relativo ai senatori a vita e ai senatori di diritto e a vita. Viene inoltre ridotto il numero minimo di senatori per Regione da sette a sei, con l'eccezione di Molise (due) e Valle d'Aosta (uno). Il testo trasmesso alla Camera come C-5386 non venne né discusso né votato a causa della conclusione della legislatura.

La XVII legislatura fu scandita da vicende ed eventi particolarmente significativi per la storia politica ed istituzionale italiana, in primo luogo la rielezione del medesimo Presidente della Repubblica. A causa della legge elettorale allora vigente, all'elezione del Parlamento non corrispose un esito elettorale in grado di produrre la medesima maggioranza sia alla Camera che al Senato. Proprio da una simile situazione di stallo scaturì la scelta del Capo dello Stato di nominare un gruppo di esperti in materia di riforme istituzionali ed economiche, i c.d. dieci Saggi. Nominati il 30 marzo 2013, e divisi in due Collegi, rappresentavano *"personalità diverse per collocazione e per competenze"*, nominati con lo scopo individuare, *"precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche"*³⁶, in particolare riguardo tematiche istituzionali ed economico-sociale europeo. La scelta della nomina dei dieci Saggi derivò dalla necessità di costituire e ricercare una base programmatica sulla quale ci fosse la possibilità per il Presidente della Repubblica, di conferire un nuovo mandato per un nuovo Governo o per quello già conferito all'onorevole

³⁵ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in "Costituzionalismo.it", 2020, n.1, p.53.

³⁶ Presidenza della Repubblica, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, 30 marzo 2013, p.1.

Bersani³⁷. Tuttavia è sufficiente considerare la relazione del collegio responsabile delle riforme istituzionali. Trasmessa in data 12 aprile 2013, sottolineava la necessità di superare il bicameralismo perfetto, intervenendo anche sulla questione relativa al numero dei parlamentari. In questo senso, venne proposta una riduzione dei deputati a 480 e dei senatori a 120. Nella proposta in esame, il *Senato delle Regioni* sarebbe stato costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun consiglio regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione.

Nella medesima legislatura, il Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta, tramite decreto dell'11 giugno 2013, istituì una Commissione per le riforme costituzionali. L'obiettivo della Commissione era quello di produrre una relazione in cui formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. Nella relazione finale del 17 settembre 2013 la Commissione, rispetto ad una possibile scelta tra bicameralismo differenziato e monocameralismo, fissò a 450 il numero di deputati³⁸, mentre con riguardo al Senato, nell'ipotesi del bicameralismo differenziato, non individuò un numero preciso di parlamentari³⁹, ma si attenne a quanto indicato nella bozza Violante, stabilendo un intervallo tra 150 e 200 senatori in cui fissare il numero definitivo in proporzione al numero degli abitanti di ciascuna Regione.

A conclusione della seguente rassegna va menzionato il disegno di legge costituzionale AC 2613-D, il c.d. Renzi-Boschi. Come noto, venne approvato in Parlamento ai sensi dell'art.138 della Costituzione senza il raggiungimento della maggioranza di due terzi necessaria per evitare la richiesta di referendum. La consultazione referendaria, richiesta su iniziativa parlamentare (166 deputati e 103 senatori dell'opposizione, e 237 deputati della maggioranza) e popolare (raccolta di 550 mila firme), si svolse il 4 dicembre 2016, alla cui conclusione venne respinto. La riforma consisteva in un ampio progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, volto principalmente a mo-

³⁷ Marco Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in "Amministrazione in cammino", 2014, n.1, p.2267.

³⁸ Ministero per le Riforme Costituzionali, *Relazione della Commissione per le Riforme Costituzionali al Presidente del Consiglio dei Ministri*, XVII Legislatura, 17 settembre 2013, p.11.

³⁹ *Ibidem*.

dificare il Titolo V e superare il bicameralismo perfetto attualmente vigente, trasformando il Senato in una camera rappresentativa delle Regioni ed in misura minore degli enti locali. Per quel che qui interessa, il disegno di legge costituzionale prevedeva che la composizione della Camera sarebbe rimasta invariata a 630 deputati, mentre quella Senato avrebbe subito una drastica riduzione a 95 senatori, eletti di secondo grado dai consigli regionali e provinciali autonomi. Nello specifico, 74 sarebbero stati eletti tra i membri dei consigli regionali o provinciali autonomi, i restanti 21 tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, nella misura di uno per ciascun consiglio regionale o provinciale autonomo⁴⁰. A completare la composizione del nuovo Senato vi era la possibilità per il Presidente della Repubblica di nominare fino a cinque senatori scelti per aver illustrato la Patria, non più con una carica a vita ma di sette anni, a cui sarebbero stati aggiunti eventuali ex Presidenti della Repubblica. La questione relativa al numero dei parlamentari si sarebbe dunque limitata ad un intervento sul solo Senato, interessato da un continuo e parziale rinnovo della propria composizione, a causa della coincidenza della durata del mandato dei suoi membri con quello del loro organo di provenienza.

Dall'analisi dei numerosi tentativi che si sono succeduti a partire dal 1983 ad oggi è evidente come ciascun progetto di riforma costituzionale che avrebbe interessato la composizione del Parlamento, non fosse ispirato ad una mera logica di "riduzione", ma rendeva quest'ultima strumentale ad una differenziazione di funzioni, ruoli e compiti dei due rami del Parlamento. Sul punto la Commissione De Mita – Iotti, decise di non procedere ad una proposta di riforma parziale del Parlamento perché ne sarebbero seguite *"modifiche monche e contraddittorie"*, e allo stesso modo, nella relazione della Commissione D'Alema si fa riferimento alla possibilità per cui una mera riforma di riduzione dei parlamentari *"potesse essere intesa come genericamente ispirata a istanze antiparlamentaristiche e comunque a intenti demagogici"*. Infine, va sottolineato come tra le varie iniziative qui riportate non vi sia alcuna coerenza o continuità⁴¹. I numeri tra una proposta e l'altra oscillano in ampi intervalli⁴², e non derivano da analisi puntuali ed oggettive su quale sia il numero corretto per garantire una maggiore efficienza del Par-

⁴⁰ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari* A.C. 1585. Dossier di documentazione n.71/6. Roma Camera dei Deputati, 27 febbraio 2019, p.26.

⁴¹ Eccezion fatta per la proposta formulata dalla Commissione per le riforme costituzionali del 2013 rispetto alla Bozza Violante.

⁴² Per la Camera si passa dai 400 della De Mita-Iotti ai 518 della legge costituzionale approvata in Parlamento nel 2006, per il Senato si passa dai 95 della c.d. Renzi Boschi ai 252 della legge costituzionale approvata in Parlamento nel 2006.

lamento (finalità comune a tutte le proposte menzionate). Si tratta di cifre che sono da un lato frutto di valutazioni estemporanee e di mediazioni fra partiti politici e dall'altro, come nel caso della riforma che si andrà ora ad analizzare, ispirate ad altre logiche (spesso propagandistiche) come la riduzione dei costi della politica⁴³.

1.2 Storia, iter e obiettivi della proposta di riforma

1.2.1 Storia del progetto di riforma: dal contratto di Governo al testo unificato sulla riduzione dei parlamentari

Il primo riferimento alla riforma approvata dalle due Camere nel 2019 riguardo la riduzione dei parlamentari è contenuto all'interno del "Contratto per il Governo del Cambiamento", che siglava la nascita della maggioranza che avrebbe sostenuto la prima esperienza governativa dell'attuale legislatura. All'interno di tale accordo vengono menzionati vari progetti di riforme costituzionali⁴⁴ che si pongono in una forte discontinuità rispetto alla storia recente. Le due grandi riforme del 2005 e del 2016, entrambe respinte in consultazione referendaria, al netto delle loro diversità esprimono un metodo differente: cambiare in maniera radicale l'assetto istituzionale rispetto a quello vigente⁴⁵. Il Contratto di Governo segue la strada opposta, rendendo esplicita l'intenzione (nell'ambito delle riforme istituzionali) di adottare *"un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome"*.

Alla luce di queste premesse veniva proposta una riduzione a 400 dei deputati e a 200 dei senatori, poiché strumentale a rendere *"agevole organizzare i lavori delle Camere e più efficiente l'iter di approvazione delle leggi. [...] Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato"*⁴⁶.

⁴³ Emanuele Rossi, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p.31.

⁴⁴ Tra cui: l'introduzione del vincolo di mandato, il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta (abolizione del quorum strutturale per il referendum abrogativo, introduzione del referendum propositivo, introduzione della pronuncia obbligatoria del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare) e abolizione del CNEL.

⁴⁵ Eugenio De Marco, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in "Osservatorio costituzionale", 2018, n.3, p. 590.

⁴⁶ Contratto per il Governo del Cambiamento, p.35.

Il progetto di riforma di riduzione dei parlamentari sarà successivamente esposto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, Riccardo Fracaro, in audizione alle Commissioni Affari costituzionali riunite della Camera e del Senato, durante la seduta del 12 luglio 2018. In questo intervento, veniva sottolineato come l'Italia sia il paese europeo col maggior numero di parlamentari eletti (945) e come la riduzione dei parlamentari avrebbe garantito una maggiore efficienza e velocità del processo decisionale, avvicinando la volontà dei cittadini alle istituzioni. Successivi e analoghi richiami al progetto di riforma sono presenti all'interno della nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza del 2018⁴⁷, del Documento di Economia e Finanza del 2019⁴⁸ e della relativa nota di aggiornamento⁴⁹.

Prima della formazione del governo Conte I, a pochi giorni dall'avvio della XVIII legislatura (il 4 aprile 2018), venne presentata in Senato la proposta di riforma del senatore Gaetano Quagliariello A.S. 214 *“Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*, con l'obiettivo di *“rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché consentire di ridurre opportunamente i costi della politica”*. In secondo luogo, la relazione indica l'opportunità, mediante altra iniziativa, di istituire una commissione di conciliazione alla tedesca *“per razionalizzare i tempi del sistema bicamerale e il funzionamento del procedimento legislativo”*⁵⁰.

La proposta, strutturata in due articoli, prevedeva la riduzione a 400 dei deputati e 200 dei senatori, limitandosi a modificare rispettivamente gli articoli 56 e 57 della Co-

⁴⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di Aggiornamento Documento di Economia e Finanza 2018*, p.111 *“oltre a consentire apprezzabili risparmi di spesa, rappresenta uno strumento essenziale per migliorare i processi decisionali della Camere, che potranno operare in modo più efficiente, per rispondere meglio e più tempestivamente alle esigenze dei cittadini”*.

⁴⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2019*, PNR sez III, p.110 *“L'obiettivo di fondo delle riforme costituzionali in discussione è rappresentato dal miglioramento della qualità delle decisioni attraverso una più ampia ed effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica e una maggiore efficacia delle attività delle Camere”*.

⁴⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, PNR sez III, p.60, *“La revisione costituzionale, oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci”*.

⁵⁰ Senato della Repubblica, *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge costituzionale (Modifiche alla Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari)*, n.214, XVIII Legislatura, 4 aprile 2018, pp.2-3.

stituzione. Con la formazione del Governo, seguiranno due ulteriori proposte presentate dalle forze politiche della nuova maggioranza, anch'esse volte a ridurre il numero dei parlamentari nei medesimi termini indicati dalla proposta del senatore Quagliariello.

La prima delle due ad essere stata presentata è la numero A.S. 515 *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, presentata dai senatori Roberto Calderoli e Gianluca Perilli al Senato il 22 giugno 2018. Nella relazione del disegno di legge, la proposta viene motivata con l'obiettivo di “razionalizzare la spesa pubblica e semplificare l'iter parlamentare di approvazione delle leggi”⁵¹.

La seconda è stata la numero A.S. 805 *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori*, presentata dai senatori Stefano Patuanelli e Alessandro Romeo al Senato il 19 settembre 2018. Analogamente alle altre due iniziative, lo scopo è quello di “favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e ottenere risultati concreti in termini di spesa”.

A ciò si aggiunge l'opportunità di allineare l'Italia al resto d'Europa, riportando i dati della Germania (“circa 700 parlamentari”), Gran Bretagna (650) e Francia (“poco meno di 600”). Infine, si invitava il legislatore a modificare la normativa elettorale in modo da essere indipendente al numero dei parlamentari, così da assumere “il necessario grado di flessibilità rispetto alla variabile del numero dei parlamentari fissato in Costituzione”⁵². A quest'ultimo proposito, è opportuno ricordare come il riferimento in cifre fisse al numero dei parlamentari all'intero della disciplina elettorale sia stato introdotto solo con la legge n.165 del 2017, mentre in precedenza tale indicazione era presente sotto forma di rapporto frazionario generico, per indicare le quote di parlamentari ripartiti fra collegi uninominali e in collegi plurinominali⁵³.

Tutti e tre i disegni di legge avevano in comune la riduzione dei parlamentari prevedendo il medesimo numero di deputati e di senatori e anche la riduzione del nume-

⁵¹ Senato della Repubblica, *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge costituzionale (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica)*, n.515, XVIII Legislatura, 22 giugno 2018, p.2.

⁵² Senato della Repubblica, *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge costituzionale (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori)*, n. 805, XVIII Legislatura, 19 settembre 2018, pp.2-3.

⁵³ Paolo Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p.83.

ro di eletti dalla circoscrizione Estero: da dodici a otto per la Camera, da sei a quattro per il Senato. Al tempo stesso, sussistevano degli elementi di differenziazione⁵⁴. In primo luogo, l'unico ddl che sostituisce integralmente gli articoli 56 e 57 della Costituzione è il solo il ddl 214, mentre i ddl 515 e 805 prevedono modifiche puntuali degli articoli, senza operarne la sostituzione con un nuovo testo.

In secondo luogo, è differente la previsione circa il numero minimo di senatori per Regione: il ddl 214 ne prevede cinque (invariati i due del Molise e l'uno della Valle D'Aosta), i ddl 515 e 805 ne prevedono un minimo di sei, abbassando il numero del Molise a uno. In terzo ed ultimo luogo, va segnalata la differenza riguardo la previsione circa l'entrata in vigore della riforma: non vi è un riferimento all'interno del ddl 214; nel ddl 515 è prevista a decorrere dalla prima legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame e nel ddl 805 a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore.

Non va infine dimenticato che, nessuno dei tre disegni di legge costituzionale presentati al Senato prevedeva modifiche all'articolo 59 della Costituzione riguardo ai senatori a vita di nomina presidenziale e gli ex Presidenti della Repubblica come senatori a vita e di diritto. Sebbene mancassero questi riferimenti, a partire dalle tre iniziative appena esposte, venne redatto il testo unificato con il quale iniziò l'iter di approvazione della riforma costituzionale.

1.2.2 L'iter di approvazione della riforma

Nella seduta del 10 ottobre 2018, la Commissione permanente I del Senato (Affari Costituzionali) ha approvato l'ordine giorno per l'avvio dell'esame congiunto dei tre disegni di legge in data 16 ottobre 2018. Nella seduta del 18 ottobre, l'Ufficio di Presidenza prese la decisione di svolgere una serie di audizioni informali, da effettuarsi tra il 21 e 22 novembre 2018. I contributi pervenuti attraverso le audizioni sottolinearono criticità comuni alle tre proposte di riforma: la rappresentanza democratica connessa all'estensione dei collegi⁵⁵, la Circoscrizione Estero⁵⁶, il crescente peso dei delegati re-

⁵⁴ Francesca Biondi Dal Monte, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in Emanuele Rossi (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., p.42.

⁵⁵ Carlo Fusaro, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.2 "Quanto alla rappresentatività, in media ogni deputato rap-

gionali rispetto ai parlamentari nell'elezione del Presidente della Repubblica⁵⁷ e la necessaria rimodulazione della legge elettorale⁵⁸. Nella seduta del 12 dicembre, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha adottato, su proposta del relatore Calderoli, un testo unificato dei tre disegni di legge, utilizzato come testo base sul quale presentare gli emendamenti. Dall'unificazione dei tre disegni di legge restò invariata l'entità della riduzione del numero dei parlamentari, ma venne ridotto il numero minimo di senatori per Regione a quattro, ad eccezione del Regioni del Molise e della Valle D'Aosta con un solo senatore. Il testo unificato non si limitò ad una modifica degli articoli 56 e 57

presenterebbe oltre 150.000 abitanti e ogni senatore oltre 300.000: 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); quanto alla rappresentanza, va considerato che – anche al di là delle ricadute sulla vigente formula elettorale (caratterizzata da seggi uninominali e seggi proporzionali: i primi, in particolare, – ove proporzionalmente ridotti sarebbero espressi da un numero ancor più alto di elettori in collegi ben più grandi di quelli, già grandi, attuali) – vi potrebbe essere indirettamente una ricaduta in termini di implicito sbarramento alla rappresentanza (ciò può non essere un male e dipenderebbe dalla formula: ma si tratta di esserne avvertiti)”.

⁵⁶ Andrea Pastore, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.3, “gli eletti all'estero ed in senatori in particolare che già oggi sono espressione di collegi ed operano in collegi quasi coincidenti con i singoli continenti ma che, con la prevista riduzione, dovranno competere in collegi anche pluricontinentali; i senatori in particolare anche tri-continentali”.

⁵⁷ Carlo Fusaro, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.3, “effetto della riduzione di deputati e senatori sarebbe un notevole aumento della percentuale di rappresentanza dei delegati regionali, al momento dell'elezione del capo dello Stato. Il calcolo è semplice: oggi si tratta di 58 delegati su un corpo elettorale complessivo di circa 1008-1009 persone (630 + 315 + fino a 5 + ex presidenti + 58) pari a circa il 5.7%, domani sarebbero sempre 58 ma su 664 (400 + 200 + fino a 5 + ex presidenti + 58), pari a circa 8.7%”.

⁵⁸ Felice Carlo Besostri, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.5, “la riduzione dei parlamentari riduce le possibilità di scelta personale tra i candidati, con le soglie implicite che riducono la libera scelta tra liste cper chi si preoccupa di dare un voto utile; inoltre aumenta la dispersione del voto per liste sotto soglia. Questi effetti sarebbero amplificati da premi di maggioranza che sovra rappresentano la lista più votata, dalle candidature plurime che riducono le scelte degli elettori e, infine, dalle liste bloccate che escludono del tutto le scelte personali”.

della Costituzione, ma venne integrata una previsione volta a modificare l'articolo 59. Infatti, a fronte della riduzione del numero dei senatori a duecento, si è ritenuto opportuno stabilire che il numero complessivo dei senatori di nomina presidenziale non potesse essere superiore cinque.⁵⁹

Riguardo l'entrata in vigore della riforma, la decorrenza venne stabilita a partire dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Su questo testo base vennero presentati dodici emendamenti, tra cui quattro dichiarati improponibili dal Presidente della Commissione ai sensi dell'art. 97, comma 1 del regolamento del Senato. Questi interessavano in particolare due questioni: l'entità della riduzione dei parlamentari e la rappresentanza delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Sul primo punto vanno segnalati gli emendamenti presentati dalla senatrice De Pretis, che attenuavano l'entità della riduzione a 530 deputati e 265 senatori⁶⁰.

Sul secondo, i parlamentari Bressa, Unterberger, Steger, Durnwalder presentarono un emendamento che avrebbe introdotto una riserva di tre seggi senatoriali per ciascuna delle due Province autonome (Trento e Bolzano)⁶¹. La ragione di tale emendamento risiede nella misura 111 del Pacchetto per l'Alto Adige, che garantisce adeguata rappresentanza alle popolazioni altoatesine di lingua tedesca, e dunque rispetto alla possibili conseguenze sul piano della rappresentanza delle comunità linguistiche della Provincia di Bolzano, causate dalla riduzione a quattro dei senatori previsti per la Regione Trentino-Alto Adige.

Nella seduta del 19 dicembre 2018 è stato approvato l'unico emendamento al testo base, presentato dal senatore Grassi, con il quale venne disposto che la riforma si applichi non prima che siano decorsi sessanta giorni dal primo scioglimento o dalla

⁵⁹ Andrea Pastore, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.2, "il numero dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica che, in un Senato di ridotte dimensioni, avrebbero un peso "politico" di molto superiore all'attuale, non solo singolarmente ma anche come "gruppo" (è nota la "vexata quaestio" sul numero massimo di senatori di nomina presidenziale) occorrerebbe quanto meno chiarire che il numero previsto in Costituzione riguarda il complesso dei senatori di nomina presidenziale e non il numero dei senatori che ciascun Presidente può nominare".

⁶⁰ Senato della Repubblica. 1° Commissione permanente (Affari costituzionali), *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, 55° seduta, 18 dicembre 2018.

⁶¹ *Ibidem*.

prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Nella medesima seduta la Commissione approvò il testo e conferì al relatore Calderoli il mandato di riferire in Assemblea sul testo adottato⁶².

La discussione in Assemblea venne calendarizzata dal 5 al 7 febbraio 2019. Questa si caratterizzò per numerosi interventi critici nei confronti della riforma da parte dell'opposizione, che riteneva come tale progetto asservisse a logiche populiste e demagogiche. La maggioranza giustificò la bontà dell'intervento oltre che per ragioni di contenimento della spesa pubblica, anche per il perseguimento di una maggiore efficienza dell'istituzione parlamentare⁶³.

Analogamente all'esame in Commissione, anche in Assemblea la questione riguardante il numero minimo di senatori per Regione fu oggetto di dibattito, rispetto alla quale la maggioranza ha presentato ed approvato un emendamento – l'unico su 42 presentati – attraverso il quale è stato ridotto a tre il numero minimo di senatori attribuiti a ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La scelta di riconoscere un numero minimo di senatori alle singole Province Autonome pone due problemi interpretativi⁶⁴. Il primo risiede nella possibile sovrarappresentazione del Trentino Alto Adige: se la Regione non venisse esclusa dalla ripartizione dei seggi, le spetterebbero ben nove senatori. Il secondo riguarda la sostanziale equiparazione tra Province autonome e Regioni, conseguente all'eventuale eliminazione della Regione Trentino-Alto Adige dalla ripartizione dei seggi.

Nella seduta del 7 febbraio 2019, a conclusione della discussione generale e della trattazione dei singoli articoli, hanno avuto luogo le dichiarazioni di voto e la votazione dell'Assemblea. Il Senato ha approvato il testo, in prima deliberazione, con 185 voti favorevoli (pari al 76,1%), 54 contrari (pari al 22,2%) e 4 astenuti (pari all'1,6%). A favore della riforma hanno votato i gruppi parlamentari del movimento 5 stelle (89 voti, pari all'89,1%), Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione (49 voti, pari al 26,5%), Forza Italia-Berlusconi Presidente (33 voti, pari al 17,8%), Fratelli d'Italia (10 voti, pari al 5,4%) e Per le Autonomie (4 voti, pari al 2,2%). Contro la riforma hanno

⁶² Presidenza del Consiglio- Dipartimento per le riforme istituzionali, *Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*, Roma 29 luglio 2019, p.13.

⁶³ Senato della Repubblica. Assemblea, *Resoconto stenografico*. XVIII Legislatura, 88° seduta, 6 febbraio 2019.

⁶⁴ Emanuele Rossi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in "Quaderni costituzionali", n.2, 2019, p.426.

votato insieme al gruppo parlamentare del Partito Democratico (44 voti, pari all'81,5%) alcuni senatori di Forza Italia, di Per le Autonomie e del gruppo Misto oltre ad otto senatori "ribelli" dei gruppi di maggioranza⁶⁵.

Trasmesso alla Camera con il numero A.C. 1585, il testo unificato S. 214-515-805 venne abbinato alla proposta C.1172 *"Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori"*. L'esame in Commissione Affari costituzionali iniziò con la seduta del 27 febbraio 2019. Nella seduta del 19 marzo 2019, la Commissione deliberò per l'avvio di un'indagine conoscitiva alla quale verranno dedicate sei sedute (20, 21, 26, 27 e 28 marzo, 3 aprile) nel corso delle quali si procedette all'audizione di professori ed esperti della materia⁶⁶. Le questioni sollevate nel corso dell'indagine conoscitiva evidenziarono criticità quali: la minore incidenza della circoscrizione Estero, la mancata equiparazione dei requisiti di elettorato delle due Camere, l'elezione del Presidente della Repubblica, l'impatto della riforma sui Regolamenti parlamentari e sull'organizzazione della Camere (in particolare la questione relativa alla commissioni parlamentari), la rappresentanza del Parlamento e l'impatto della riforma sul sistema elettorale.

Nella seduta del 10 aprile 2019 venne adottato come testo base il progetto di legge A.C. 1585, sul quale vennero dunque presentati gli emendamenti. Le votazioni delle proposte emendative – in totale cinquanta – si svolsero nelle sedute del 16 e 17 aprile, in cui non venne approvata nessuna proposta e alcune di esse vennero dichiarate inammissibili perché riferite ad argomenti estranei all'oggetto della discussione, attraverso un'interpretazione particolarmente restrittiva dell'articolo 89 del regolamento della Camera da parte dal Presidente della Commissione. In particolare, gli emendamenti riguardavano⁶⁷: la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ai lavori del Senato, l'introduzione di forme di bicameralismo differenziato, la modifica del requisito anagrafico per l'elezione del Capo dello Stato, la previsione della sua

⁶⁵Openparlamento, *[Ddl costituzionale - riduzione numero parlamentari] DDL n. 214. Votazione finale*, www.parlamento18.openpolis.it

⁶⁶ Salvatore Bonfiglio, Beniamino Caravita di Toritto, Ginevra Cerrina Feroni, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Giampiero Di Plinio, Giampietro Ferri, Massimo Luciani, Valerio Onida, Anna Poggi, Daniele Porena, Ciro Sbailò, Michele Schiavone, Silvio Troilo.

⁶⁷ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, *Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*, Roma 29 luglio 2019, p.16.

l'elezione diretta e una ridefinizione dei suoi poteri e attribuzioni costituzionali, la modifica delle disposizioni costituzionali relative all'elettorato attivo e passivo delle Camere.

In merito all'orientamento adottato dalla Presidenza della Commissione, alcuni gruppi dell'opposizione chiesero di sottoporre al Presidente della Camera i rilievi espressi dai medesimi circa i giudizi di inammissibilità di tali proposte emendative, dichiarati nella seduta del 16 aprile, rilevando inoltre l'esigenza che della questione fosse investita anche la Giunta per il Regolamento.

Il Presidente, intervenuto mediante lettera, non ha ritenuto sussistere i presupposti per una convocazione della giunta, in ragione di una corretta applicazione dell'articolo 89. Seppur questioni correlate all'oggetto di riforma, il Presidente ha ritenuto opportuna che tali questioni *“dovrebbero essere esplicitamente e preliminarmente individuate dalla Commissione, anche attraverso una deliberazione ad hoc. Ciò al fine di consentire a ciascun deputato di esercitare in pienezza la propria facoltà emendativa e di evitare al contempo che – in particolare nell'ambito di un procedimento di così particolare delicatezza – possano essere introdotte nella discussione, attraverso la presentazione di singoli emendamenti, materie diverse rispetto a quelle oggetto del procedimento”*⁶⁸.

Nella seduta del 17 aprile, la Commissione ha conferito ai relatori il mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo approvato dal Senato. Nella seduta del 29 aprile 2019 della Camera dei Deputati si è svolta la discussione generale, nel corso della quale è stata presentata la *questione pregiudiziale di costituzionalità n. 1. Migliore ed altri*⁶⁹, rispetto ai giudizi di inammissibilità degli emendamenti della Presidenza della Commissione Affari costituzionali. Nella seduta del 7 maggio, la questione pregiudiziale è stata discussa e respinta. Analogamente a quanto accaduto in Commissione, il Presidente dell'Assemblea ha dichiarato inammissibili gli stessi emendamenti che erano già stati presentati in sede referente.

La riforma, nella medesima versione approvata al Senato, verrà votata ed approvata nella seduta del 9 maggio 2019 della Camera in prima deliberazione, con 310 voti favorevoli (pari al 73,5%), 107 contrari (pari al 25,4%) e 5 astenuti (pari all'1,2%). A favore della riforma hanno votato i gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle (173 voti, pari al 55,8%), Lega-Salvini Premier (87 voti, pari al 28,1%), Forza Italia-

⁶⁸ Camera dei Deputati, Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 17 aprile 2019, p.28.

⁶⁹ Stefano Ceccanti, Marco Di Maio, Fiano, Giorgis, Martina, Orfini e Pollastrini.

Berlusconi Presidente (29 voti, pari al 9,4%), Fratelli d'Italia (18 voti, pari al 5,8%) e Misto (3 voti, pari all'1%). Contro la riforma hanno votato insieme ai gruppi parlamentare del Partito Democratico (89 voti, pari all'83,1%) e di Liberi e Uguali (6 voti, pari al 5,6%) alcuni deputati del gruppo Misto e sette senatori "ribelli" di Forza Italia⁷⁰.

Approvato alla Camera, il testo venne ritrasmesso al Senato, al cui esame la I Commissione permanente dedicò le sole due sedute del 25 giugno e del 2 luglio 2019. Si può inoltre notare come, dalla discussione in Assemblea, sia emerso un cambio di posizione del gruppo parlamentare di Forza Italia, che in prima lettura aveva votato a favore della riduzione dei parlamentari⁷¹.

Nella seduta dell'11 luglio 2019, la riforma venne approvata dalla maggioranza assoluta, inferiore ai due terzi dei componenti necessari per evitare la richiesta di referendum ai sensi dell'art.138 della Costituzione. Nello specifico votarono a favore 180 senatori (pari al 78,3%), 50 contrari (pari al 21,7%) e 5 astenuti (pari all'1,2%). A favore della riforma hanno votato i gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle (104 voti, pari al 57,8%), Lega-Salvini Premier – Partito Sardo d'Azione (55 voti, pari al 30,6%), Fratelli d'Italia (15 voti, pari al 8,3%). Contro la riforma hanno votato insieme al gruppo parlamentare del Partito Democratico (40 voti, pari all'80%), 9 deputati del gruppo Misto (18%). Ad eccezione di due deputati favorevoli, il gruppo parlamentare Forza Italia – Berlusconi Presidente non ha preso parte al voto⁷².

L'approvazione della riforma ai sensi dell'art.138 della Costituzione, si concluse con la seconda lettura della Camera dei Deputati. Il testo AC 1585-B venne trasmesso alla Camera l'11 luglio 2019 e assegnato alla Commissione Affari costituzionali il 16 luglio 2019. A causa della crisi di governo in corso, i tempi dell'esame in Commissione furono più lunghi del previsto, terminando il 1 ottobre 2019. La particolarità della seconda lettura alla Camera risiedette nel fatto che a seguito della crisi di Governo, prese parte alla votazione un gruppo parlamentare prima non esistente (Italia Viva)⁷³ e che quei gruppi parlamentari (PD e LEU) che in prima lettura si erano opposti al progetto di riforma cambiarono orientamento. Del resto, il cambio di posizione del Partito Demo-

⁷⁰ Openparlamento, *Ddl costituzionale - riduzione numero parlamentari (Approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato) (PDL 1585 e abbinata PDL 1172)*, www.parlamento18.openpolis.it

⁷¹ Senato della Repubblica, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 131ª Seduta (ant.), 10 Luglio 2019, p.13.

⁷² Openparlamento, *[Ddl costituzionale - riduzione numero parlamentari] Disegno di legge costituzionale n. 214-515-805. Votazione finale*, www.parlamento18.openpolis.it

⁷³ Italia Viva

cratico e di Liberi e Uguali venne giustificato in ragione di un accordo programmatico tra le forze politiche della nuova maggioranza nell'ambito delle riforme istituzionali, con lo scopo di *“presentare un testo volto a modificare il principio della base regionale per l'elezione del Senato”* e di varare *“possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata”*⁷⁴.

La riforma, venne votata ed approvata nella seduta dell'8 ottobre 2019 della Camera, in seconda deliberazione, con 533 voti favorevoli (pari al 97,2%), 14 contrari (pari al 2,5%) e 2 astenuti (pari all'0,4%). A favore della riforma hanno votato i gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle (205 voti, pari al 37,1%), Lega-Salvini Premier (111 voti, pari al 20,1%), Partito Democratico (85 voti, pari all'15,4%), Forza Italia-Berlusconi Presidente (72 voti, pari al 13%), Fratelli d'Italia (34 voti, pari al 6,1%), Italia Viva (24 voti, pari al 4,3%) ed il gruppo Misto (11 voti, pari al 2%)⁷⁵.

Il testo di legge costituzionale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale, n.240 del 12 Ottobre 2019 e su di esso è stato indetto un referendum su iniziativa parlamentare, richiesto da 71 senatori (di Forza Italia, Lega, Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Italia Viva, gruppo Misto e un senatore a vita)⁷⁶ e dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 23 gennaio 2020 ed indetto con il d.p.r. 28 gennaio 2020 per il giorno 29 marzo 2020. Parallelamente all'iniziativa parlamentare, si è svolta, con la promozione dei Radicali, l'unica iniziativa popolare per la richiesta del referendum, che avendo raccolto 669 firme, è stata dichiarata illegittima con l'ordinanza del 23 gennaio 2020 dall'Ufficio centrale per mancato raggiungimento del quorum richiesto.

L'emergenza sanitaria causata dal virus COVID-19 ha costretto il Consiglio dei Ministri, con d.p.r. del 5 marzo 2020, a revocare il decreto presidenziale del 28 gennaio 2020 di indizione del referendum costituzionale. Successivamente con l'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 184 si è disposta una deroga alla legge sulla disciplina in

⁷⁴Giovanni Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?* (ricordando Paolo Carrozza), cit., p. 376.

⁷⁵ Openparlamento, *[Ddl costituzionale - riduzione numero parlamentari] Pdl cost. 1585-B - voto finale*, www.parlamento18.openpolis.it

⁷⁶ Francesca Biondi Dal Monte, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, cit., p.49.

materia di referendum (in particolare all'art. 15, co. 1, l. 352/1970) con la quale è stato posticipato il termine entro il quale indire il referendum a duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso⁷⁷. Successivamente, tramite il decreto del Presidente della Repubblica, la consultazione referendaria è stata indetta per le data del 20 e del 21 settembre 2020, contestualmente alle elezioni regionali previste in Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Valle D'Aosta. L'esito della consultazione ha confermato la legge costituzionale con circa il 69% di voti favorevoli.

1.2.3 Gli obbiettivi della riforma: solo una questione di risparmio ed efficienza?

Come si evince dal Contratto di Governo, l'obiettivo delle *Riforme per il Cambiamento* è quello avvicinare ulteriormente i cittadini all'istituzioni parlamentari, rendendole più efficienti, inclusive e meno onerose. Questo sarà possibile attraverso la valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, ed in questo senso va letta l'iniziativa legislativa costituzionale A.C. 1173 *"Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare"*, volta all'introduzione del referendum propositivo. L'obiettivo è quello di realizzare *"un circuito virtuoso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa"* in cui *"il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta e, anzi, potrebbe uscirne rafforzato nella sua legittimazione e autorevolezza"*⁷⁸, ponendo in un rapporto di complementarità e non di contrapposizione, la democrazia diretta e quella rappresentativa⁷⁹.

Nonostante il cambio di Esecutivo, non vi sono state ripercussioni sull'approvazione definitiva alla Camera del disegno di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari. Questo perché, nonostante vi siano delle differenze fra le forze politiche delle maggioranze che si sono succedute, può essere colta una continuità nel progetto di riforme istituzionali. Infatti, analogamente al *"Contratto per il Governo del Cambiamento"*, anche il punto 10 del *"Programma di Governo"* del 4 settembre 2019 ed il punto 4 degli *"Impegni dei Capigruppo di maggioranza in tema di*

⁷⁷ Valeria De Santis, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *"Rivista AIC"*, 2020, n.3, p.2.

⁷⁸ Camera dei Deputati, *Relazione introduttiva alla proposta di legge costituzionale (Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare)*, n.1173. XVIII Legislatura, 19 settembre 2018, p.4.

⁷⁹ Lorenzo Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *"Astrid"*, 2018, n.13, p.2.

riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari” del 7 ottobre 2019, individuano nella presente riforma il primo tassello di un più ampio progetto di riforma delle istituzioni. Nel primo documento si fa riferimento alla necessità *“avviare un percorso di riforma, quanto più possibile condiviso in sede parlamentare, del sistema elettorale. Contestualmente, si rende necessario procedere alla riforma dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l’elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle Istituzioni”*. Nel secondo, vi è un ulteriore approfondimento rispetto a obiettivi da perseguire *“relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un’attuazione ordinata e tempestiva dell’autonomia differenziata”*.

Entrando nel merito dell’emendamento costituzionale in esame, e definito il quadro in cui esso si inserisce, si possono identificare tre ordini di obiettivi⁸⁰: in primo luogo, la riduzione dei costi della politica. In secondo luogo, allineare il numero dei parlamentari italiani a quello degli altri paesi europei. In terzo ed ultimo luogo, favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci e veloci nel rispondere alle esigenze dei cittadini.

A questi se ne può aggiungere un quarto, implicito, che giustifica l’ampia convergenza che si è avuta in Parlamento (in particolare nella votazione dell’8 ottobre 2019) e che prescinde dal contenuto della riforma stessa. Questa ragione risiede nel fatto che la riduzione dei parlamentari rappresenta uno strumento per ri-attivare un processo riformatore, che un eventuale esito negativo della consultazione referendaria rischierebbe di rallentare se non compromettere definitivamente⁸¹.

1.2.4 Il risparmio prodotto dalla proposta di riforma

Punto di partenza per esaminare l’impatto sui conti pubblici della riforma costituzionale in esame è definire quelli che sono i costi della politica, più volte menzionati nelle relazioni d’accompagnamento al provvedimento e anche dagli stessi promotori. Ai fini del presente elaborato si è utilizzata la definizione fornita dall’Osservatorio sui Conti Pub-

⁸⁰ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, *Dossier sulla proposta di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*, Roma 29 luglio 2019, p.6.

⁸¹ Elisabetta Catelani, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10, p.4.

blici Italiani dell'Università Cattolica di Milano, secondo la quale si intendono “le spese di funzionamento degli organi della pubblica amministrazione di natura politica. Non si intendono dunque solo i costi degli stipendi dei rappresentanti eletti, ma anche quelli dei funzionari che lavorano in questi organi. Ne sono parte dunque, ad esempio, i costi di funzionamento della Camera e del Senato, dei gabinetti dei ministeri, degli enti istituzionali di Comuni e Regioni, delle direzioni delle Asl e degli organi delle società partecipate”⁸². Definizione utile per comprendere come non vengano considerate solo le retribuzioni degli eletti ma anche quelle relative all'apparato amministrativo di supporto.

Operata questa premessa, consultando il bilancio dello stato dell'anno 2019, si evince come la Camera dei Deputati sia costata circa 960 milioni ed il Senato della Repubblica 544 milioni di euro. Il bilancio di ciascuna Camera si articola in due macroaree di spesa: funzionamento e pensioni di ex parlamentari e dipendenti. Tuttavia è sufficiente soffermarsi sulla prima componente. Per la Camera dei deputati la prima voce di spesa ammonta ad un totale di 549,2 milioni di euro, divisi tra: 81 milioni di indennità, 64 milioni di rimborsi spese, circa 175 milioni per le retribuzioni del personale della Camera e 31 milioni come contributi ai gruppi parlamentari. Per il Senato della Repubblica, le spese di funzionamento ammontano ad un totale di 317,3 milioni di euro, divisi tra: 42 milioni di indennità, 37 milioni di rimborsi spese, circa 103 milioni per le retribuzioni del personale della Camera e 22 milioni come contributi ai gruppi parlamentari. Per comprendere le dimensioni di tali somme all'interno del bilancio pubblico, basti pensare che la voce complessiva di spesa ammonta ad oltre 1000 miliardi. Ne consegue che le spese per il Parlamento equivalgono allo 0,15% della spesa pubblica totale (poco più di un millesimo).

Non essendovi stime ufficiali dell'entità risparmio previsto con l'entrata in vigore della riforma, né all'interno dei dossier né all'interno delle relazioni di accompagnamento, si sono utilizzate le previsioni del report “*Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*” del 24 luglio 2019, elaborato dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani. Si noti inoltre, che il risparmio generato dalla riforma non andrebbe imputato ad una riduzione delle spese relative al funzionamento e al mantenimento delle burocrazie parlamentari⁸³ in quanto quest'ultime subordinate alle funzioni

⁸² Tortuga, *Costi della politica: valgono poco*, in “Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani”, marzo 2019, p.2.

⁸³ Carlo Fusaro, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il “sì” apre a nuove riforme*, in www.libertauguale.it, febbraio 2020

svolte dalle due Camere e non al numero dei loro componenti⁸⁴. In sostanza, per definire l'entità del risparmio è sufficiente tenere conto degli stipendi dei parlamentari "tagliati" dalla riforma. La retribuzione di ciascun parlamentare si struttura in due componenti: l'indennità parlamentare (soggetta dal 1994 a ritenute fiscali grazie all'articolo 26 comma 1 della legge 724) e rimborsi spese (esentasse).

Alla luce di queste premesse, occorre considerare la dimensione netta del risparmio, poiché i parlamentari pagano imposte e contributi allo Stato stesso. L'indennità netta ammonta a circa 5mila euro, mentre la somma dei rimborsi a circa 9mila euro al mese, per cui ogni parlamentare ha un costo netto annuo per lo Stato di 168mila euro. Considerando ora la riduzione prevista dalla riforma di 345 parlamentari, il risparmio netto ammonterebbe a circa 57 milioni di euro l'anno (di cui 37 alle Camere e 20 al Senato), vale a dire lo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana, senza effetti apprezzabili sul bilancio pubblico.

1.3 Che cosa prevede la proposta di riforma, dal numero dei parlamentari ai senatori a vita

Di seguito verrà esaminato e descritto il contenuto della riforma costituzionale, strutturata in un breve articolato, che revisiona gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione. Si può anticipare come il testo della riforma si caratterizzi per tre aspetti⁸⁵: la riduzione del numero dei parlamentari, la conferma degli ex Presidenti della Repubblica come senatori di diritto a vita e la riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione.

1.3.1 Articolo 1: il numero di deputati

L'articolo 1⁸⁶ della proposta di riforma costituzionale modifica l'articolo 56 della Costituzione intervenendo sul secondo comma riducendo il numero di deputati da seicentotrenta a quattrocento, parallelamente viene disposta la riduzione del numero di deputati eletti dalla circoscrizione Estero, da dodici ad otto. La variazione percentuale del nume-

⁸⁴ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in "Osservatorio sulle fonti", 2020, n.1, p.171.

⁸⁵ Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p.15.

⁸⁶ *All'articolo 56 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) al secondo comma, la parola: « seicentotrenta » è sostituita dalla seguente: « quattrocento » e la parola: « dodici » è sostituita dalla seguente: « otto »;

b) al quarto comma, la parola: « seicentodiciotto » è sostituita dalla seguente: « trecentonovantadue ».

ro di deputati e senatori eletti nella circoscrizione Estero è proporzionale a quella del numero complessivo dei parlamentari (-36,5%), evitando significative ripercussioni sull'incidenza numerica della rappresentanza degli italiani residenti all'estero⁸⁷.

Ai sensi dell'art.6 della legge n.459 del 2001, per l'elezione di deputati e senatori, la circoscrizione Estero viene articolata in quattro ripartizioni. In ciascuna di esse viene eletto almeno un deputato e un senatore, con i restanti seggi distribuiti proporzionalmente tra le ripartizioni secondo il numero di cittadini italiani residenti, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti. A seguito della riduzione del numero di parlamentari secondo la proposta di riforma costituzionale in esame, i seggi assegnati alla circoscrizione Estero sarebbe così distribuiti:

- Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia (cittadini italiani residenti: 2.685.815): 3 deputati, 1 senatore (anziché 5 deputati, 2 senatori);
- America meridionale (cittadini italiani residenti: 1.559.068): 2 deputati, 1 senatore (anziché 4 deputati, 2 senatori);
- America settentrionale e centrale (cittadini italiani residenti: 451.062): 2 deputati, 1 senatore;
- Africa, Asia, Oceania e Antartide (cittadini italiani residenti: 277.997): 1 deputato, 1 senatore;

Infine, seguendo la medesima logica, viene modificato il comma 4 dell'articolo 56, secondo il quale *“La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”*.

⁸⁷ Servizio Studi Senato, *Riduzione del numero dei parlamentari. A.C. 1585-B*, Dossier di documentazione n.71/6. Roma Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019, p.6

Camera dei Deputati – seggi per circoscrizione ⁸⁸					
Circoscrizioni	Attualmente spettanti	Popolazione media per seggio	Spettanti secondo la riforma	Popolazione media per seggio	Variazione %
Piemonte 1	23	97.729	15	149.852	-34,8%
Piemonte 2	22	96.188	14	151.152	-36,4%
Lombardia 1	40	95.147	25	152.235	-37,5%
Lombardia 2	22	94.935	14	149.184	-36,4%
Lombardia 3	23	94.569	14	155.364	-39,1%
Lombardia 4	17	96.151	11	148.598	-35,3%
Veneto 1	20	96.622	13	148.649	-35,0%
Veneto 2	30	97.448	19	153.866	-36,7%
Friuli Venezia Giulia	13	93.868	8	152.536	-38,5%
Liguria	16	98.168	10	157.069	-37,5%
Emilia-Romagna	45	96.491	29	149.728	-35,6%
Toscana	38	96.636	24	153.008	-36,8%
Umbria	9	98.252	6	147.378	-33,3%
Marche	16	96.332	10	154.131	-37,5%
Lazio 1	38	95.331	24	150.942	-36,8%
Lazio 2	20	94.013	12	156.689	-40,0%
Abruzzo	14	93.379	9	145.256	-35,7%
Molise	3	104.553	2	156.830	-33,3%
Campania 1	32	95.467	20	152.747	-37,5%
Campania 2	28	96.851	18	150.658	-35,7%
Puglia	42	96.489	27	150.095	-35,7%
Basilicata	6	96.339	4	144.509	-33,3%
Calabria	20	97.952	13	150.696	-35,0%
Sicilia 1	25	94.618	15	156.697	-40,0%
Sicilia 2	27	97.683	17	155.143	-37,0%
Sardegna	17	96.433	11	149.032	-35,3%
Valle d'Aosta	1	126.906	1	126.806	0,0%
Trentino-Alto Adige	11	93.588	7	147.067	-36,4%
Esterio	12		8		-33,3%
Italia	630		400		-36,5%

⁸⁸ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, Dossier sulla proposta di legge costituzionale “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, Roma 29 luglio 2019, p.21.

1.3.2 Articolo 2: il numero di senatori

L'articolo 2⁸⁹ della proposta di riforma costituzionale modifica il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione riducendo il numero di senatori da trecentoquindici a duecento, parallelamente viene disposta la riduzione del numero di senatori eletti dalla circoscrizione Estero, da sei a quattro. Non va dimenticato che, in coerenza con lo spirito che anima la riforma, non si è intervenuto riguardo la base elettorale del Senato, che rimane eletto a base regionale.

La riduzione del numero dei senatori elettivi comporta anche la riduzione delle quote minime di senatori eletti per Regione. La previsione vigente del terzo comma dell'articolo 57 della Costituzione, fissa il numero minimo di senatori a sette, con le eccezioni del Molise (due) e Valle D'Aosta (uno). Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 della legge costituzionale in esame, viene definita tale riduzione, prevedendo il numero minimo di tre senatori per Regione o Provincia autonoma, senza modificare la previsione riguardo le rappresentanze del Molise e della Valle d'Aosta. La nuova disciplina dell'articolo 57 della Costituzione si applicherebbe ai casi di Molise (al quale spetterebbe 1 senatore), Province autonome di Trento e di Bolzano e Basilicata (alle quali spetterebbero 2 senatori).

In secondo luogo, tale revisione risulta essere particolarmente innovativa, poiché introdurrebbe per la prima volta in Costituzione un numero minimo di seggi senatoriali per le Province autonome di Trento e di Bolzano. Come precedentemente discusso, la conseguenza di tale modifica consisterebbe nel riconoscimento di una sostanziale equiparazione delle posizioni costituzionali di Province autonome e Regioni, resa ancor più evidente dall'eliminazione della Regione Trentino Alto Adige dalla ripartizione dei seggi senatoriali.

In terzo ed ultimo luogo, la lettera c) del primo comma dell'articolo 2, sostituisce il quarto comma dell'articolo 57 della Costituzione, con l'eliminazione di qualsiasi

⁸⁹ *All'articolo 57 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) al secondo comma, la parola: « trecentoquindici » è sostituita dalla seguente:

« duecento » e la parola: « sei » è sostituita dalla seguente: « quattro »; b) al terzo comma, dopo la parola: « Regione » sono inserite le seguenti: « o Provincia autonoma » e la parola: « sette » è sostituita dalla seguente: « tre »;

c) il quarto comma è sostituito dal seguente: « La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

riferimento alla circoscrizione Estero e aggiornandolo con l'equiparazione di Regioni e Province autonome nella ripartizione dei seggi.

Senato della Repubblica – Seggi per Regione ⁹⁰					
Regioni	Attualmente spettanti	Popolazione media per seggio	Spettanti secondo la riforma	Popolazione media per seggio	Variazione %
Piemonte	22	198.360	14	311.708	-36,4%
Valle d'Aosta	1	126.806	1	126.806	0,0%
Lombardia	49	198.044	31	313.037	-36,7%
Trentino-Alto Adige	7	147.068	3+3	171.579	-14,3 %
Veneto	24	202.329	16	303.494	-33,3%
Friuli Venezia Giulia	7	174.327	4	305.073	-42,9%
Liguria	8	196.337	5	314.139	-37,5%
Emilia-Romagna	22	197.370	14	310.153	-36,4%
Toscana	18	204.011	12	306.017	-33,3%
Umbria	7	126.324	3	294.756	-57,1%
Marche	8	192.665	5	308.264	-37,5%
Lazio	28	196.532	18	305.716	-35,7%
Abruzzo	7	186.758	4	326.827	-42,9%
Molise	2	156.830	2	156.830	-0,0%
Campania	29	198.856	18	320.378	-37,9%
Puglia	20	202.628	13	311.736	-35,0%
Basilicata	7	82.577	3	192.679	-57,1%
Calabria	10	195.905	6	326.508	-40,0%
Sicilia	25	200.116	16	312.682	-36,0%
Sardegna	8	204.920	5	327.872	-37,5%
Estero	6		4		-33,3%
Italia	315	188.679	200	297.169	-36,5%

⁹⁰ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", Roma 29 luglio 2019, p.22.

1.3.3 Articolo 3: i senatori a vita

L'articolo 3⁹¹ della legge costituzionale in esame sostituisce integralmente il secondo comma dell'art.59 Cost., risolvendo nell'interpretazione più restrittiva la questione relativa al numero dei senatori di nomina presidenziale. In particolare, se il numero di cinque senatori di nomina presidenziale sia un numero chiuso e dunque complessivo, oppure se contrariamente, ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne fino a cinque, secondo l'interpretazione data dagli ex Presidenti Pertini e Cossiga. Viene pertanto stabilito che il numero massimo di senatori di nomina presidenziale sia cinque e che questo non possa essere superato.

Questa modifica risulta necessaria affinché queste figure non dispongano di un peso politico tale da poter influenzare significativamente l'attività parlamentare, allontanandosi dal ruolo simbolico che originariamente gli veniva attribuito⁹². Del resto, risulta evidente come l'interpretazione della norma in esame data da Pertini e Cossiga sia incompatibile con un Senato composto da duecento membri. Non è oggetto di revisione la figura "senatori di diritto a vita" quali gli ex Presidenti della Repubblica, ai sensi del primo comma dell'art.59 Cost.

1.3.4 Articolo 4: la decorrenza della riforma

L'articolo 4⁹³ della riforma prevede che questa si applichi dalla prossima legislatura, cioè a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi da essa sessanta giorni. La previsione circa tale termine è funzionale all'adozione del decreto legislativo in materia di determinazione dei collegi elettorali. Non è un caso che le Camere abbiano approvato la legge n. 51 del 27 maggio

⁹¹ *"Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque"*.

⁹² Luca Soldini, *Riduzione del numero dei parlamentari: riflessioni a caldo sul p.d.l. cost. 1585 -B. un difficile equilibrio tra razionalizzazione e tutela della rappresentanza*, in "Rassegna Avvocatura dello Stato", 2019, n.2, p.183.

⁹³ *"Le disposizioni di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione, come modificati dagli articoli 1 e 2 della presente legge costituzionale, si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore"*.

2019, che ha modificato la legge elettorale in modo da permetterle di funzionare indipendentemente dal numero dei seggi assegnati dalla Costituzione ai due rami del Parlamento. L'attuale perimetrazione dei collegi elettorali definita dal decreto legislativo n. 189 del 2017 prevede per la Camera dei deputati 232 collegi uninominali e 63 collegi plurinominali, e per il Senato 116 collegi uninominali e 33 collegi plurinominali.

La riduzione dei seggi del Parlamento ha determinato la necessità di ridefinire tale assetto attraverso la fonte ordinaria. L'articolo 3⁹⁴ della legge n.51 del 2019, prevede infatti che venga adottato dal Governo un decreto legislativo entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale in esame, che disponga la rideterminazione dei collegi di Camera e Senato. In altri termini, la ratio di tale previsione è quella di assicurare al Governo un termine temporale per ridefinire i collegi e garantire che entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della riforma costituzionale, la legislazione elettorale sia in grado di operare sulla base dei nuovi numeri stabiliti grazie al combinato disposto tra l'articolo 4 della legge di revisione costituzionale e legge n. 51 del 27 maggio 2019⁹⁵.

1.4 Il metodo della riforma

Circa il metodo adottato dal legislatore, la seguente riflessione riguarderà le cause che lo hanno indotto verso un approccio di tipo puntuale, ma anche i profili critici di tale scelta e come questa abbia avuto una significativa incidenza nell'iter di approvazione. Come è stato sottolineato, la puntualità non implica un vincolo rispetto alla modifica di un singolo articolo, ma va intesa come l'opportunità a "procedere a rivedere anche più disposizioni ed articoli purché riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione"⁹⁶. Il metodo *single subject* promuove una discussione ed un dibattito maggiormente foca-

⁹⁴ "Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

⁹⁵ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", Roma 29 luglio 2019, p.11.

⁹⁶ Gianni Ferrara, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in "Costituzionalismo.it", 2004, n.1, p.1.

lizzati sul merito della revisione costituzionale. In primo luogo, una riforma limitata a poche disposizioni favorisce che i legislatori durante l'esame e la votazione si esprimano esclusivamente sul merito della proposta di riforma. In secondo luogo, si tratta di una scelta che garantisce forte omogeneità al contenuto della revisione, impedendo raggruppamenti di modifiche non correlate tra di loro all'interno della stessa proposta, o ancora, di inserirle in pacchetti di emendamenti costituzionali in cui ne vengono risaltati quelli maggiormente popolari⁹⁷.

In terzo ed ultimo luogo, le riforme *single subject* possono essere intese come una soluzione di compromesso tra il mantenimento dello status quo (e dunque della versione originaria del testo costituzionale) e pacchetti ampi ed eterogenei finalizzati ad incidere con profondità sulla carta costituzionale. Pertanto una revisione limitata avrebbe il merito di ovviare al timore di una revisione costituzionale particolarmente invasiva garantendo allo stesso tempo l'avvio di un processo riformatore della Costituzione⁹⁸.

Tuttavia, occorre contestualizzare il caso italiano rispetto al panorama europeo, circa l'opportunità di operare riforme di carattere puntuale nell'ordinamento costituzionale. La Costituzione italiana, se confrontata con quelle di altri paesi europei ha una peculiarità, che corrisponde al fatto che l'articolo 138 non prevede differenziazioni procedurali tra riforme di carattere puntuale ed organico. Partendo dal presupposto che tale distinzione sia riscontrabile piuttosto che sul piano strettamente quantitativo (inteso come numero di articoli oggetto di revisione) su quello qualitativo, altri ordinamenti europei prevedono procedure specifiche di revisione a seconda del carattere della stessa. Emblematici possono considerarsi i casi di paesi europei che si sono dotati di nuove costituzioni a seguito di processi di democratizzazione come: Polonia, Malta, Lituania, Lettonia, Estonia, Spagna, Austria. Secondo la dottrina italiana infatti, il criterio con cui distinguere una revisione parziale da una organica è prevalentemente sostanziale⁹⁹.

Ciò che qualifica concretamente il metodo di revisione costituzionale è il rilievo delle disposizioni investite, indipendentemente dal loro numero, determinando la procedura di revisione più o meno aggravata da seguire. In questa ottica, risulta determinate

⁹⁷ Richard Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p.187.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Sergio Panunzio, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in Angelo Antonio Cervati, Sergio Panunzio, Paolo Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, p.128.

operare una corretta valutazione dei presupposti per cui attivare uno procedimento di revisione piuttosto che un altro, distinguendo tra il carattere puntuale e quello organico della riforma. La scelta di prevedere una rigidità variabile, e dunque aggravamenti più o meno stringenti nelle procedure di revisione, si deve alla ricerca di un consenso più ampio nell'*higher lawmaking* piuttosto che al *normal lawmaking* tendenzialmente affidato alle decisioni delle sole maggioranze politiche¹⁰⁰. Soluzione che come detto non interessa l'ordinamento costituzionale italiano.

1.4.1 Origini e cause del metodo puntuale: l'articolo 138 della Costituzione e il referendum costituzionale del 2016

Come si è accennato più volte nel corso del presente capitolo, il metodo della riforma in esame segna l'abbandono della logica di revisione organica della seconda parte della carta costituzionale che aveva caratterizzato i due precedenti tentativi del 2005 e del 2016. La proposta in esame è frutto di un cambio di orientamento del legislatore, volto a privilegiare un approccio basato su pacchetti di riforme puntuali che, in ragione dell'omogeneità dei loro contenuti si sarebbero potuti ricondurre ad un medesimo progetto di riforma¹⁰¹. Grazie a questa impostazione, secondo il legislatore verrebbe garantita una migliore comprensione dell'oggetto della revisione da parte del corpo elettorale e dei relativi obbiettivi¹⁰².

Il cambio di metodo adottato si spiega sulla base di due ragioni: una giuridica e l'altra politica¹⁰³. Per quanto riguarda la prima, la volontà del legislatore è stata quella di conformarsi all'interpretazione maggioritaria in dottrina riguardo i modelli di revisione costituzionale ed in particolare, alla possibile incostituzionalità ed incompatibilità (rispetto all'articolo 138 della Costituzione) delle revisioni costituzionali organiche. A supporto di tale argomentazione occorre considerare i tentativi di deroga rafforzativi all'articolo 138 (ll. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997, istitutive delle Commissioni bicamerali per le riforme De Mita-Iotti e D'Alema, e ddl A.S. 813 sull'attivazione di un Comitato parlamentare per le modifiche costituzionali ed elettorali) considerati come

¹⁰⁰ Tania Groppi, *La revisione della Costituzione. Commento all'Art. 138*, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p.30.

¹⁰¹ Ginevra Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali* (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali), p.5.

¹⁰² Ivi, p.6.

¹⁰³ Nicola Lupo, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, "Osservatorio AIC", n. 6, 2019, p.4.

segnali dell'inadeguatezza (in termini di rigidità) della disciplina costituzionale rispetto all'approvazione di riforme di carattere ampio e sistemico¹⁰⁴.

Partendo dal presupposto che tale disposizione non fissi esplicitamente limiti quantitativi rispetto agli articoli oggetto di revisione costituzionale, occorre tuttavia considerare possibili criticità riguardo: il coordinamento tra le previsioni oggetto di revisione, la mancanza di omogeneità del contenuto della riforma, la possibile limitazione della libertà di voto qualora fosse necessaria una consultazione referendaria per l'approvazione della riforma (dovendo bilanciare modifiche gradite e non) ed infine il crescente di rischio di incidere sui principi fondamentali della Carta Costituzionale¹⁰⁵.

In questa ottica devono leggersi le intenzioni del Governo di perseguire un "rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost. abbandonando le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti"¹⁰⁶. Ne sono conseguite le scelte di non adottare una procedura derogatoria di revisione (come nei casi sopra menzionati) e di avviare i progetti di riforma costituzionale con iniziative parlamentari, in modo da "creare le condizioni perché si raggiunga un largo accordo tra le diverse forze politiche"¹⁰⁷.

La seconda ragione ad aver concorso a questo cambio di approccio da parte del legislatore è stato l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, con il quale si è voluto marcare una forte discontinuità, rispetto l'eterogeneità del precedente progetto di riforma e ai toni personalistici della relativa campagna referendaria¹⁰⁸. Sebbene l'esito della consultazione non abbia posto un veto riguardo l'opportunità di intervenire sul bicameralismo perfetto, ha prodotto un contesto non favorevole ad un ambizioso progetto di riforma sia sul piano parlamentare che elettorale, che ne giustifica l'assenza sia nel

¹⁰⁴ Valeria Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di Ugo Adamo, Rossana Caridà, Andrea Lollo, Alessandro Morelli, Valentina Puppo, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p.282.

¹⁰⁵ Alberto Randazzo, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, "Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale", 2019, n.2, p.223.

¹⁰⁶ Lorenzo Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, cit., p.1.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Marta Ferrara, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in "Federalismi.it", 2020, n.12, p.140.

“Contratto per il Governo del Cambiamento” del Governo Conte I sia nel Programma di Governo del Governo Conte II¹⁰⁹.

Il rischio per cui una riforma troppo ampia non trovi sostegno da parte del corpo elettorale e l’assenza di condizioni per produrre un ampio consenso in Parlamento, hanno reso necessaria la scelta di un metodo di revisione puntuale. In effetti, l’oggetto della riforma in esame condensato essenzialmente in un’unica previsione quale la riduzione del numero dei parlamentari, ha favorito il raggiungimento di una convergenza tra la maggioranza delle forze politiche e cittadini, a differenza del 2006 e del 2016.

1.4.2 I riflessi procedurali della puntualità: dai giudizi di inammissibilità degli emendamenti all’indizione del referendum

Il carattere puntuale della riforma ha rivestito un ruolo determinante nel corso dell’iter di approvazione del disegno di legge costituzionale. In primo luogo, si noti come il percorso della riforma sia stato particolarmente breve. Infatti, attraverso il contingentamento dei tempi di approvazione si è concluso in poco meno di un anno (363 giorni), con l’avvio dell’esame in Commissione Affari costituzionali del Senato il 10 ottobre 2018, e l’approvazione in quarta lettura alla Camera dei Deputati l’8 ottobre 2019.

In secondo luogo, sotto il profilo temporale va sottolineata la tempestività con la quale, ai sensi dell’articolo 15 comma 1 della legge 352 del 1970 in materia di referendum, sia stata indetta la consultazione referendaria, la cui richiesta da parte di 71 parlamentari è stata dichiarata legittima dall’Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 23 gennaio 2020, e indetta con il d.p.r. 28 gennaio 2020 per la data del 29 marzo 2020. Il comma 1 della disposizione prevede che *il referendum sia indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell’ordinanza che lo abbia ammesso*. Si è dunque confermata l’interpretazione di tale norma data nell’occasione della consultazione del 2016, rispetto a letture precedenti avvenute nelle consultazioni del 2001 e del 2006 volte a favorire dilazioni temporali della consultazione¹¹⁰.

¹⁰⁹ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.45.

¹¹⁰ Marta Ferrara, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, cit., p.139, “un’interpretazione eccentrica, in base alla quale il termine previsto dall’art. 15, c. 1 sarebbe stato inteso come decorrente non dalla data effettiva di comunicazione dell’ordinanza, ma da quella di consumazione del potere di presentazione di una nuova richiesta referendaria, coincidente con la fine del trimestre previsto dall’art. 138, c. 2 Cost”.

Rispetto alla definizione dell'oggetto della riforma in esame, l'accurata selezione posta in essere dai Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Senato e Camera negli abbinamenti con altri progetti di legge costituzionale, ha determinato uno scrutinio particolarmente rigido sull'ammissibilità degli emendamenti. Più in generale, i regolamenti parlamentari oltre a dettare modalità e tempi per la presentazione degli emendamenti (art. 86 r.C ; art. 100 r.S.), attribuiscono ai Presidenti di commissione (affinché sia garantita omogeneità al testo da presentare in Aula) e di Assemblea, il potere di vaglio di ammissibilità degli stessi.

La disciplina del Senato (art. 100, comma 8, r.S) prevede l'inammissibilità degli emendamenti privi di ogni reale portata modificativa, quella della Camera emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione (art. 89 r.C). Alla Camera si prevede inoltre che siano ammissibili i soli emendamenti relativi ad argomenti già considerati in commissione (art. 86, comma 1, r.C), come forma di garanzia dell'attività istruttoria svolta dalla stessa in sede referente.

Si tratta di attribuzioni necessarie affinché il Presidente di Assemblea possa garantire omogeneità e coerenza alla produzione legislativa¹¹¹, rivestendo un ruolo delicato quanto decisivo, rafforzato dalla possibilità di intervenire sull'ordine di votazione degli emendamenti, rispetto alle procedure ordinarie stabilite dai regolamenti (art. 85 r.C.; art. 107 r.S.), attraverso votazioni riassuntive e per principi. Queste previsioni, oltre a perseguire omogeneità della produzione legislativa, attribuiscono ai Presidenti di Assemblea un ruolo centrale nella direzione dei tempi di decisione parlamentare¹¹².

Nel merito della riforma in esame, sono stati presentati emendamenti relativi a materie correlate alla riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, si tratta proposte riguardo: la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ai lavori del Senato; l'introduzione di forme di bicameralismo differenziato, la soppressione del Senato, la modifica del requisito anagrafico per l'elezione del Capo dello Stato, la previsione della sua elezione diretta e una ridefinizione dei suoi poteri e attribuzioni costituzionali, la modifica delle disposizioni costituzionali relative all'elettorato attivo (18 anni) e passivo (25 anni) del Senato.

¹¹¹ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p.265.

¹¹² Eduardo Gianfrancesco, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in "Il Filangieri", n.2012-2013, 2013, p.232.

Al Senato, tali emendamenti sono stati dichiarati improponibili prima dal Presidente di Commissione Affari costituzionali (art. 97, comma 1, rS) e successivamente da quello di Assemblea perché ritenuti estranei all'oggetto della riforma; alla Camera sono stati dichiarati inammissibili prima dal Presidente di Commissione Affari costituzionali (art. 89, r.C.) e poi da quello di Assemblea perché estranei rispetto al perimetro dell'oggetto della riforma. Quest'ultimo accuratamente definito dalla Commissione Affari Costituzionali Camera attraverso l'abbinamento con la proposta di legge costituzionale n. 1172 D'Uva¹¹³.

Come detto, i giudizi di inammissibilità adottati dal Presidente della Commissione Affari costituzionali hanno generato un acceso dibattito, sfociato nella richiesta di intervento del Presidente di Assemblea oltre alla convocazione della Giunta per il regolamento. In risposta alla richiesta delle opposizioni, il Presidente della Camera, intervenuto con lettera, ha ritenuto conformi al regolamento le decisioni sull'ammissibilità degli emendamenti assunte dalla Presidenza della Commissione, rilevando come, in mancanza di una decisione esplicita sul perimetro della riforma, il giudizio di ammissibilità non può che essere formulato secondo i criteri seguiti dal Presidente di Commissione¹¹⁴.

Giova ricordare che la definizione della perimetrazione dell'oggetto del disegno di legge, è di competenza esclusiva del Presidente di commissione, e sulla quale si può successivamente intervenire con decisione a maggioranza della commissione stessa¹¹⁵. Sebbene possa essere compreso il giudizio inammissibilità rispetto ad alcuni degli emendamenti sopra citati, restano delle perplessità riguardo a questioni come quella relativa all'equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo delle due Camere.

In via più generale, si può osservare come da parte della maggioranza, vi sia stato un utilizzo della perimetrazione dell'oggetto della riforma come criterio discriminante rispetto alle questioni da sottoporre a dibattito, ancor prima della deliberazione, comportando una significativa esclusione dell'opposizione dal procedimento di revisione¹¹⁶.

¹¹³ Camera dei Deputati, Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Sede Referente (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari. C. 1616)*, XVIII Legislatura, 17 aprile 2020, p.28.

¹¹⁴ Presidenza del Consiglio Dipartimento per le riforme istituzionali, *Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*, Roma 29 luglio 2019, p.33.

¹¹⁵ Giovanni Piccirilli, *È possibile delimitare l'ambito di una revisione costituzionale perimetrando l'ammissibilità degli emendamenti?*, in "Quaderni costituzionali", 2019, n.3, p.682.

¹¹⁶ Ivi, p.684.

In altri termini, la condotta dei Presidenti di Assemblea, potenzialmente ascrivibile ad una convenzione costituzionale allargata per le riforme¹¹⁷, sarebbe stata finalizzata a contrastare un eccessivo ampliamento tematico, incompatibile col programma di riforme istituzionali dell'attuale Governo. Si tratta di scelte che da un lato paiono coerenti rispetto ad un ampio progetto di revisione costituzionale formato da pacchetti di interventi *single issue* ed omogenei fra loro¹¹⁸.

A supporto di tale tesi va considerato che rispetto alla dibattuta questione relativa all'equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo fra le due Camere, è stato avviato un iter autonomo della proposta di legge costituzionale A.S. 1440 *"Modifiche all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica"*, già approvato alla Camera e Senato in prima lettura. Si è pertanto preferito affrontare ciascuna revisione separatamente l'una dall'altra, indipendentemente dalle strette correlazioni tra le stesse.

1.4.3 Il rischio di una falsa puntualità: analisi delle proposte di riforma costituzionale connesse

Sebbene vi sia una chiara impostazione del metodo orientata a modifiche circoscritte, questo dato non va confuso rispetto a quello sostanziale, per il quale anche interventi di natura puntuale, se combinati fra loro, possono diventare strumento di esecuzione di un ampio progetto di revisione costituzionale. Gli effetti della riforma in esame (per i quali si rinvia ai capitoli successivi) non investirebbero la sola composizione del Parlamento ma anche altri ambiti quali: il sistema elettorale, il sistema politico, la rappresentanza, l'organizzazione ed il funzionamento delle due Camere¹¹⁹.

Come ricordato dal Professor Luciani in audizione alla Camera dei Deputati, “ogni intervento, anche se puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura”¹²⁰. Le ripercussioni sull'ordinamento sono rese ancor più evidenti se si considerano gli altri progetti di riforma costituzionale già in discussione e i loro possibi-

¹¹⁷ Marta Ferrara, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, cit, p.139

¹¹⁸ Nicola Lupo, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in www.ilmulino.it, 14 ottobre 2019.

¹¹⁹ Salvatore Curreri, *Riforme Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10, p.19.

¹²⁰ Camera dei Deputati. Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Audizione del Professor Luciani*, XVIII Legislatura, 4° seduta, 27 marzo 2019, p.3

li profili di intersezione¹²¹. Come noto, l'attuale legislatura è stata caratterizzata da un cambio di Governo, che ha relativamente inciso sul programma di riforme istituzionali da perseguire, vista la costante presenza del Movimento 5 Stelle come partito di maggioranza. Sebbene alcune proposte (come l'introduzione del vincolo di mandato) non figurino più all'interno del Programma di Governo, altre risultano essere ancora nei progetti dell'attuale Esecutivo.

In questa ottica si considerino disegni di legge costituzionale già presentati, il cui esame da parte delle due Camere è attualmente in corso, quali: AC 2094 *“Modifiche agli articoli 83, 84, 85 e 86 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica”*, AC 1511 *“Modifiche all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica”* approvato in prima lettura alla Camera e al Senato, e AC 1173 *“Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare”*, abbinato in sede referente al disegno di legge costituzionale AC 726 *“Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo”* e al disegno di legge costituzionale A. 1447 *“Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum”* approvato in prima deliberazione e trasmesso al Senato come disegno di legge costituzionale A.S. 1089.

Si tratta di iniziative volte ad indebolire la funzione rappresentativa svolta dal Parlamento nel sistema istituzionale, il cui ruolo sembra essere già messo in discussione dall'azione del Governo mediante la decretazione d'urgenza e il frequente ricorso all'apposizione della questione di fiducia (in particolare su maxiemendamenti). Le proposte di riforma concernenti il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare che può attivare il referendum approvativo (*nel caso in cui le Camere non la approvano entro diciotto mesi dalla sua presentazione*) e la previsione del referendum propositivo, non si limitano a rafforzare la democrazia diretta ma a indebolire quella rappresentativa, in un disegno riformatore “antiparlamentare”¹²² in cui il ruolo delle Camere sarà sempre più marginale.

¹²¹ Ginevra Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit., p.6.

¹²² Camera dei Deputati. Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico, Audizione del Professor Luciani*, XVIII Legislatura, 4° seduta, 27 marzo 2019, p.3

In aggiunta, per incentivare la partecipazione dei cittadini alle consultazioni referendarie e rendere ancor più incisivo e cogente l'istituto referendario è prevista la riduzione del quorum strutturale per il referendum abrogativo. L'eliminazione del divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione (per ora assente dal Programma di riforme del Governo) completerebbe il quadro, delineando un Parlamento sempre più esecutore di decisioni prese al di fuori di esso e privo di una reale capacità di impulso¹²³. Si tratterebbe pertanto di un progetto di revisione di profonda rottura con l'impianto costituzionale vigente, in cui gli istituti di democrazia diretta si sostituirebbero sempre più al Parlamento¹²⁴. Definire le presenti riforme come puntuali, rimarcando una forte discontinuità rispetto alle più recenti esperienze, risulta poco condivisibile. Inserendosi in un insieme armonico di principi e regole, ciascuna proposta di riforma sarà destinata a produrre effetti che andranno oltre il proprio specifico ambito di intervento.

In definitiva, l'impatto di una revisione costituzionale non dipende da quanti articoli interessa ma da come tali modifiche andranno a relazionarsi rispetto all'ordinamento in cui si inseriscono, con il rischio di stravolgerne l'intero assetto e principi a cui esso si ispira. A ciò si aggiunge l'incertezza di fondo che un simile metodo comporta: metaforicamente si possono immaginare i singoli progetti di riforma come vagoni del medesimo treno¹²⁵, ciascuno agganciato all'altro e con in testa la riforma che prevede la riduzione del numero dei parlamentari. Come i singoli vagoni devono essere ben collegati l'uno all'altro per arrivare a destinazione, è necessario che vi sia un alto livello di coordinamento di contenuti e tempistiche fra i diversi interventi di riforma programmati, per evitare possibili effetti e scenari non previsti.

¹²³ Silvia Talini, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, in "Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale", 2019, n.2, p.228.

¹²⁴ Marilisa D'amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in "Osservatorio sulle fonti", 2019, n.2, p.4.

¹²⁵ Elisabetta Catelani, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, cit., p.4.

Capitolo 2: Esiste un numero ideale di parlamentari?

2.1 Il modello di Taagepera: la legge cubica della dimensione delle assemblee

Come discusso nel capitolo precedente, nel corso delle legislature si sono susseguite diverse proposte di riforma costituzionale che prevedevano la riduzione del numero dei parlamentari. Se messe a confronto, emerge come non vi sia alcuna coerenza o continuità in merito al numero di eletti previsti per garantire una maggiore efficienza del Parlamento, obbiettivo comune a tutti i progetti elencati. La propensione verso un approccio casuale o addirittura punitivo nei confronti della classe politica, ha impedito la possibilità di svolgere un'analisi razionale rispetto alla dimensione ottimale delle assemblee parlamentari¹²⁶. La scienza politica ha fornito in questo senso contributi rilevanti, riguardo la possibilità di formulare una teoria generale con la quale individuare il numero ottimale di membri delle assemblee elettive.

In particolare, si analizzerà la teoria della legge cubica della dimensione delle assemblee formulata dal politologo Rein Taagepera. Inoltre, sarà approfondita la relazione tra dimensione dell'assemblea e costi/qualità della decisione, elementi chiave per comprendere eventuali benefici portati dalla riforma al processo decisionale. Infine, verrà sviluppata un'analisi comparata in cui, oltre ad un confronto tra le dimensioni delle assemblee parlamentari europee ed extraeuropee, saranno approfondite le proposte e i dibattiti circa la riduzione del numero di parlamentari in corso in Inghilterra, Francia e Germania.

2.1.1 La teoria della legge della radice cubica e le Camere basse

Il modello formulato e pubblicato da Taagepera nel 1972 nella rivista *Social Science Research* è applicabile esclusivamente ai monocameralismi e nel caso di bicameralismi, alle sole Camere basse. Proprio per questa ragione è stato elaborato un successivo modello, applicabile alle seconde Camere che sarà analizzato nel successivo sottoparagrafo. Premettendo che molteplici fattori concorrono nel determinare la dimensione del Parlamento (intesa come numero di parlamentari eletti), l'autore riconosce allo stesso tempo che ve ne siano due in particolare, quali la popolazione ed il grado di mobilitazione sociale, ad agire con maggiore profondità ed influenza. La legge della radice cu-

¹²⁶ Paolo 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.

bica sostiene che la dimensione di un assemblea debba essere vicina alla radice cubica della popolazione. Formalizzando: $S=(P)^{1/3}$, dove S è la dimensione dell'assemblea e P la dimensione della popolazione.

Le argomentazioni alla base della legge sono due: una empirica e una teorica, quest'ultima di natura logica-deduttiva¹²⁷. La prima consiste in semplici analisi trasversali basate su dati delle popolazioni e delle dimensioni delle rispettive assemblee del 1965 e del 1985. Entrambe le analisi sono statiche, in quanto considerano la relazione tra dimensioni dell'assemblea parlamentare e della popolazione in un determinato momento storico, senza apprezzarne l'andamento evolutivo. Per esempio, nel caso americano è possibile osservare come dal 1790 al 1913, la Camera degli Stati Uniti sia cresciuta progressivamente in parallelo alla popolazione, rimanendo in linea con la radice cubica. Nel 1913 le dimensioni dell'assemblea furono congelate, e attualmente rappresentano circa due terzi della radice cubica della popolazione¹²⁸. Riportando in un piano cartesiano la relazione tra il logaritmo della dimensione dell'assemblea (S) e il logaritmo del numero della popolazione (P), emerge una correlazione positiva.

La scelta di utilizzare funzioni logaritmiche è dovuta alla possibilità di tracciare quantità che variano rispettivamente tra tre e sei ordini di grandezza, in altre parole di allineare eventuali discrepanze fra le dimensioni delle variabili considerate. Dalle osservazioni svolte, la *best fit line* risulta essere quella con pendenza pari a 1/3 che corrisponde all'equazione $P=S^3$ da cui $S=P^{1/3}$. Per *best fit line* si intende quella linea che, attraverso un diagramma a dispersione di punti, esprime al meglio la relazione tra gli stessi. Nel caso in esame, la maggior parte dei punti si trova vicina o coincidente con la retta di equazione $S=P^{(1/3)}$ ¹²⁹.

Un'analisi empirica, circoscritta al 1965 (poi riproposta con dati aggiornati del 1985) porta con sé i limiti di una forte specificità e di una scarsa propensione alla generalizzazione. In quest'ottica, Taagepera ha sviluppato un'argomentazione e un modello in grado di dimostrare come i dati riportati abbiano un consolidamento di natura teorica applicabile in via generale ed astratta. Questa argomentazione si basa su un "modello razionale". Presupponendo che la comunicazione con gli elettori e gli altri membri del

¹²⁷ Jacobs Kristof, Simon Otjes, *Explaining reforms of assembly sizes*, Paper presentato per ECPR General Conference in Glasgow, 3-6 September 2014, p.5.

¹²⁸ Rein Taagepera, Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, p.175.

¹²⁹ Rein Taagepera, *The Size of National Assemblies*, in "Social Science Research", 1972, n.1, p.387.

Parlamento sia l'attività che richiede più tempo ai rappresentanti, secondo Taagepera, attraverso la minimizzazione del numero di "canali di comunicazione" è possibile calcolare la dimensione ottimale dell'assemblea. Si ritiene infatti, che i legislatori comunicano sia con i cittadini-elettori (funzione rappresentativa) sia con altri legislatori (funzione legislativa)¹³⁰.

Trovare la dimensione ottimale dell'assemblea parlamentare significa dunque individuare il giusto equilibrio tra queste due attività. Secondo Shugart, un'ipotetica assemblea sovradimensionata o sottodimensionata avrebbe un impatto rilevante sui canali di comunicazione verticali (comunicazione tra legislatori e componenti) e orizzontali (comunicazione tra legislatori).

Di conseguenza, un Parlamento eccessivamente numeroso complicherebbe la comunicazione e l'attività legislativa, facilitando al contrario la rappresentanza di interessi del proprio collegio elettorale e viceversa¹³¹. La soluzione che viene dunque fornita è quella di istituire un'assemblea che agisca da aggregatore tra gli interessi dei rispettivi collegi di elezione, e che consenta di mantenere il sistema di comunicazione diretta tra parlamentari, originario delle popolazioni di numerosità ridotta¹³².

Definito questo punto di partenza, Taagepera attraverso una rigida formalizzazione matematica della teoria dei canali di comunicazione, dimostra come la dimensione ottimale dell'assemblea si avvicina alla legge della radice cubica della dimensione della popolazione, confermando il dato empirico sopraesposto. In sostanza, il modello quantitativo logico alla base della legge della radice cubica, si basa sulla minimizzazione del numero totale dei tre tipi di canali di comunicazione: da parlamentare a cittadino, da un rappresentante a un altro e il monitoraggio delle interazioni tra altri rappresentanti¹³³.

Secondo l'autore, per dimensione ottimale di assemblea si intende proprio quel numero di eletti che sia in grado di bilanciare le esigenze di rappresentanza e di efficienza, ricavabile mediante la *cube root law*. Maggiore è il numero di relazioni e di canali di comunicazione da mantenere, più complessa sarà l'attività del rappresentante, allo stesso tempo minore è il numero di relazioni da gestire più rapida sarà la decisione. Si

¹³⁰ Christiaan Keulder, Deon van Zyl, Laura Breu, *Calculating Optimal Assembly Size: Namibia in Comparative Perspective*, IPPR Briefing Paper, 2004, n.28, p.2.

¹³¹ Matthew Soberg Shugart, *Parliamentary Size*, in www.aceproject.org, dicembre 2009.

¹³² Rein Taagepera, Matthew Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, p188.

¹³³ Rein Taagepera, *Limiting frames of political games: logical quantitative models of size, growth and distribution*, UC Irvine: Center for the Study of Democracy, CSD Working Papers, 2002, p.6.

tratta pertanto di rappresentare gli interessi degli elettori e comunicare con gli altri rappresentanti affinché vengano prese decisioni condivise in modo efficiente¹³⁴.

Tuttavia, viene ravvisata una tendenza per le assemblee rappresentative di popolazioni inferiori ad un milione di abitanti, ad essere più piccole di $S=P^{1/3}$. A questo proposito Taagepera ha sviluppato un secondo modello o meglio una seconda approssimazione, più raffinata alla legge della radice cubica, in cui vengono considerate le sole persone alfabetizzate, che secondo l'autore costituiscono il gruppo di popolazione attiva P' . Tale categoria viene individuata attraverso la formula $P'=PLW$, dove P è la popolazione totale, L è il tasso di alfabetizzazione e W è la frazione in età lavorativa della popolazione. In ragione di questa seconda approssimazione, la legge della radice cubica è espressa attraverso la formula $S=(2LWP)^{1/3}$. Anche con la seconda formalizzazione, i paesi con meno di cinquecentomila abitanti continuano ad avere assemblee più piccole del previsto, in particolare, nel caso delle nazioni insulari.¹³⁵ Infine, in tutti i paesi con una diffusa alfabetizzazione, la popolazione totale tende ad essere vicina al doppio della popolazione in età lavorativa $2LWP$, pertanto quando l'alfabetizzazione è superiore al 90 per cento, non vi è una sostanziale differenza rispetto l'utilizzo del tradizionale modello $S=P^{1/3}$. Quando l'alfabetizzazione è del 75 %, si prevede che le dimensioni dell'assemblea si ridurranno di circa il 10%¹³⁶.

2.1.2 Le dimensioni delle seconde Camere e l'influenza indiretta della popolazione

Come precedentemente affermato, la legge della radice cubica non si applica alle seconde Camere, ragione per cui, Taagepera e Recchia hanno sviluppato un secondo modello per il quale le dimensioni delle Camere alte sono influenzate solo indirettamente, e attraverso le dimensioni della prima Camera, dalla numerosità della popolazione. Come noto, le Camere alte sono caratterizzate da una maggiore eterogeneità rispetto alle basse, in quanto si differenziano tra loro in ragione del loro criterio di elezione – come ad esempio per eredità, elezione diretta o indiretta – e delle funzioni svolte – per esempio

¹³⁴ Lorenzo De Sio, Davide Angelucci, *945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero "ottimale" di parlamentari?*, in www.cise.luiss.it, ottobre 2019.

¹³⁵ Rein Taagepera, *Limiting frames of political games: logical quantitative models of size, growth and distribution*, cit., p.5.

¹³⁶ Rein Taagepera, *Predicting party sizes: The logic of simple electoral systems*, Oxford, Oxford University, 2007, p.190.

svolgendo le medesime della prima camera o non partecipando all'esercizio della funzione legislativa e fiduciaria –.

Secondo gli autori, quando le Camere alte sono elette sulla base di sottounità territoriali, tendono comunque a rappresentare la popolazione totale e pertanto si ritiene che quest'ultima variabile concorra nel determinarne le dimensioni¹³⁷. In generale, le seconde Camere tendono ad avere meno seggi rispetto alle corrispondenti prime, ma non è stato prodotto un modello generale, anche in virtù delle numerose differenze di cui sopra. Gli autori rilevano come il miglior adattamento empirico delle dimensioni della seconda Camera (S) alle dimensioni della prima (F) sia $S=1.00F^{0.79}$, con il coefficiente di determinazione $R^2=0.68$ ¹³⁸. Essendo le prime Camere fortemente correlate alla numerosità della popolazione come dimostrato dal $R^2=0,81$, si è verificata la correlazione tra seconde Camere e la popolazione. Sebbene vi sia una crescita delle dimensioni di quest'ultime speculari a quella della popolazione totale (P), la correlazione rilevata non risulta particolarmente significativa essendo $S = 0.46P^{0.30}$, con $R^2 = 0.55$ ¹³⁹. La notevole differenza tra i valori del coefficiente di determinazione può suggerire che, per le dimensioni della prima Camera vi sia una diretta correlazione rispetto alla popolazione, mentre che le dimensioni della seconda siano collegate solo indirettamente a quest'ultima, attraverso l'intermediazione della Camera bassa.

Il modello specifico che viene sviluppato, riguarda un determinato sottoinsieme di seconde Camere, ossia quelle in cui i seggi sono basati su sub unità territoriali (federali o di altro tipo). In particolare, gli autori ipotizzano che quando i seggi della seconda Camera sono assegnati sulla base di sottounità territoriali, il loro numero tende ad essere la media geometrica del numero di seggi nella prima Camera e il numero di subunità. Indicando con n il numero delle subunità e con F il numero di seggi della prima Camera, la dimensione ideale sarebbe $S=(nF)^{0,5}$.

Il modello viene costruito sulla base di due considerazioni: la prima è che, dovendo la seconda Camera rappresentare n subunità, allora il numero di seggi S non potrà essere inferiore ad n . La seconda vede come limite superiore il numero di seggi della prima Camera, non essendovi seconde Camere con numero di seggi superiore, pertanto

¹³⁷ Rein Taagepera, Steven Paul Recchia, *The size of second chambers and European assemblies*, in "European Journal of Political Research", 2002, n.41, p.173.

¹³⁸ Rein Taagepera, *Limiting frames of political games: logical quantitative models of size, growth and distribution*, cit., p.6.

¹³⁹ Ivi, p.7.

si ritiene opportuno considerare la dimensione $S=F$ come limite massimo. Attraverso una rigida formalizzazione matematica, considerando sia il numero di sottunità territoriali sia quello della popolazione totale, si ottiene che la dimensione ideale della seconda Camera è la media geometrica di n e F , per cui $S = (nF)^{0,5}$ ¹⁴⁰.

Gli autori, analogamente al caso delle Camere basse, non si limitano a formulare un modello teorico, ma a fornirne un'applicazione empirica. Nell'osservazione effettuata, segnalano la sussistenza di casi in cui si realizzano i limiti da loro ipotizzati ($S=n$ e $S=F$), ma soprattutto viene rilevato come la funzione $S=(nF)^{0,5}$ è la più vicina alla *best fit line* $S = 0.46P^{0.30}$. In conclusione, attraverso un confronto dei rapporti tra la funzione logaritmica della prima camera e della seconda, viene rilevata una doppia distribuzione con un primo intervallo compreso tra 0 e 0,50 ed il secondo tra 0,60 e 0,94. Al primo caso corrispondono quei paesi che tendono ad assegnare per ciascuna subunità un seggio (Repubblica Dominicana e Repubblica ceca) o due (Russia, Stati Uniti, Venezuela; anche Cile, Polonia, Spagna) o tre (Argentina, Haiti, Bolivia, Brasile e Giappone), indipendentemente dalla dimensione della prima Camera che in questi casi, come intuibile dal rapporto $\log S / \log F$, tende ad essere significativamente più numerosa¹⁴¹.

La seconda distribuzione si riferisce ai paesi che definiscono la composizione della seconda Camera utilizzando la prima come parametro di riferimento, come Canada, Australia, India, Italia e Belgio. In primo luogo, verrebbe definita la dimensione S in funzione di F , e successivamente assegnati i seggi alle subunità in ordine alla loro popolosità. In maniera opposta al caso precedente, S sarà più vicino ad F , come dimostrato dallo stesso rapporto tra le funzioni logaritmiche tendente ad 1¹⁴².

2.1.3 Limiti della teoria di Taagepera tra merito e metodo

Al netto della rigorosità e dell'eleganza dei modelli sopra esposti, rispetto alla teoria elaborata da Taagepera, la letteratura ha segnalato la presenza di diverse criticità. Queste possono essere classificate in due gruppi: di merito e di metodo.

Per quanto riguarda il primo, il limite fondamentale della teoria è quello di considerare esclusivamente due fattori, quali la dimensione della popolazione e la mobilitazione sociale come determinanti delle dimensioni dell'assemblea parlamentare. Sebbene

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Rein Taagepera, Steven Paul Recchia, *The size of second chambers and European assemblies*, cit., p.177.

¹⁴² *Ibidem*.

nell'articolo del 1972 vengano menzionati ulteriori variabili che potrebbe influenzare la composizione del Parlamento, come: il livello di sviluppo economico, il grado di autonomia effettiva della nazione, il metodo di elezione, inteso come eletta direttamente o indirettamente e le funzioni dell'assemblea, non ve ne è alcuna considerazione nell'elaborazione dei modelli, con il rischio di sottostimarne l'influenza.¹⁴³

Infatti, come suggerito, è probabile che anche altri fattori, come il numero di partiti e la definizione del sistema elettorale in cui essi operano, siano coinvolti¹⁴⁴. In questo senso, si ritengono opportune analisi multivariate. Tuttavia, non è chiaro quali altri fattori debbano essere inclusi in una teoria volta a spiegare le cause delle dimensioni delle assemblee parlamentari. Secondo alcuni, dato che queste sono strettamente connesse al sistema elettorale¹⁴⁵, ci si può aspettare che le teorie adottate per spiegare i cambiamenti delle formule elettorali possano essere applicate anche alle dimensioni delle assemblee¹⁴⁶.

In secondo luogo, occorre tenere conto che non si è utilizzata alcuna prova storica diretta che potesse supportare o gettare dubbi sui modelli e ipotesi proposte. In particolare, si può fare riferimento alle ipotesi relative al monitoraggio di migliaia di canali di comunicazione da parte dei parlamentari. Si tratta di ipotesi che sembrano esclusivamente teoriche e non supportate da alcuna evidenza storica e empirica. Giova ricordare come allo stesso tempo, la cornice storica ed istituzionale in cui nascono e si sviluppano le assemblee nazionali, non sia nemmeno menzionata nei lavori dell'autore. Escludere una variabile di una simile incidenza (per quanto complessa da operationalizzare) rende il modello teorico e non capace di spiegare il perché altri fattori influenzano le dimensioni dei Parlamenti e in che modo queste si espandono o si contraggono nel tempo.

Il secondo gruppo di osservazioni, riguarda l'impostazione del modello e come questa abbia enfatizzato il carattere parziale delle teorie di Taagepera. In primo luogo, va sottolineato come nelle due analisi storiche proposte dall'autore, si suggerisca che la dimensione della popolazione sia causalmente correlata alla dimensione dell'assemblea, nonostante non si consideri un aspetto fondamentale. Infatti, vengono utilizzati solo dati riguardo la popolazione dopo l'istituzione dell'assemblea parlamentare. È evidente come

¹⁴³ Rein Taagepera, *The size of national assemblies*, cit., p.386.

¹⁴⁴ Josep Colomer, *The handbook of electoral system choice*, London, Palgrave Macmillan, 2004, p.4.

¹⁴⁵ Aren Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p.12.

¹⁴⁶ Kristof Jacobs, Simon Otjes, *Explaining reforms of assembly sizes*, cit., p.8.

la relazione causale risulti essere meno robusta, proprio perché una condizione chiave per stabilire la causalità è che la causa venga misurata prima dell'effetto e non contemporaneamente o addirittura successivamente. A questo proposito, Taagepera e Shugart suggeriscono che la relazione tra popolazione e dimensioni dell'assemblea è dinamica in quei paesi che adattano le dimensioni dell'assemblea in base alla crescita della popolazione, ma non sembra essere una spiegazione sufficiente¹⁴⁷.

In terzo luogo, va considerato il modello più raffinato di Taagepera, ossia quello che considera i tassi di alfabetizzazione e la popolazione in età lavorativa¹⁴⁸. Questa risulta essere in contraddizione rispetto alla *cube root law*, riguardo il mantenimento dei canali di comunicazione con tutto l'elettorato e non con una parte di esso. Sul punto, va ricordato come siano stati omessi dal modello i cittadini con età superiore a quella pensionabile (65 anni) a causa della carenza di dati. Infatti, si tratta di una componente della popolazione legalmente autorizzata a partecipare al processo politico. Inoltre, la scelta di considerare la sola parte economicamente attiva di una popolazione non è chiara. In generale, non è raro che l'età lavorativa sia definita a partire dai 15 anni. Pertanto, il modello includerebbe una parte della popolazione che è legalmente esclusa dal voto, supponendo che l'età del voto sia standardizzata intorno ai 18 anni. Inoltre, non si può presumere che, dal momento che un individuo è economicamente attivo allora sia politicamente attivo, né che i economicamente inattivi (disoccupati, pensionati, studenti ecc.) non siano politicamente attivi.

Infine, rispetto ai tassi di alfabetizzazione, occorre operare due precisazioni. In primo luogo, sono stati omessi i paesi per i quali gli autori non sono riusciti a ottenere dati circa i tassi di alfabetizzazione. Se i casi omessi hanno bassi tassi di alfabetizzazione - il che è probabile data la scarsità di informazioni nei paesi del Terzo mondo - ciò implicherebbe che le assemblee di dimensioni ridotte siano sistematicamente sottorappresentate nel modello. Ciò comporterebbe una sovrarappresentazione delle dimensioni ottimali delle assemblee parlamentari. In secondo luogo, una ulteriore distorsione deriverebbe dall'ipotesi per cui solo elettori alfabetizzati esprimano voti informati. Questa ipotesi è una semplificazione eccessiva, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione politica nelle democrazie in via di sviluppo.

¹⁴⁷ Ivi, p.5.

¹⁴⁸ Christiaan Keulder, Deon van Zyl, Laura Breu, *Calculating Optimal Assembly Size: Namibia in Comparative Perspective*, cit., p.3.

2.1.4 Parlamenti odierni e legge della radice cubica

Come precedentemente esposto, le osservazioni empiriche di Taagera sono limitate al 1965 e al 1985. Rispetto alla situazione attuale, come riscontrabile nel grafico, si può così osservare come l'Italia sia uno dei pochi paesi, insieme a Francia, Germania, Regno Unito, Turchia e Polonia, Svezia ed Ungheria a collocarsi al di sopra del numero ottimale di parlamentari calcolati attraverso la *cube root law*. Allo stesso tempo, esistono paesi le cui assemblee sono al di sotto del valore della radice cubica, in particolare: Colombia, Cile, India, Australia, Paesi Bassi, Israele e USA. Esempi di paesi allineati alla legge della radice cubica sono: Spagna, Danimarca, Svizzera e Portogallo, Messico si approssimano al valore atteso.

Nel caso americano, si sta sviluppando un dibattito in merito all'opportunità di allineare il numero dei deputati della Camera degli Stati Uniti al valore della radice cubica, elevando da 435 a circa 660¹⁴⁹. Secondo un altro contributo, la dimensione ottimale sarebbe quella di 687 deputati (in ragione della radice cubica aggiornata ai dati del 2016) che, analogamente a quanto detto in precedenza, renderebbe gli Stati Uniti in linea con i numeri degli altri paesi dell'OSCE, con il rapporto di un deputato ogni 472 mila abitanti. Infatti, gli Stati Uniti si trovano attualmente appaiati con paesi come Nigeria e Pakistan per essere significativamente inferiori alla radice cubica¹⁵⁰.

Applicando la *cube root law* al caso italiano, e considerando il numero di elettori, delle elezioni politiche del 2018 pari a 46.505.350, la radice cubica si attesterebbe a 360. In secondo luogo, se si considera la popolazione totale italiana, pari a 60.360.000, la legge della radice cubica richiederebbe 392 parlamentari. In entrambi i casi, la riforma sembra seguire la direzione tracciata dalla teoria di Taagepera, avvicinandosi al quel numero ideale che permetterebbe a ciascun parlamentare di gestire efficientemente le relazioni con i propri elettori ed i lavori in sede di Parlamento, nel caso italiano della Camera dei Deputati¹⁵¹.

¹⁴⁹ New York Times Editorial Board, *America Needs a Bigger House*, in www.newyorktimes.com, novembre 2018

¹⁵⁰ Kathryn Crespin, *U.S. House districts are colossal. What's the right size?*, in "Stat Chat", University of Virginia, 2017.

¹⁵¹ Lorenzo De Sio, Davide Angelucci, *945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero "ottimale" di parlamentari?*, in www.cise.luiss.it, ottobre 2019.

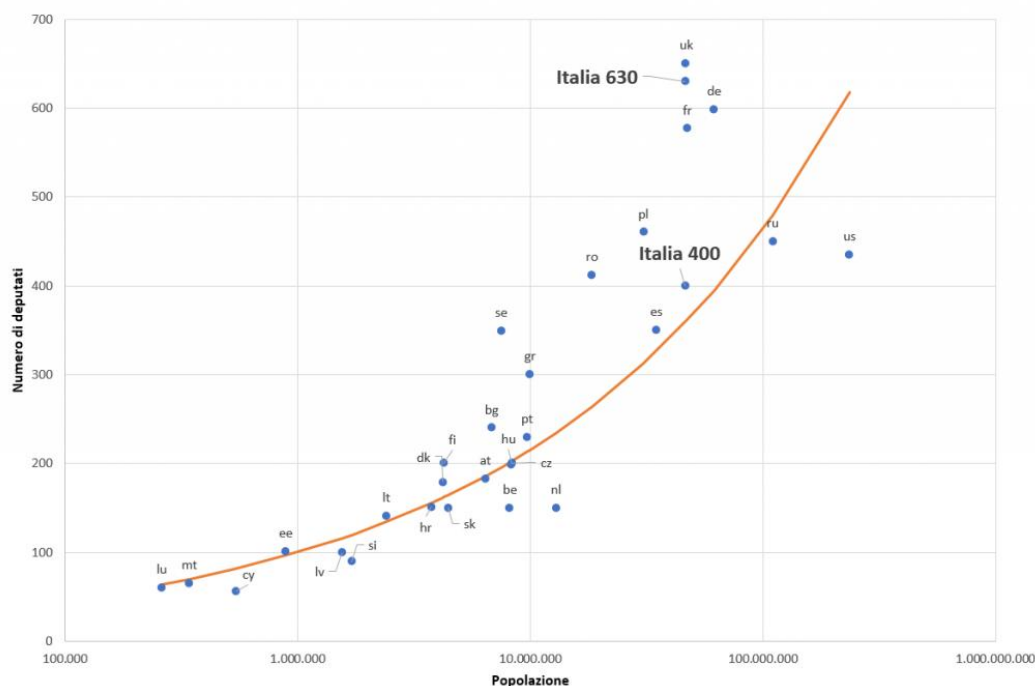


Figura 1¹⁵²

2.2 Conseguenze della dimensione dell'assemblea sul processo decisionale: modelli a confronto

2.2.1 Rapporto tra numero dei parlamentari e costi delle decisioni

Esaminata l'entità del risparmio prodotto dalla riforma in termini di spesa pubblica, è opportuno considerare due ulteriori dimensioni di costi: quelli sul processo decisionale e l'impatto sulla finanza pubblica delle decisioni prese dall'assemblea parlamentare.

I costi del processo decisionale – in cui vanno considerate le probabilità di raggiungere o meno una decisione finale – sono strettamente correlati alla dimensione (intesa come numerosità) dell'Assemblea, a cui è attribuito il compito di giungere a tale decisione. A questo proposito, la teoria dei gruppi di Olson afferma come i gruppi di minore dimensione siano caratterizzati da processi decisionali più rapidi ed efficienti. In particolare, la numerosità determina la dimensione dei costi, per cui in un gruppo ridotto di decisori vi saranno maggiori benefici (spesso superiori ai costi della decisione stessa) rispetto ad uno più numeroso, producendo un incentivo a concludere il processo decisionale più velocemente¹⁵³.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Marcus Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, London, Harvard University Press, 1965, p.50.

È evidente come al contrario, un gruppo di maggiori dimensioni porti con sé maggiori necessità (e dunque costi) di organizzazione e coordinamento fra i singoli membri, i quali in ragione dell'elevata numerosità dell'assemblea, avranno benefici sempre più marginali rispetto ai costi della decisione. Se da una parte le scienze sociali in generale, suggeriscano strumenti e forme di coercizione per contrastare il *free riding* dei membri di un gruppo, va ricordato come si tratti di ipotesi difficilmente applicabili nelle assemblee parlamentari. In questa ottica, si pensi al divieto di vincolo mandato previsto in Costituzione all'articolo 67 o all'inefficacia della disciplina del divieto di emendamenti micro-sezionali previsto dall'art. 2 della legge n. 208 del 1999, confermato e rafforzato dalle successive leggi n.196 del 2009 e n. 163 del 2016¹⁵⁴.

Sempre riferendoci alla teoria generale, in particolare a Buchanan e Tullock, i costi delle decisioni pubbliche sono di due tipi, interni ed esterni. I primi sono i costi sostenuti perché venga presa dall'Assemblea una decisione condivisa e dunque un accordo fra i vari membri, e anche in questo caso è evidente come una dimensione maggiore dell'Assemblea comporti crescenti costi del processo decisionale, essendo più ampio lo spazio di negoziazione. Inoltre, più elevata è la soglia di maggioranza necessaria per approvare la decisione, maggiori saranno i costi del processo decisionale. Per costi esterni intendiamo l'impatto delle decisioni parlamentari sulla finanza pubblica, che possono variare secondo la dimensione dell'assemblea. In termini più analitici, considerando con N il numero di parlamentari, al crescere di N aumenteranno i costi decisionali interni mentre decresceranno quelli esterni. Secondo gli autori, la dimensione ottimale dell'assemblea sarebbe dunque quella in grado minimizzare i costi di interdipendenza, ossia la somma dei costi esterni e dei costi interni¹⁵⁵.

Rispetto alla variazione dell'impatto finanziario delle decisioni parlamentari, è sufficiente menzionare la legge $1/N$ per la quale "i singoli gruppi e quindi, indirettamente, i loro rappresentanti nel processo decisionale di politica fiscale, beneficiano di tipi specifici di spese; al contrario, a causa dei principi costituzionali di base, la tassazione tende a ricadere su ampi segmenti della popolazione e non può essere facilmente differenziata. Quindi, ogni gruppo e i relativi rappresentanti interiorizzano completamente i

¹⁵⁴ Giampiero Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in "Federalismi.it", 2019, n.7, p.7.

¹⁵⁵ James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1962, p.167.

benefici delle spese che propongono; tuttavia, interiorizzano solo una frazione $1/N$ dei costi imposti all'intera economia.

Chiaramente questa frazione diminuisce all'aumentare del numero N di gruppi e dei loro rappresentanti. Pertanto, un numero maggiore di partecipanti al processo comporta una spesa totale maggiore¹⁵⁶. Più concretamente, con l'aumentare del numero dei parlamentari (e dunque dei gruppi qui intese come circoscrizioni ad essi associate) ad ognuno di essi spetterebbero una frazione progressivamente inferiore di risorse ($1/N$), comportando un necessario aumento della spesa pubblica per soddisfare il proprio collegio di elezione.

Concludendo, è opportuno fare riferimento ad un ulteriore studio nel campo della costituzione economica, per cui vi è una relazione tra la frammentazione del potere legislativo (a sua volta crescente all'aumentare del numero dei rappresentanti) e le conseguenze economiche delle scelte prese in Parlamento. Queste decisioni che devono poi confrontarsi con vincoli esterni come la costituzione economica europea, risulteranno pertanto più adeguate quando implicheranno una minore spesa pubblica, in questo senso occorrerebbe leggere positivamente la riduzione dei parlamentari qui in esame, che secondo questa logica comporterebbe una gestione più mirata e razionale delle finanze pubbliche.

In particolare, Persson e Tabellini, attraverso un'analisi longitudinale condotta su paesi europei ed extraeuropei, dimostrano come non vi siano evidenze di una diretta incidenza della formula elettorale o della forma di governo sulla *size* della spesa pubblica, ma di come questa venga determinata dai "prodotti politici"¹⁵⁷ delle formule elettorali sommate alle forme di governo.

In particolare, ciò che determina l'entità della spesa pubblica non sono queste due variabili considerate singolarmente bensì la frammentazione delle forze politiche da esse derivanti. Essendo quest'ultima positivamente correlata alla dimensione dell'assemblea, emerge come i governi di coalizione siano più inclini al mantenimento di uno status quo, a causa del loro maggior numero di *veto players*. In primo luogo, i gruppi marginali di elettori possono essere sovrarappresentati nell'assemblea, ottenendo programmi e benefici a proprio vantaggio, a discapito di politiche dalla portata più am-

¹⁵⁶ Roberto Perotti, Yianis Kountopoulos, *Fragmented Fiscal Policy*, in "Journal of Public Economics", 2002, n.86, p.191.

¹⁵⁷ Giampiero Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in "Federalismi.it", 2019, n.7, p.14.

pia come la spesa per il *welfare state* e beni pubblici in generale. In secondo luogo, gli autori considerando il caso di una reazione ad uno shock economico, dimostrano come la risposta dei governi di coalizione tenda ad essere inefficiente. Secondo i dati raccolti, questi ultimi hanno maggiori probabilità di far aumentare la spesa (in percentuale del PIL) durante le flessioni, ma non sono in grado di ridimensionarla durante le riprese¹⁵⁸.

2.2.2 Rapporto tra numero dei parlamentari e qualità dell'attività legislativa

In generale, si ritiene che le assemblee più numerose contribuiscano ad aumentare la spesa pubblica, poiché un numero maggiore di membri concorre per la distribuzione di beni pubblici nelle perseguimento delle loro candidature. La riduzione dei costi, oltre che in termini di risparmi finanziari riguardo gli stipendi del legislatore e del personale politico ha un'incidenza sulle procedure parlamentari e sull'impatto sulla finanza pubblica delle decisioni assunte in Parlamento. Inoltre, ad una riduzione dei seggi, dovrebbe corrispondere in linea teorica una maggiore concorrenza per garantire legislatori di qualità più elevata, permettendo ai partiti di schierare i migliori candidati in tutti i distretti elettorali¹⁵⁹. I parlamentari (come a breve si vedrà) eserciteranno una minore pressione per assecondare gli interessi particolari, garantendo una distribuzione più efficiente dei beni pubblici¹⁶⁰.

Secondo alcuni autori, altri vantaggi che deriverebbero da un ridimensionamento del Parlamento, consisterebbero in meno partigianeria, dibattito più costruttivo e maggiore responsabilità individuale in virtù di una crescente accountability verso il singolo parlamentare¹⁶¹. Rispetto alla qualità dell'attività parlamentare e ad un suo presunto miglioramento, la riduzione dei rappresentanti potrebbe essere letta positivamente. Opportuno premettere come la qualità dell'azione parlamentare non consista nella quantità di leggi prodotte dall'assemblea, ma da come questa sia in “grado di incidere sul processo

¹⁵⁸ Torsten Persson, Guido Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MIT Press, 2003, p.271.

¹⁵⁹ Graham White, *Big is different from little: On taking size seriously in the analysis of Canadian governmental institution*, in “Canadian Public Administration”, n.33, 1990, p.531.

¹⁶⁰ Alex Marland, *Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature – lessons from Canada*, in “The Journal of Legislative Studies”, 2019, n.2, p.152.

¹⁶¹ Robert Luce, *Legislative assemblies: Their framework, make-up, character, characteristics, habits, and manners*, New York, Capo Press, 1974, p.96.

decisionale per raggiungere risultati di elevato effetto socioeconomico e politico, capace di influire sullo stato di cose esistenti”¹⁶².

Un miglioramento della qualità dell’azione parlamentare non può prescindere da una maggiore efficienza dell’istituzione stessa. Tra le ragioni più volte sottolineate nel corso del presente lavoro, a sostegno della riforma vi è quella per cui attraverso una riduzione dei rappresentanti si produrrebbe una maggiore efficienza del Parlamento. Sebbene una parte della dottrina si ponga favorevolmente rispetto a questa tesi¹⁶³, nel presente paragrafo si cercherà di andare oltre il dato meramente giuridico, cercando di dimostrare, attraverso evidenze empiriche raccolte, come vi sia la possibilità che ad una riduzione dei parlamentari possa conseguire una maggiore efficienza dell’istituzione parlamentare oppure no.

In primo luogo, è stato elaborato un confronto tra le leggi finanziarie italiane del 2001 e del 2002, in termini di emendamenti presentati ed approvati. Qualche premessa di metodo: gli autori dividono gli emendamenti in due macrocategorie tra formali e sostantivi. I secondi si dividono in tre sottocategorie in base alla portata (in termini di estensione) dei destinatari¹⁶⁴:

- generali, che riguardano tutti i soggetti dell’ordinamento giuridico;
- sezionali, che tendono a soddisfare interessi di gruppi o entità composite non configurabili come specifici gruppi di interesse;
- micro-sezionali individuano come destinatari gruppi di interessi ben delineati o appartenenti ad una parte circoscritta del territorio nazionale o regionale;

Dal confronto tra le due finanziarie emerge in primo luogo, una regolarità nelle percentuali di emendamenti di tipo generale, sezionale e micro-sezionale. Questa costanza, oltre che sul dato meramente quantitativo, si ripresenta su quello politico. In altre parole, rispetto agli emendamenti micro-sezionali è opportuno sottolineare come vi sia una regolarità nella percentuali anche rispetto ai gruppi parlamentari promotori. Inoltre, la percentuale di questi emendamenti supera il 60% degli emendamenti sostantivi, favorita

¹⁶² Giampiero Di Plinio, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit., p.8.

¹⁶³ Carlo Fusaro, *Audizione informale in relazione all’esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.2.

¹⁶⁴ Paolo Caretti, Massimo Morisi, Paolo Visca, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari, Rapporto di ricerca 2002, 2002, p.241.

da una condotta permissiva dei Presidenti delle due Camere. Ai sensi dell'art.2 della legge n.208 del 1999, delle successive leggi n.196 del 2009 e n.163 del 2016, questa tipologia di emendamenti va considerata inammissibile. Sebbene dunque si tratti di proposte di modifica legislativa *contra legem* questi rappresentano la quota più consistente di emendamenti sostantivi sia presentati sia approvati¹⁶⁵. In questa ottica, è legittimo presumere che la riduzione dei parlamentari porterebbe con sé una drastica riduzione di questi emendamenti, visto che si tratta di modifiche dalla portata fortemente particolarestica e circoscritta, e pertanto dal carattere personale.

Per quanto riguarda la qualità, anche questa ne trarrebbe beneficio, dato che la riduzione del numero di emendamenti micro-sezionali implicherebbe una maggiore sensibilità ed attenzione per questioni di maggiore portata e rilevanza, migliorando la qualità dell'azione legislativa¹⁶⁶. Di contro, altri autori segnalano come il sopracitato studio menzioni anche il Governo come promotore di maxi-emendamenti micro sezionali ed in secondo luogo, sostengono come la riduzione dei parlamentari possa produrre l'effetto opposto, in ragione del crescente peso politico che il singolo parlamentare potrà esercitare¹⁶⁷. Peraltro, volendo seguire tale ipotesi, che non può essere negata a priori ma andrà piuttosto verificata in concreto, non si può nemmeno escludere, per la ferrea legge della domanda e dell'offerta, che proprio la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe acuire, anziché diminuire, il fenomeno degli emendamenti micro-settoriali, soprattutto se si considera il possibile maggiore peso politico che un singolo parlamentare può avere in un'assemblea a composizione numerica ridotta.

In aggiunta, un secondo studio sulle mozioni parlamentari e la loro probabilità di approvazione, ha dimostrato come questa dipenda dalla rilevanza del dilemma sociale su cui si basa la mozione stessa e non da altri fattori dimensionali quali consistenza numerica, potere e influenza dei partiti. In particolare, richieste che riflettono una situazione di *cleavage* sottostante, hanno molte meno probabilità di essere approvate rispetto ai mozioni che riflettono una questione sottostante dal carattere più pacifico e cooperativo. Lo studio pertanto, sottolinea come il potere esplicativo del tipo di dilemma sociale su-

¹⁶⁵ Ivi, p.250.

¹⁶⁶ Giampiero Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit., p.8.

¹⁶⁷ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in "Federalismi.it", 2020, n.10, p.18.

peri le altre variabili incluse nel modello tra cui appunto la consistenza numerica dell'assemblea.¹⁶⁸

Concludendo, se da una parte non vi siano evidenze empiriche rispetto ad un significativo miglioramento della qualità legislativa (nella definizione precedentemente fornita) è però ragionevole considerare l'opportunità di un miglioramento della qualità operativa, perché è evidente come a meno parlamentari corrispondano meno atti, procedimenti e negoziazioni. Inoltre, in ragione della riduzione del numero di eletti, ciascun membro del Parlamento avrebbe (riprendendo la terminologia di Taagepera) meno canali di comunicazione con altri parlamentari, incentivando la selezione di questioni di primaria rilevanza e abbandonando quelle dal carattere più particolare¹⁶⁹.

2.2.3 Rapporto tra numero dei parlamentari e attività di lobbying

Nella letteratura sull'azione dei gruppi di interesse esistono essenzialmente due tipi di intermediazione. Un sistema pluralista consiste in gruppi di interesse multipli, spesso sovrapposti e intersecanti, in competizione per far sì che le loro istanze siano tutelate da apparati governativi. Al contrario, un sistema corporativo di intermediazione di interessi comprende ampie organizzazioni ad ombrello che rappresentano grandi settori della società e dell'economia, come i sindacati e i gruppi di datori di lavoro¹⁷⁰. Scopo dell'attività di lobbying è quello di favorire un interesse particolare, operando spesso in un contesto a somma zero, in cui alla conclusione del processo decisionale vi saranno vincitori netti e perdenti netti. In particolare, nel caso di interessi di carattere economico le decisioni di trasferimento di ricchezza diventano fondamentali: la regola della maggioranza aumenterà il loro importo perché riduce i costi di influenza delle decisioni collettive (non essendovi unanimità). Allo stesso tempo, il costo delle informazioni fornito dal lobbista è duplice: da un lato ogni decisore deve scoprire gli effetti di un problema sulla sua ricchezza personale, dall'altro deve identificare altri decisori per comporre la maggioranza¹⁷¹.

¹⁶⁸ Roel Popping, Rafael Wittek, *Success and Failure of Parliamentary Motions: A Social Dilemma Approach*, in "PLoS One", 2015, n.10, p.13.

¹⁶⁹ Giampiero Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit., p.9.

¹⁷⁰ Philippe Schmitter, *Still the century of corporatism?*, in "The Review of politics", 1974, n.1, p.86.

¹⁷¹ Roberto Ricciuti, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, in "Rivista di Politica Economica", 2003, n.93, p.326.

Nello studio che verrà brevemente sintetizzato sono state analizzati e confrontati gli effetti delle assemblee e delle dimensioni del collegio elettorale sulla spesa pubblica. Gli autori dimostrano – in linea con gli studi precedentemente menzionati – come vi sia una relazione tra il numero complessivo di legislatori e l'entità della spesa pubblica. Più nello specifico, vengono distinti (nei casi di bicameralismi) gli effetti rispetto le due differenti assemblee che compongono il Parlamento. In particolare, viene rilevata una relazione positiva per la Camera bassa, per la quale tende ad aumentare la spesa pubblica, e una negativa per quella alta che tende a ridurla¹⁷². La relazione positiva per la Camera bassa è coerente rispetto alla funzione svolta dai parlamentari che scambiano interessi diversi all'interno dell'Assemblea (pratica di *logrolling*) e l'effetto negativo della dissomiglianza delle due Camere mostra che il bicameralismo asimmetrico è in grado di mitigare il commercio tra interessi.

A questo proposito, il bicameralismo tanto più è differenziato tanto più tende a scoraggiare e rendere costosa l'attività di lobbying, poiché altera la somiglianza tra le basi elettorali delle due Camere e la specializzazione del lavoro all'interno di ciascuna assemblea. In altri termini, se il livello di bicameralismo diminuisce, aumenta la disparità tra le rispettive basi di rappresentanza e aumentano i costi del processo decisionale. Pertanto, trovare una maggioranza praticabile in entrambe le Camere rende più costosa l'attività di lobbying¹⁷³. Gli effetti opposti delle due Camere suggeriscono inoltre, che il *logrolling* è un potente strumento per aumentare la spesa pubblica, dato che la dimensione della Camera bassa è sempre superiore rispetto a quella della alta. Sebbene i costi di transazione siano inferiori, la dimensione della Camera alta ha un effetto negativo sulla spesa pubblica perché c'è una domanda inferiore di interessi commerciali tra i parlamentari e quindi una riduzione dell'attività di lobbying¹⁷⁴. Questo risultato testimonia anche l'esistenza di una soglia nella dimensione dell'assemblea parlamentare: al di sotto prevalgono gli effetti negativi, mentre al di sopra di essa portano effetti positivi.

Rispetto a questo quadro teorico, è necessario rilevare come in l'Italia manchi una regolamentazione organica del fenomeno lobbistico, in un regime definito “strisciante ad andamento schizofrenico”¹⁷⁵. Allo stesso tempo, pare complesso ipotizzare

¹⁷² Ivi, p. 317.

¹⁷³ Ivi p. 323.

¹⁷⁴ Ivi, p. 327.

¹⁷⁵ Pier Luigi Petrillo, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in “Diritto Penale Contemporaneo rivista trimestrale”, 2018, n.3, p.199.

che la riforma possa da sola garantire maggiore trasparenza favorendo un contrasto alle manovre illecite di lobbying e riducendo l'opacità delle zone grigie della vita parlamentare e dei rapporti col Governo¹⁷⁶. Ne discende che un concreto intervento sul tema possa passare solo a livello legislativo e di regolamenti parlamentari. A questo proposito, i disegni di legge C.196 e S.266 sulla rappresentanza degli interessi particolari rappresentano opportunità per garantire una normativa completa del fenomeno lobbistico.

2.3 Analisi comparatistica delle dimensioni delle assemblee parlamentari, i casi europei ed extraeuropei

In conclusione del presente capitolo, dopo aver esaminato teorie e modelli come quello di Taagepera, risulta opportuno svolgere un'analisi comparatistica per confrontare la composizione numerica del Parlamento italiano rispetto a quelli di altri paesi europei ed extraeuropei. Tuttavia, nonostante un'analisi comparata sia utile per comprendere le soluzioni adottate dagli ordinamenti degli altri paesi non è comunque in grado di fornire una formula o un modello astratto applicabile al caso in esame¹⁷⁷. Giova inoltre ricordare come il numero dei parlamentari venga disciplinato da parte dei diversi ordinamenti europei secondo soluzioni diverse. In particolare, attraverso fonti di rango costituzionale o ordinario oppure, come nel caso francese, attraverso entrambe. In questo ultimo caso, la fonte costituzionale stabilisce il numero massimo di parlamentari e demanda alla fonte ordinaria la sua specifica individuazione, o ancora il caso spagnolo, in cui vengono fissati sia un limite minimo che massimo dalla norma costituzionale.

La soluzione adottata dal singolo ordinamento determina in secondo luogo, il tipo di procedura necessario per operare una modifica del numero dei parlamentari, vale a dire se attraverso una modifica costituzionale o di una disposizione legislativa. I criteri con cui viene individuato tale numero, come noto, sono prevalentemente tre: rapporto con la popolazione, numero fisso o seggi in soprannumero, che comportano una variabilità del numero di parlamentari di legislatura in legislatura. Nel presente paragrafo verranno prima esaminati le composizioni dei parlamenti europei e successivamente di quelli extraeuropei. Si concluderà con un'analisi delle principali linee di tendenza di ri-

¹⁷⁶ Gian Luca Conti, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in "Osservatorio sulle fonti", 2018, n.3, p.5.

¹⁷⁷ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., p.57.

forma a livello europeo, in particolare concentrandoci sui casi di Inghilterra, Francia e Germania.

2.3.1 Gli ordinamenti europei: confronto tra prime e seconde Camere

Sebbene nel corso del Novecento il criterio del rapporto fisso tra popolazione e numero degli elettori rappresentava una delle soluzioni più comuni adottate dagli ordinamenti europei¹⁷⁸, il venir meno della necessità di fissare un rapporto dinamico, soggetto a variazioni della popolazione, che ha le proprie radici nel principio proporzionalistico e nel principio di uguaglianza del voto, si dovette alla nascita e sviluppo di nuove forme (rispetto alle elezioni) di partecipazione “del popolo al governo dello Stato”¹⁷⁹.

Il modello attualmente più comune corrisponde all’individuazione di una cifra fissa di parlamentari attraverso disposizioni costituzionali. Oltre all’Italia (a partire dal 1963) i paesi europei che hanno seguito e tuttora seguono questa strada sono Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia (insieme agli extra UE Islanda, Norvegia, Svizzera).

Per poter confrontare il Parlamento italiano con quelli europei si seguirà il criterio del rapporto parlamentare per numero di abitanti e nei casi di bicameralismi, si considereranno nel presente confronto sia le Camere basse che le Camere alte. Partendo dalle prime, che si prestano meglio ad un confronto visto che si tratta in tutti i casi di assemblee direttamente elette, si possono segnalare alcune peculiarità tra gli ordinamenti europei.

In primo luogo, si consideri il caso della Germania ed il numero variabile della composizione numerica del Bundestag. In particolare, la legge elettorale stabilisce per il Bundestag un numero minimo di eletti pari a 598, e prevede la possibilità a seguito dell’esito elettorale di aggiungerne ulteriori (*Überhangmandate*). Si tratta di seggi assegnati come conseguenza del sistema elettorale a doppio voto: uninominale e di lista. In particolare, ciascun elettore può esprimere su un’unica scheda due voti: uno per i candidati del collegio uninominale, l’altro – riferito alla quota proporzionale – per le singole liste. Attraverso il voto di lista (*Zweitstimmen*), viene determinata la percentuale di voti ottenuta da ciascun partito, e di conseguenza i seggi ottenuti da ciascuna lista. Vi è però

¹⁷⁸ A partire dalla Repubblica di Weimar, in cui l’articolo 30 del *Reichswahlgesetz* prevedeva il rapporto di un eletto ogni sessantamila elettori.

¹⁷⁹ Temistocle Martines, *Articoli 56,57 e 58*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Bologna, Zanichelli, 1984, p.104.

la possibilità che attraverso il primo voto vengano eletti più parlamentari rispetto a quanti stabiliti dalla quota proporzionale, rendendo la rappresentatività al Bundestag più che proporzionale¹⁸⁰. Basti pensare che dopo le elezioni del 2002 gli ulteriori seggi furono cinque, nel 2005 furono sedici, nel 2009 furono ventiquattro, nel 2013 quattro¹⁸¹. Nel 2013, attraverso la ventiduesima modifica della legge elettorale, sono stati introdotti, parallelamente ai *Überhangmandate*, quelli compensativi (*Ausgleichmandate*) con lo scopo di mitigare l'effetto distorsivo dei mandati in eccedenza, garantendo una maggiore coerenza rispetto alle differenze fra liste, stabilite dal *Zweitstimmen*. Nelle elezioni del 2017, a causa di questa modifica, si è assistito ad un notevole incremento dei seggi raggiungendo quota 709 membri (78 in più rispetto all'elezione precedente) e complessivamente 111 seggi aggiuntivi rispetto alla soglia minima di 598. Nello specifico, i seggi soprannumerari (*Überhangmandate*) furono 46, i seggi compensativi (*Ausgleichmandate*) 65.

In secondo luogo, in Romania nelle consultazioni elettorali del 2008 e del 2012, è stato applicato un meccanismo elettorale simile a quello appena esaminato, in grado di produrre seggi in eccedenza. Nello specifico, nella consultazione del 2008 ne venne assegnato solo uno (alla Camera dei rappresentati), mentre in quelle del 2012 ne furono assegnati 79 alla Camera e 39 al Senato. La notevole differenza tra le due elezioni, ha condotto ad una riforma della legge elettorale nel 2015, con la quale è stato reintrodotta un proporzionale di lista¹⁸².

Altro caso peculiare è quello di Cipro, in cui la Costituzionale stabilisce a 50 il numero di deputati del Parlamento (monocamerale), ma nel 1985, attraverso fonti di rango ordinario, è stato elevato ad 80¹⁸³.

Infine, si ritiene doveroso menzionare il caso britannico, in cui il numero dei parlamentari viene individuato attraverso l'interazione tra lo *statute law*, le *Boundary Commissions* e le *Rules for Redistribution of Seats*. Emblematico può considerarsi il caso del *Parliamentary Constituencies Act* del 1986, con cui si assegnava alle *Boundary*

¹⁸⁰ Domenico Damiano, *Brevi considerazioni sulle elezioni tedesche: la tenuta della legge elettorale modificata e di una Cancelliere "di ferro"*, in "Osservatorio AIC", 2013, n.1, p.3.

¹⁸¹ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585*. Dossier di documentazione n.71/6. Roma Camera dei Deputati, 27 febbraio 2019, p.27.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Giacomo Delledonne, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in Emanuele Rossi (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., p.58.

Commissions il compito di individuare il numero di collegi uninominali di Scozia, Galles, Gran Bretagna ed Irlanda del Nord (rispettivamente non meno di 71, 35, 613 e 16-18). Il numero di seggi individuati fu soggetto ad una significativa revisione operata dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011, in cui venne individuato il numero massimo di 600 membri per la *Commons Chamber* ¹⁸⁴.

Passando ai rapporti tra eletto e popolazione, per quanto riguarda le Camere basse, l'Italia presenta un rapporto tra deputati e popolazione totale di uno ogni 96mila cittadini. Questo rapporto è significativamente inferiore rispetto alla media europea, posizionando il Paese alla sestultima posizione, preceduto da ben ventitre stati. Nella presente tabella sono ordinati in ordine crescente il numero di abitanti per deputato e, specularmente, in ordine decrescente, il numero di deputati ogni centomila abitanti.

L'Italia è presente due volte nella tabella, per rilevare come cambi la sua posizione in questa classifica. In particolare, è evidente come la motivazione di "allineare l'Italia alle altre esperienze europee" non trovi giustificazione, trovandosi già tra le ultime posizioni, con la possibilità di diventare ultima nel caso di approvazione della riforma alla consultazione referendaria. Va precisato come nella tabella si rilevino percentuali più alte di parlamentari per popolazione per gli stati di ridotte dimensioni (qui convenzionalmente consideriamo quelli con popolazione minore o uguale a 5 milioni).

Nello specifico, si delinea un intervallo che passa da un parlamentare ogni 7mila abitanti di Malta ad uno ogni 30mila in Irlanda. Compresi in questo intervallo (in ordine crescente si trovano casi analoghi quali: Lussemburgo, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Croazia). Questa caratteristica non deve passare in secondo piano perché denota come possa esserci una sorta di soglia implicita che fissi un numero minimo di parlamentari, tali da permettere il pieno esercizio della funzione di rappresentanza ¹⁸⁵. Gli stati con popolazione compresa tra i 5 ed i 15 milioni di abitanti si trovano compresi in un intervallo che ha come estremi la Finlandia con un parlamentare ogni 27 mila ed il Belgio con uno ogni 76mila.

Passando ora ai paesi di dimensioni medio-grandi (che qui intendiamo con popolazione superiore ai 15 milioni), la media è quella di circa un deputato ogni centomila abitanti. L'Italia (nell'assetto attuale) pare essere in linea con paesi di dimensioni simili: la Francia conta 920 parlamentari per 65.065.310 abitanti, ha un indice di 1.4 parlamen-

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit. p.59.

tari ogni 100.000 abitanti; la Spagna, con 614 parlamentari, una popolazione di 46.152.926, annovera 1.3 parlamentari ogni 100.000 abitanti; la Polonia, con 560 parlamentari, 38.200.037 abitanti, conta 1.4 parlamentari per 100.000 abitanti. Si può inoltre notare come la Spagna si caratterizzi per una Camera bassa (*Cortes Generales*) con una composizione sensibilmente contenuta rispetto al numero di spagnoli, dovuto al compromesso trovato nella Costituzione del 1978 nella fase di transizione post-franchista tra forze politiche favorevoli all'introduzione di un rapporto tra popolazione ed eletti ed altre favorevoli ad indebolimento della rappresentanza proporzionale nella costituzione spagnola¹⁸⁶.

Stato	Numero deputati	Popolazione	Numero abitanti per deputato	Numero deputati per 100mila abitanti
Malta	68	475.701	6.996	14,3
Lussemburgo	60	602.005	10.033	10,0
Cipro	80	864,236	10.803	9,3
Estonia	101	1.319.133	13.061	7,7
Lettonia	100	1.934.379	19.344	5,2
Lituania	141	2.808.901	19.921	5,0
Slovenia	90	2.066.880	22.965	4,4
Croazia	151	4.105.493	27.189	3,7
Finlandia	200	5.513.130	27.566	3,6
Svezia	349	10.120.242	28.998	3,4
Bulgaria	240	7.050.034	29.375	3,4
Irlanda	158	4.838.259	30.622	3,3
Danimarca	179	5.781.190	32.297	3,1
Grecia	300	10.738.868	35.796	2,8
Slovacchia	150	5.443.120	36.287	2,8
Portogallo	230	10.291.027	44.744	2,2
Austria	183	8.822.267	48.209	2,1
Ungheria	199	9.778.371	49.138	2,0
Rep. Ceca	200	10.610.055	53.050	1,9

¹⁸⁶ Giacomo Delledonne, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, cit., p.60.

Romania	329	19.523.621	59.342	1,7
Belgio	150	11.413.058	76.087	1,3
Polonia	460	37.976.687	82.558	1,2
Italia (oggi)	630	60.483.973	96.006	1,0
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1,0
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Spagna	350	46.659.302	133.312	0,8
Italia*	400	60.483.973	151.210	0,7

Tabella 1¹⁸⁷

Per completezza, occorre considerare il caso delle Camere alte dei paesi europei, pur trattandosi di un quadro piuttosto eterogeneo e frastagliato, vista la disomogeneità tra le varie assemblee in termini di criterio di elezione e di funzioni svolte. Inoltre, come noto, non tutti i paesi europei sono dotati di un sistema bicamerale (solo tredici), a maggior ragione bicamerale perfetto. In particolare, escludendo l'Italia, i paesi dotati di un bicameralismo sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Spagna. Tra questi, solo quattro Camere alte sono composte da membri eletti direttamente dai cittadini: Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Spagna. Quest'ultima si caratterizza per un Senato a composizione mista, essendo 58 dei 266 membri nominati dalle Comunità Autonome. In secondo luogo, accanto ad un'eterogeneità relativa alla composizione delle Camere alte europee, ve ne è una sotto il punto di vista funzionale.

Infatti, ciascun ordinamento europeo prevede funzioni e ruoli differenti tra le Camere basse e le Camere Alte. Emblematico può considerarsi il caso tedesco, caratterizzato da una decisa differenziazione di prerogative, compiti e funzioni fra i due rami del Parlamento, in cui il Bundesrat svolge la funzione legislativa solo in alcune materie e non è inserita nel circuito fiduciario Parlamento – Governo. Esclusa l'Italia, la Romania è l'unico paese con un bicameralismo quasi perfetto, sebbene mediante una riforma costituzionale del 2003 è stato introdotto un meccanismo che prevede una Camera pre-

¹⁸⁷ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., p.58.

valente rispetto all'esercizio della funzione legislativa¹⁸⁸. Nello specifico, il Parlamento rumeno è composto dalla Camera dei deputati e dal Senato, eletti ogni 4 anni senza alcuna differenza in termine di sistema di elezione.

Differentemente dal caso italiano, a fissare il numero di parlamentari non è la fonte di rango costituzionale (che si limita ad esplicitare il metodo del rapporto con la popolazione) bensì la legislazione elettorale. Alla luce di queste premesse, dalla tabella si può facilmente desumere come il Senato italiano si trovi in linea rispetto alla composizione delle altre Camere alte europee. In particolare, è preceduto da otto assemblee legislative, occupando la nona posizione. A seguito della riduzione del numero dei parlamentari, è destinato ad essere terzultimo preceduto anche da Francia e Paesi Bassi.

Stato	Numero Parlamentari	Popolazione	Numero abitanti per parlamentari	Numero parlamentari per 100mila abitanti
Slovenia	40	2.066.880	51.672	1,9
Irlanda	60	4.838.259	80.638	1,2
Regno Unito	791	66.238.007	83.634	1,2
Rep. Ceca	81	10.610.055	130.988	0,8
Romania	136	19.523.621	143.556	0,7
Austria	61	8.822.267	144.627	0,7
Spagna	266	46.659.302	175.411	0,6
Belgio	61	11.413.058	190.218	0,5
Italia (oggi)	315	60.483.973	192.013	0,5
Francia	348	67.221.943	190.218	0,5
Paesi Bassi	75	17.118.084	228.241	0,4
Italia*	200	60.483.973	302.420	0,3
Polonia	100	37.976.687	379.767	0,3
Germania	69	82.850.000	1.200.725	0,1

Tabella 2¹⁸⁹

¹⁸⁸ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585*. Dossier di documentazione n.71/6. Roma Camera dei Deputati, 27 febbraio 2019, p.32.

In conclusione, la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica non si caratterizzano per un sovradimensionamento rispetto alle altre assemblee europee. Considerando invece il numero dei parlamentari nel loro complesso, come è stato sostenuto dai relatori e sostenitori della riforma, il dato rischia di essere contraddittorio e non significativo. In primo luogo, considerare il numero dei parlamentari in termini assoluti, senza tenere conto del rapporto con la popolazione, rende il dato numerico parziale e non rilevante, poiché non in grado di comunicare il grado di rappresentatività di un parlamento. In secondo luogo, non si considera l'elevato numero assoluto di parlamentari in ragione di un sistema bicamerale, in cui le due Camere hanno le medesime prerogative, compiti e funzioni, ed in cui pertanto, è opportuno che anche il Senato abbia un minimo livello di rappresentatività. Questo secondo punto è cruciale perché ancora una volta riflette il carattere parziale della riforma che si limita ad incidere sul dato formale numerico ma non incide con più profondità differenziando le due Camere.

2.3.2 Gli ordinamenti extraeuropei: i casi dei principali federalismi

Non essendo direttamente praticabile una comparazione, per quello che concerne gli ordinamenti extraeuropei, ai fini del presente elaborato è sufficiente evidenziare solo alcuni aspetti centrali che caratterizzano questa categoria. In primo luogo, tutti i paesi *common law* non fissano tramite fonte di rango costituzionale il numero dei parlamentari. Con riferimento alle grandi federazioni, in particolare Stati Uniti e Canada, le carte costituzionali non esprimono di per sé l'esigenza di determinare il numero di parlamentari eletti, ma quei residui contrattualistici volti a garantire a ciascun stato federato di aver un'adequata rappresentazione a livello federale¹⁹⁰.

In Canada, il *Constitution Act* del 1985, fissa il numero minimo di deputati della Camera dei Comuni a 308, ed in secondo luogo, e stabilisce delle soglie minime per le Province del Canada Atlantico, 106 per l'Ontario e 75 per il Quèbec, coerentemente alla teoria dei residui contrattualistici. Come ulteriore garanzia vi è la *grandfather clause* che garantisce, rispetto a revisioni periodiche della composizione della Camera, che il numero minimo di rappresentanti per le tutte Province resti almeno quello che era previsto all'entrata in vigore del *Constitution Act* nel 1985. Inoltre, si prevede che nessuna

¹⁸⁹ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., p.59.

¹⁹⁰ Si veda Andrea La Pergola, *"Residui contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969.

Provincia possa essere rappresentata da deputati in cifra inferiore rispetto ai propri senatori¹⁹¹.

Con riferimento al caso americano, che è stato più volte considerato da parte dei relatori e sostenitori della riforma rispetto alla presunta eccessiva numerosità del Parlamento italiano, gli elementi e soprattutto l'opportunità per svolgere una comparazione sono assenti. Al netto delle diverse forme di governo, e dunque della mancanza di un circuito fiduciario tra Governo e Parlamento americano, non si può non tenere conto della forma di stato americana, appunto federale.

Il *Permanent Apportionment act* fissa a 435 il numero massimo dei deputati. Come noto, il Congresso statunitense si compone in Camera dei Rappresentanti (435 membri, uno ogni circa 750mila abitanti) e Senato (100 membri, uno ogni circa 3 milioni di abitanti). L'esiguo numero di parlamentari, specialmente nel caso del Senato, si giustifica proprio in ragione della forma di stato federale. Questa, oltre a comportare un significativo trasferimento di competenze dalla federazione ai singoli stati federati, implica che proprio in virtù delle numerose materie attribuite, questi ultimi si dotino di Assemblee legislative (spesso bicamerali) che si affiancano al Senato federale.¹⁹² Citando alcuni esempi: lo Stato della California, è dotato di un'Assemblea legislativa di ottanta membri e di Senato di quaranta, lo Stato di New York, a fianco all'Assemblea Generale, composta da centocinquanta membri, è dotato di un Senato, composto da sessantadue membri, lo Stato del Massachusetts prevede una Camera dei rappresentanti formata da centosessanta parlamentari ed un Senato di quaranta¹⁹³. È evidente come non vi possa essere margine per poter effettuare una comparazione dell'Italia con gli Stati Uniti, essendo questi ultimi da un parte dotati di un Congresso di esigue dimensioni rispetto alla popolazione ma dall'altra di cinquanta Parlamenti (come detto spessi bicamerali) che complessivamente contano diverse migliaia di rappresentanti dislocati su tutto il territorio federale.

¹⁹¹ Yasmin Dawood, *Democratic Rights*, in Peter Oliver, Patrick Macklem, Nathalie Des Rosiers (a cura di), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, 2017, p.725.

¹⁹² Daniela 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.24.

¹⁹³ Dati tratti dai siti ufficiali delle assemblee parlamentari citate. Per la California www.legislature.ca.gov, per lo Stato di New York. www.nysenate.gov e [https://nyassembly.gov](http://nyassembly.gov), per lo Stato del Massachusetts. [https://malegislature.gov](http://malegislature.gov)

Analogamente, considerando casi come quello indiano il cui Parlamento è composto da 790 membri o quello australiano, strutturato in un Parlamento bicamerale (*House of Representatives* e *Senate*) rispettivamente composto di 150 e 76 membri, questi possono essere ascritti alla categoria sopra descritta, trattandosi di parlamenti operanti in contesti federali: l'India con 28 parlamenti federati e l'Australia con 7¹⁹⁴.

2.3.3 Tendenze di riforma: i casi di Inghilterra, Francia e Germania

Occorre infine riflettere su progetti di riforma e relativi dibattiti che sono attualmente in corso in alcuni stati europei. Scopo di questa riflessione è quella di cogliere un'eventuale coerenza del progetto di riforma in esame rispetto alle scelte di politica costituzionale che sono state operate negli altri paesi europei. Escluso il caso italiano, vi sono stati tentativi di ridurre il numero di parlamentari anche in Francia ed in Regno Unito, contestualmente in Germania è in corso un dibattito analogo, visto il progressivo (e apparentemente incontrollabile) aumento di parlamentari del Bundestag che ha luogo di legislatura in legislatura.

Andando con ordine, in Inghilterra a seguito dello scandalo rimborsi del 2009, liberaldemocratici e conservatori proposero una riduzione del numero dei parlamentari. Nel 2010, i *Tories* hanno formulato la proposta di ridurre il numero di seggi nella Camera dei Comuni, da 650 a 585. Non ottenendo la maggioranza alle elezioni, i conservatori si videro costretti ad entrare in un governo di coalizione con i liberali dal 2010 al 2015. Gli stessi liberali avevano chiesto una riduzione delle dimensioni dei seggi della *House of Commons* a 500, e alla fine nel 2011 è stata approvata una progetto di legge che avrebbe ridotto i seggi a 600. Le ragioni di questa proposta, oltre che lo scandalo rimborsi del 2009, risiedono nella formazione (nella seconda metà degli anni Novanta) delle assemblee parlamentari di Galles e Scozia¹⁹⁵.

Attraverso il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* è stato individuato il numero massimo di 600 membri per la Camera dei Comuni. Si tratta però di un progetto ancora non giunto ad approvazione finale, a causa di critiche rispetto alla definizione delle nuove circoscrizioni elettorali e soprattutto a possibili conseguenze negative nel funzionamento della nuova *House of Commons* in termini di esercizio di

¹⁹⁴ Senato della Repubblica. Servizio studi, *Le Camere alte nei Paesi extraeuropei*. Dossier di documentazione n.118. Roma Senato della Repubblica, marzo 2014, p.20.

¹⁹⁵ Giacomo Delledonne, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, cit., p.64.

funzione di controllo. In secondo luogo, il progetto è stato di volta in volta posticipato per ragioni per lo più politiche. In particolare, il progetto di iniziativa della coalizione fu abbandonato dagli stessi liberali visti i rapporti critici con i partner di coalizione. I governi conservatori dal 2015 al 2019 sono stati sopraffatti dal dibattito sulla Brexit e non hanno compiuto progressi sulla questione. Nonostante l'attuale governo abbia ricevuto un rapporto dettagliato di revisione sui confini dei 600 collegi elettorali proposti come previsto dalla legislazione del 2011, attualmente non si è intrapresa alcuna azione, visto che la nuova composizione della maggioranza conservatrice ne risulterebbe svantaggiata dalla riduzione e la redistribuzione dei seggi della *House of Commons*¹⁹⁶.

Passando al caso francese, la proposta di riduzione dei parlamentari va contestualizzata in un ampio disegno riformatore delle istituzioni proposta dal presidente Macron. La questione è stata sollevata dal Presidente il 3 luglio 2017 a Versailles in una seduta comune del Congresso con cui veniva presentato il piano di riforme istituzionali e si rilevava come un parlamento di dimensioni minori “*c’est un Parlaement qui travaille mieux*” giustificando la riforma nel perseguimento di una maggiore efficienza dell’istituzione parlamentare. L’iniziativa è stata formalmente presentata dal Presidente dell’Assemblea Nazionale, François de Rugy a fine agosto 2017 e ufficialmente avviata con l’istituzione di sette gruppi di lavoro. Il cui rapporto finale contiene 95 proposte tra cui la riduzione dei parlamentari francesi.

Successivamente, nel maggio 2018, è stato ufficialmente presentato dal Primo ministro il pacchetto di riforme, articolato in tre distinti progetti di legge (costituzionale, organica e ordinaria), tutti egualmente intitolati *Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace*. In particolare, il progetto di legge costituzionale n.911 teso a modificare disposizioni rilevanti della Carta Costituzionale francese come quelle disciplinanti il procedimento legislativo, è stato presentato il 9 maggio 2018; il disegno di legge organico n.977 contenente tra le sue disposizioni, la riduzione del numero dei parlamentari, è stato presentato il 23 maggio 2018 ed infine quello ordinario n.976 presentato il 23 maggio 2018, volto a modificare il sistema elettorale francese, convertendo il 15% al metodo proporzionale, con soglia di sbarramento al 5% e doppia scheda: la prima per votare il deputato della circoscrizione dell’elettore, la seconda votare lista nazionale.

¹⁹⁶ Jonathan Murphy, *Size and representativeness of legislatures in historical evolution; observations from the anglo-american context*, in “SOG Working Paper”, 2020, n.58, p.5.

Rispetto al disegno di legge organica, non mancano analogie con il progetto riformatore (scandito da interventi puntuali) sostenuto dall'attuale Esecutivo italiano, riguardo lo sviluppo degli istituti di democrazia diretta. In particolare, oltre alla riduzione del numero di parlamentari, rispettivamente dei deputati da 477 a 403 e dei senatori da 348 a 244, il progetto di legge organica dispone: l'elezione di 90 dei membri dell'Assemblea Nazionale con un sistema di tipo proporzionale basato su una lista nazionale, l'introduzione del divieto per i deputati di svolgere più di tre mandati identici e consecutivi e, con una certa similitudine rispetto alle iniziative costituzionali presentate nell'attuale legislatura italiana, l'obbligo per l'Assemblea Nazionale di esaminare le petizioni dei cittadini e di iscrivere all'ordine del giorno le iniziative legislative proposte dalla società civile¹⁹⁷. Ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione francese, la riduzione del numero dei parlamentari non comporta un procedimento di revisione costituzionale, in quanto materia attribuita alla fonte della legge organica, che secondo il medesimo articolo disciplina: durata dei poteri di ciascuna Assemblea parlamentare, la determinazione del numero dei loro componenti, l'indennità, le condizioni di eleggibilità, il regime dell'ineleggibilità e incompatibilità¹⁹⁸.

In caso di approvazione della riforma, analogamente al caso italiano, possono essere ravvisate le medesime criticità in termini di efficienza e capacità rappresentativa del Parlamento francese. In primo luogo, una simile revisione rischia di distorcere la dimensione multifunzionale dell'assemblea parlamentare, ossia la capacità di porre in essere le diverse funzioni e compiti ad essa attribuite. L'argomento di una migliore efficienza prodotta da una riduzione degli eletti deve quindi essere pensato in relazione a questa moltitudine di ruoli che riveste il Parlamento, con il rischio di essere sottodimensionato¹⁹⁹.

Si può inoltre notare come il perseguimento dell'obiettivo dell'efficacia non sia necessariamente correlato al numero dei rappresentanti. Sebbene si tratti di un'ingente taglio, occorre secondo altri autori considerare il fatto che i lavori parlamentari saranno relativamente interessati da tale riduzione. Per essere più precisi, i 577 deputati attuali

¹⁹⁷ Rino Casella, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2018, n.3, p.6.

¹⁹⁸ Camera dei Deputati. Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585*. Dossier di documentazione n.71/6. Roma Camera dei Deputati, 27 febbraio 2019, p.30.

¹⁹⁹ Ehrhard Thomas, Olivier Rozenberg, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, SciencePo LIEPP Working Paper n.75, 2018, p.16.

non lavorano congiuntamente ma all'interno di un Parlamento in cui i lavori sono già fortemente parcellizzati, per esempio all'interno degli 8 comitati in cui si prevede di passare da 70 a 50 membri. Secondo questa tesi si può ritenere come con 404 deputati, l'organizzazione del lavoro parlamentare non cambierà in modo significativo²⁰⁰.

In secondo luogo, l'obiettivo di una maggiore rappresentatività del Parlamento, sebbene la riduzione sia attenuata dall'introduzione di una quota di proporzionale, pare difficile da realizzarsi. Infatti, la conseguente riduzione dei collegi ed il passaggio da almeno due deputati e senatori per dipartimento a uno, rischiano di inasprire le disparità in termini di rappresentanza fra i diversi territori. Nello specifico, sarebbero ben trenta i dipartimenti con un deputato, e 47 quelli con solo un senatore²⁰¹. Il Parlamento francese ne risulterebbe dunque indebolito e sempre più distante da questioni politiche territoriali, in favore di una crescente sensibilità rispetto a quelle nazionali.

Questo effetto si amplificherebbe con il conseguente rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica. Secondo alcuni autori, "l'eccezione francese del cumulo di mandati" va considerata come "un contrappeso all'eccezione francese del cumulo di poteri, dell'estrema concentrazione di questi poteri tra le mani del Presidente della Repubblica"²⁰². Di conseguenza, il Parlamento rischia di essere un contrappeso meno efficace rispetto al potere esecutivo, accentuando ulteriormente lo squilibrio tra i poteri²⁰³. In definitiva, l'ampio progetto di riforme promosso dal Presidente Macron, andrebbe inquadrato nella direzione di favorire un riordino e razionalizzazione di funzioni e organizzazione del Parlamento francese, strumentale ad una valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato in chiave gollista, capace di operare al di sopra delle dialettiche parlamentare e di definire le strategie e priorità della politica nazionale e, allo stesso tempo, di assicurare gli equilibri istituzionali²⁰⁴.

Concludendo con la Germania, il dibattito su come ridurre il numero di parlamentari nel prossimo Bundestag è in corso dal 2017 in vista delle elezioni del nuovo Bundestag del 2021, ma ad ogni modo rinviato al 2025 tramite un accordo dei partiti della Grosse Koalition (CDU, CSU, SPD) su una parziale riforma della legge elettorale.

²⁰⁰ Pierre Avril, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire ?*, in "Dans Pouvoirs", 2013, n.3, p.14.

²⁰¹ Guillaume Jacquot, François Vignal, *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in www.publicsenat.fr, aprile 2018.

²⁰² Laurent Bouvet, *Cumul des mandats : réfléchir davantage*, in "Commentaire", 2013, n.3, p.666.

²⁰³ Thomas Ehrhard, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in www.blog.juspoliticum.com, 2018.

²⁰⁴ Olivier Duhamel, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in "Pouvoirs", 2018, n.3, p.10.

Ad ogni modo, sono state avanzate e raccolte tre proposte per ridimensionare il Bundestag. La prima, formulata dal Presidente Bundestag Wolfgang Schäubl, prevede una riduzione del numero di collegi elettorali del 10%, passando da 299 a 270 collegi uninominali e conseguentemente, la modifica del rapporto 50-50 per cui i 598 parlamentari indicati dalla legge elettorale tedesca (come numero minimo), sono divisi per metà tra collegi uninominali e liste regionali. In terzo luogo, non viene disposta la compensazione per i primi quindici seggi in eccedenza²⁰⁵.

La seconda, formulata dal Vicepresidente del Bundestag Thomas Oppermann, prevede una graduale riduzione del numero di collegi elettorali e una modifica del rapporto 50-50 prima menzionato. In particolare, nella prima fase viene disposta la riduzione dei collegi elettorali di venti unità, da 299 a 279. Mentre nella seconda fase, verrebbero rimossi ulteriori venti seggi nelle successive elezioni. In totale si tratterebbe di ridurre di 40 unità i collegi elettorali a 259²⁰⁶.

La terza, formulata dai tre principali gruppi di opposizione (FDP, Partito di sinistra, Verdi), analogamente alle altre due dispone la riduzione dei collegi elettorali e la modifica del rapporto tra seggi assegnati ai collegi elettorali e alle liste regionali dei partiti. Si prevede la riduzione dei collegi elettorali a 250 e viene aumentato allo stesso tempo il numero minimo di parlamentari a 630, comportando una necessaria ridefinizione del rapporto 50-50. Di conseguenza, i mandati in eccedenza e quelli compensativi risulterebbero meno probabili, visto che i seggi uninominali saranno minori di quelli di lista²⁰⁷.

²⁰⁵ Valentin Kreiling, *Downsizing the German Bundestag*, in "SOG Working Paper", 2020, n.60, p.15.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ivi*, p.17.

Capitolo 3: Le conseguenze sul sistema elettorale e politico

3.1 La legge 27 maggio 2019, n.51, “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari” e conseguenze sul sistema elettorale

Contestualmente alla riforma che dispone la riduzione del numero dei parlamentari, il Parlamento il 27 maggio 2019, ha approvato la legge n.51 “*Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*” (c.d. legge Perilli). La legge è coerente rispetto a quanto indicato dai relatori dell’iniziativa costituzionale A.S. 805, in quanto persegue l’obiettivo di rendere neutrale la normativa elettorale delle due Camere rispetto al numero dei parlamentari indicato in Costituzione.

In secondo luogo, permette di anticipare e dunque evitare di ricorrere, successivamente all’entrata in vigore della riforma in esame, a specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale volti a scongiurare possibili criticità nel funzionamento del sistema costituzionale. Giova ricordare a questo proposito, che la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n.47 del 1991, abbia ritenuto le leggi elettorali come costituzionalmente necessarie, come successivamente confermato dalla sentenza n.1 del 2014, in quanto “*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.*”²⁰⁸

Attraverso la legge in esame, vi sarebbe un ritorno alla tradizionale impostazione per cui la legge e più in generale il regime elettorale risultino indipendenti rispetto al numero dei rappresentanti eletti²⁰⁹. È questo l’approccio adottato dal legislatore nelle leggi n. 276 e n. 277 del 1993 (c.d. *Mattarellum*). Entrambe le leggi prevedevano l’individuazione di seggi da ripartire fra collegi uninominali e plurinominali secondo quote percentuali, con la differenza che si trattava di rapporti frazionari non applicati su base nazionale, bensì sulla base della singola circoscrizione. In particolare, per la Camera, in ogni circoscrizione tre quarti del totale dei seggi era assegnato ai collegi uninomi-

²⁰⁸ Giovanni Tarli Barbieri, *Audizione sul disegno di legge A.S. n. 881 (Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.1.

²⁰⁹ Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Legge 27 maggio 2019, n.51, Dossier*, Roma 26 giugno 2019, p.3.

nali; mentre per il Senato, in quanto eletto su base regionale, si applicava la medesima frazione non sulla base della singola circoscrizione ma sulla base della Regione, prevedendo un arrotondamento per difetto.

Rispetto alle novelle apportate dalla legge del 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rosatellum*) al Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361) e al Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica (di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533), la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe risultata incompatibile. Infatti, la legge elettorale vigente attraverso le modifiche apportate ai due testi unici, introduceva nel riparto dei seggi fra collegi uninominali e plurinominali (nel caso della Camera anche nel calcolo dei quozienti) dati numerici fissi, inapplicabili a fronte di una contestuale riduzione dei seggi stessi²¹⁰.

In altri termini, la modifica operata dalla legge in esame, attraverso la tecnica della novella legislativa, consiste nella sostituzione delle cifre fisse indicate dai testi unici per le elezioni di Camera e Senato con rapporti generici, neutrali rispetto al numero di seggi previsto in Costituzione. In questo senso, la c.d. legge Perilli considera e rende indipendente la “base numerico-dimensionale” del rapporto tra eletti ed elettori rispetto alla legge elettorale, il cui rendimento, al contrario, è strettamente correlato al tipo collegio e all'ampiezza delle circoscrizioni²¹¹. Giova ricordare come l'attuale legge elettorale, preveda una quota minore di seggi eletti in collegi uninominali pari 231 alla Camera dei Deputati e 109 al Senato. L'operazione compiuta dalla legge n.51 del 2019 è quella di generalizzare queste cifre rispetto al totale dei seggi a disposizione, sostituendole con rapporti generici pari a 3/8 (per i seggi eletti in collegi uninominali).

Si tratta di una scelta confermativa rispetto la legge elettorale vigente, i cui contenuto e struttura, al netto della riforma, vengono preservati e il cui funzionamento non viene solo protetto, ma anzi cristallizzato e reso indipendente rispetto al quadro costituzionale in cui esse opera.²¹² In sostanza, la legge elettorale non viene direttamente modificata (rimanendo formalmente mantenuti i rapporti tra seggi proporzionali e maggiori-

²¹⁰ Marco 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”, 2019, n.2, p.3.

²¹¹ Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p.16.

²¹² Irene Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in “AIC Osservatorio Costituzionale”, 2019, n.5, p.134.

tari), ma vi è una potenziale distorsione nel rapporto di rappresentanza tra parlamentari ed elettori²¹³. La ragione è ancorché evidente, mantenendo le medesime proporzioni tra seggi uninominali e plurinominali, parallelamente ad una significativa riduzione dei rappresentati eletti, la frazione di 3/8 sarà meno rappresentativa rispetto a quella attuale.

A questo proposito, la scelta di generalizzare le cifre predeterminate dai due testi unici nel definire il riparto tra collegi uninominali e plurinominali solleva alcuni dubbi. Lo scenario che si delinea a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale è caratterizzato da significative oscillazioni nelle quote di collegi uninominali per circoscrizioni e Regioni, rispetto al rapporto fissato dalla legge n.51, vale a dire 3/8 (in percentuale 37,5%)²¹⁴. Tale effetto sarebbe più accentuato rispetto al quadro attuale e interessa entrambe le Camere. Escludendo Valle d'Aosta, Molise e Trentino-Alto Adige, alla Camera dei Deputati, solo tre circoscrizioni avrebbero l'aliquota al 37,5% di collegi uninominali (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lazio I) mentre le restanti venticinque si dovranno discostare per eccesso o difetto dal rapporto stabilito dal legislatore. Da segnalare casi estremi come: Liguria, Marche, Sicilia 1 con oltre il 40% di uninominali, e parallelamente Piemonte 1, Umbria, Abruzzo (33,3%) e Basilicata (25%). La medesima situazione si ripresenta al Senato, ove Liguria, Marche e Sardegna avranno una quota al 40% di seggi uninominali e ben undici Regioni si troveranno sotto il 37,5%.

Ne discende un "sistema elettorale misto a trazione fortemente differenziata fra le diverse Regioni"²¹⁵. In primo luogo, la media del rapporto fra seggi assegnati a collegi uninominali e plurinominali è superiore ai 3/8 previsti dalla legge n.51, pari a 3/5 (61%). La caratteristica della trazione differenziata parte da questo dato, le Regioni che si trovano al di sotto della media avranno una vocazione maggiormente proporzionale. Esemplificando, maggiore è il denominatore (appunto i seggi plurinominali) minore è il rapporto. Al contrario al di sopra della media la vocazione sarà più maggioritaria, essendo il numeratore (gli uninominali) maggiore del denominatore (i plurinominali).

Tra le modifiche comuni apportate ai due testi unici vi è quella relativa all'elezione di candidati inseriti in liste elettorali relative alle minoranze linguistiche ri-

²¹³ Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p.17.

²¹⁴ Giovanni Tarli Barbieri, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, pp.213-214.

²¹⁵ Gian Luca Conti, *Temeraria è l'inerzia Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University press, 2020, p.32.

conosciute. Secondo quanto disposto dalla normativa previgente, affinché i candidati delle liste di minoranze linguistiche potessero essere eletti in Parlamento, era necessario che queste ottenessero la vittoria in almeno due collegi uninominali. La legge in esame rimuove il riferimento numerico di due collegi e introduce la condizione per cui è necessario aver vinto almeno un quarto dei collegi uninominali con arrotondamento all'unità superiore, nella circoscrizione di riferimento²¹⁶.

Si può inoltre notare come, a seguito dell'allargamento delle circoscrizioni, vi sarà una distorsione sulla dimensione territoriale della rappresentanza. È evidente infatti come i centri abitati sottrarranno parlamentari alle aree meno densamente popolate, destinate ad avere sempre meno possibilità di eleggere rappresentanti del proprio territorio, con il rischio di essere ulteriormente marginalizzate in Parlamento. Conseguentemente a questa operazione diventa necessaria una ridefinizione della perimetrazione dei collegi, con l'inevitabile allargamento dei perimetri territoriali e il conseguente indebolimento del legame rappresentativo con il territorio. A questo proposito, l'articolo 3 della legge in esame che sarà successivamente esaminato nel dettaglio, dispone una delega per il Governo per la ridefinizione dei collegi uninominali e plurinominali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della riforma. La scelta deriva dalla volontà del legislatore di garantire il potere di scioglimento della Camere da parte del Presidente della Repubblica, di cui all'articolo 88 della Costituzione, e dunque la possibilità di rinnovo delle Camere quanto più tempestivamente possibile²¹⁷.

Ad ogni modo, nel perseguire l'obiettivo di colmare un potenziale vuoto legislativo tra legislazione elettorale e mutato quadro costituzionale, la legge n.51 del 2019 non è in grado di garantire con certezza tale risultato. Considerando appunto la delega di cui all'articolo 3, questa andrebbe esercitata entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, motivo per cui permane fino ad evento contrario la possibilità di mancato esercizio della delega stessa²¹⁸.

Si passerà ora ad analizzare il breve articolato di cui si compone la legge numero 51 del 2019.

²¹⁶ Alessandra Mazzola, *La parziale neutralità della L. n.51 del 2019. Cenni su A.C. 2329*, in "Federalismi.it", 2020, n.22, p.199.

²¹⁷ Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2019, n.3, p.5.

²¹⁸ Giovanni Tarli Barbieri, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, p.207.

3.1.1 Articolo 1: Disposizioni per l'applicabilità delle norme all'elezione della Camera dei deputati

L'articolo 1 della legge in esame, modifica gli articoli 1 e 83 del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di determinazione del numero dei collegi uninominali e delle soglie di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche. In particolare, viene operata una sostituzione della cifra fissa dei collegi uninominali (pari a 231 escludendo il collegio della Valle d'Aosta), con il rapporto di quest'ultima rispetto al totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni nazionali (3/8).

Pertanto, secondo l'attuale composizione della Camera, e in ragione dell'arrotondamento alla cifra inferiore previsto dalla norma in esame, occorre calcolare la frazione di tre ottavi di 617 (630 deputati meno dodici della circoscrizione Estero e uno deputato della Valle d'Aosta). Da questa operazione si ricava il risultato di 231,38, che arrotondato conferma l'attuale numero di collegi uninominali pari a 231²¹⁹.

A questo proposito, va specificato come ai sensi dell'articolo 2 del Testo unico per l'elezione della Camera, il collegio Valle d'Aosta, seguendo l'interpretazione unanime data finora alla clausola del "fermo restando", ai sensi del disposto di cui all'art.1, comma 2, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, non venga computato ai fini del calcolo del seguente rapporto, in quanto già escluso dalla disposizione per cui nelle circoscrizioni nazionali sono previsti 231 collegi uninominali. Considerando la frazione di 3/8 rispetto alla composizione della Camera così come modificata dalla riforma costituzionale in esame, occorre svolgere il calcolo sul totale di 391 (400 meno gli otto della circoscrizione Estero ed uno del collegio della Valle D'Aosta), ottenendo 146,63, dunque 147 deputati eletti nei collegi uninominali, incluso il deputato della Valle D'Aosta.

Secondo l'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge in esame, la circoscrizione Trentino-Alto Adige è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione stessa, con arrotondamento all'unità pari superiore. Dunque, in ragione della popolazione registrata dal censimento 2011, alla Regione del Trentino-Alto Adige sono assegnati undici seggi, di cui cinque da eleggere nei collegi plurinominali, e sei (in virtù dell'arrotondamento) a quelli uninominali.

²¹⁹ Servizio Studi Senato, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Dossier di documentazione n.81/4. Roma Senato della Repubblica, 25 giugno 2019, p.7.

A seguito dell'approvazione referendaria, la Regione del Trentino Alto Adige a partire dalla prossima legislatura avrà a disposizione quattro collegi uninominali²²⁰. Infatti, a differenza del Senato, si può ritenere che nel caso della Camera dei Deputati, nonostante l'entrata in vigore della riforma costituzionale, il numero di seggi assegnati alla circoscrizione del Trentino Alto Adige verrebbe sottoposto alla nuova disciplina della legge n.51 del 2019, senza alcuna necessità di interventi specifici né di deroghe al regime a cui sono sottoposte le altre circoscrizioni²²¹.

Inoltre, secondo il medesimo articolo, le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali e quelle cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale. In quest'ultima fattispecie rientra la Regione del Molise, che in caso di approvazione della riforma ridurrebbe di uno il numero dei deputati assegnati alla propria circoscrizione, e contestualmente i due seggi assegnati sarebbero divisi equamente tra un collegio uninominale ed uno plurinominale.

Per completezza si ricorda quanto esposto nel primo capitolo rispetto alla circoscrizione Estero, per cui il numero di seggi si riduce da dodici ad otto, così ripartiti:

- Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia (cittadini italiani residenti: 2.685.815): 3 deputati;
- America meridionale (cittadini italiani residenti: 1.559.068): 2 deputati;
- America settentrionale e centrale (cittadini italiani residenti: 451.062): 2 deputati;
- Africa, Asia, Oceania e Antartide (cittadini italiani residenti: 277.997): 1 deputato;

Si noti infine che non subisce alcuna variazione il numero delle circoscrizioni, che resta invariato a 28 (compresa la Valle D'Aosta) così come disposto dal decreto legislativo n.189 del 2017 e dai d.P.R. del 28 dicembre 2017. Come previsto dall'articolo 3 della legge n.51 del 2019, successivamente dell'entrata in vigore della legge costituzionale, il Governo disporrà della delega per la necessaria ridefinizione dei perimetri territoriali delle circoscrizioni. Queste ultime, fatta eccezione per la Lombardia (4), Piemon-

²²⁰ Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Legge 27 maggio 2019, n.51, Dossier*, Roma 26 giugno 2019, p.13.

²²¹ Irene Tantulli, *Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, cit., p.137.

te (2), Veneto (2), Lazio (2), Campania (2) e Sicilia (2) coincidono con i confini delle singole Regioni.

3.1.2 Articolo 2: Disposizioni per l'applicabilità delle norme all'elezione del Senato della Repubblica

Parallelamente alla modifica operata sul Testo Unico per l'elezione della Camera dei Deputati, la legge in esame, all'articolo 2 comma 1, prevede la modifica dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 533 del 1993, disponendo la ripartizione dei collegi elettorali del Senato secondo un calcolo frazionario. In particolare, viene stabilito che tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, siano uninominali. Quest'ultimo aspetto segna una differenza rispetto alla disciplina per la Camera dei Deputati, essendo il numero dei seggi uninominali di quest'ultima arrotondato all'unità inferiore. Giova ricordare come la legge elettorale vigente, modificando il Testo Unico per l'elezione del Senato, individui 109 collegi uninominali (a cui vanno sommati i sei previsti per il Trentino Alto Adige e il seggio della Valle D'Aosta) e 33 plurinominali, questi ultimi stabiliti dal decreto legislativo n. 189 del 2017.

Considerando la cifra di 309, pari al numero di senatori elettivi al netto degli eletti nella circoscrizione Estero e di quelli a vita, occorre applicare il calcolo frazionario di $\frac{3}{8}$ con cui si ottiene la cifra di 115,89, che arrotondata a 116, risulta in linea con quanto disposto dalla legge elettorale vigente. A seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale e partire dalla prossima legislatura, il rapporto frazionario andrebbe applicato alla cifra di 196 senatori, ottenendo il numero di 73,5, arrotondato a 74 senatori eletti nei collegi uninominali, cifra con cui viene comunque un collegio uninominale per ogni circoscrizione regionale²²².

Sebbene la legge in esame garantisca l'applicazione della normativa elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari, questa non si applica nel caso del Trentino Alto Adige al Senato. La ragione si deve al mantenimento da parte della Regione di sei seggi, tre per ciascuna Provincia Autonoma, così come disposto all'articolo 2 della riforma costituzionale. Se per la Camera dei Deputati la legge n. 51 del 2019, individua il numero dei collegi uninominali del Trentino Alto Adige, nella metà arrotondata per ec-

²²²Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Legge 27 maggio 2019, n.51, Dossier*, Roma 26 giugno 2019, p.14.

cesso dei seggi assegnati alla Regione stessa, per il Senato si prevede un regime differente.

Come detto, vengono mantenuti i sei collegi uninominali, secondo l'articolo 1 comma 4, del decreto legislativo n. 533 del 1993 che conferma il numero di seggi stabilito dalla legge n. 422 del 1991 (recante "Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina", con la quale sono state modificate le circoscrizioni territoriali dei collegi della Regione Trentino-Alto Adige per l'elezione del Senato), come "*il numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla Regione*". Si tratta in questo senso di una scelta di continuità rispetto alle passate leggi elettorali, infatti il numero di sei collegi era rimasto invariato nella legge n.276 del 1993 (c.d. legge Mattarella) e nella legge n.270 del 2005²²³. Giova infine ricordare come, secondo la normativa vigente, al Trentino-Alto Adige spettino in totale 7 seggi (così come stabilito dal D.P.R. del 29 dicembre 2017), ed essendo il numero dei collegi uninominali della Regione "*il numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla Regione*" questo consisterebbe in sei collegi uninominali.

A partire dalla prossima legislatura, il numero dei seggi complessivi del Trentino Alto Adige passerà da sette a sei seggi (come detto, tre per ciascuna Provincia Autonoma), mantenendo in ogni caso invariata l'applicazione del criterio del numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla Regione. In questo modo, viene garantita l'attuazione della Misura 111 del "Pacchetto" a favore della popolazione alto-atesina per l'elezione del Senato della Repubblica, mantenendo il medesimo numero di seggi assegnato alle due Province Autonome. In secondo luogo, occorre considerare il caso della Regione Molise. Quest'ultima, indipendentemente dall'entrata in vigore della legge costituzionale a seguito dell'approvazione referendaria, manterrebbe il medesimo numero di senatori. In particolare, come si è visto la riforma costituzionale lascia invariato il terzo comma dell'articolo 57 che prevede che al Molise siano assegnati due senatori. Questi ultimi, secondo la legge elettorale vigente, sono eletti uno in un collegio uninominale ed uno in un collegio plurinominale, entrambi coincidenti con l'intero territorio regionale.

Si noti inoltre come, sebbene il numero minimo dei senatori per Regione conosca una riduzione significativa, pari al 57%, i casi sopra esposti (Trentino Alto Adige, Moli-

²²³ Servizio Studi Senato, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Dossier di documentazione n.81/4. Roma Senato della Repubblica, 25 giugno 2019, p.20.

se ma anche Valle D'Aosta) vedono aumentare il peso ponderato dei propri rappresentanti al Senato. In particolare, il Trentino-Alto Adige si caratterizzerà, in caso di approvazione della riforma, di una riduzione del numero di senatori solamente del 14%²²⁴. Quanto detto a fronte di Regioni come Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria, Basilicata che vedranno il numero dei propri parlamentari eletti al Senato ridursi a 4 o 3. Si consideri infine il caso della Calabria, che passerà da ben dieci senatori a sei²²⁵.

In conclusione, si ricorda quanto esposto nel primo capitolo rispetto alla circoscrizione Estero, per cui il numero di seggi si riduce da sei a quattro, così ripartiti:

- Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia (cittadini italiani residenti: 2.685.815) un senatore;
- America meridionale (cittadini italiani residenti: 1.559.068): un senatore;
- America settentrionale e centrale (cittadini italiani residenti: 451.062): un senatore;
- Africa, Asia, Oceania e Antartide (cittadini italiani residenti: 277.997): un senatore;

3.1.3 Articolo 3: Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali

Come anticipato nel primo capitolo, l'articolo 3 della legge in esame dispone una delega al Governo per la definizione della perimetrazione dei collegi uninominali e plurinominali secondo i medesimi principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge n.165 del 2017. In particolare, la legge in esame richiama, per la Camera i criteri e principi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c), d) ed e) della legge n. 165 e per il Senato, di cui all'articolo 3, comma 2, lettere b), c), d) ed e) della medesima legge.

La delega potrà essere adottata dal Governo tramite decreto legislativo secondo due specifiche condizioni temporali. La prima, per cui il Governo potrà esercitare la delega qualora, entro ventiquattro mesi dall'approvazione della legge n.51 del 2019, sia approvata una legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei membri delle due Camere, come previsti dagli articoli 56 e 57 della Costituzione (entrambi secondo comma). La seconda per cui, in caso di approvazione della riforma costituzionale che

²²⁴ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.173.

²²⁵ Fabio Pacini, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., p.108.

riduce il numero dei parlamentari, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa il Governo deve adottare la delega.

Con riferimento ai criteri e principi direttivi previsti dall'articolo in esame, ai fini della predisposizione dello schema del decreto legislativo, il Governo si avvale di una Commissione composta dal Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica, che la presiede, e da dieci esperti in materia attinente ai compiti che la Commissione è chiamata a svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. In secondo luogo, lo schema del decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione. In caso di mancata espressione del parere nel termine previsto, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

La scelta di ricorrere alla decretazione delegata per disciplinare la materia elettorale, pone degli interrogativi rispetto alla costituzionalità della scelta stessa, in relazione all'articolo 72 comma 4 della Costituzione, ed in particolare, alla riserva di Assemblea da esso previsto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale. Sul punto, la maggioranza della dottrina ritiene che la decretazione delegata, sulla base di un'interpretazione riduttiva dell'articolo 72 comma 4 della Costituzione, possa essere adottata per disciplinare la materia elettorale, non ritenendo quest'ultima una materia che presuppone “una necessaria alterità tra il Parlamento e il Governo”²²⁶.

Al netto della discussa costituzionalità riguardo una delega legislativa affidata al Governo, condizionata al verificarsi di un determinato evento, risulta particolarmente critica la scelta di affidare la ridefinizione dei collegi ad un organo politico (nonostante la Commissione di dieci tecnici) e soprattutto quella di rinviare ai medesimi principi e criteri direttivi della legge n.165 del 2017²²⁷.

Sul primo punto, partendo da una prospettiva comparata si può evidenziare come in altri ordinamenti si sia ricorso ad un maggiore coinvolgimento del Parlamento rispetto alla determinazione dei collegi elettorali. In questo senso, il caso inglese fornisce un

²²⁶ Daniele Casanova, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in “Costituzionalismo.it”, 2018, n.1, p.184.

²²⁷ Irene Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, cit., p.146.

chiaro esempio, con le *Boundary Commissions* che si limitano a fornire proposte al Parlamento, il quale gode di un potere di natura formale e sostanziale rispetto all'approvazione dell'atto. Altra ipotesi considerabile, è quella di rimettere all'istituzione parlamentare il potere di nominare (attraverso una votazione a maggioranza qualificata) una commissione indipendente, anche con il coinvolgimento di altri organi costituzionali nella definizione della nomina. Si tratta di opzioni che garantiscono una maggiore imparzialità della commissione, che nel quadro definito dalla legge n.165 del 2017, rischia di essere un mero organo consultivo del Governo, visto che il testo delle legge non stabilisce particolari condizioni o obblighi a cui l'Esecutivo deve attenersi rispetto alla sua attività²²⁸.

Ulteriore criticità risiede nella lettera c) dei commi 1 e 3 dell'articolo 3, per la quale si prevede uno scostamento massimo della popolazione di ciascun collegio uninominale e plurinominale di una circoscrizione non oltre il 20% (per eccesso o difetto) dalla popolazione media per collegio della circoscrizione stessa. Tale soglia risulta inadeguata rispetto ad un Parlamento i cui seggi tenderanno ad includere un numero crescente di abitanti per singoli collegi. Sebbene sia la Costituzione stessa a disporre un riparto tra seggi proporzionale alla popolazione, è lecito ritenere come tale soglia possa essere considerata eccessivamente ampia.

Esaminando il quadro che si delineerebbe in caso di approvazione in sede di referendum, alla Camera la popolazione media per collegio uninominale passerà da 256.179 a 404.311 e al Senato da 512.359 a 803.158, cifre per cui è difficile immaginare un'efficace applicazione della soglia al 20%. In questo senso si può considerare anche il dato comparato (sempre con riferimento al caso inglese), per cui nel Regno Unito (noto per la sua vocazione maggioritaria e dunque ai collegi uninominali), lo scostamento tra le popolazioni dei diversi collegi non supera il 5%²²⁹.

Per completezza, si consideri il criterio di cui alla lettera e) dei commi 1,2, dell'articolo 3 della legge n.165 del 2017 per cui si prevede che in entrambe le Camere uno dei collegi uninominali della Regione del Friuli-Venezia Giulia sia costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena. A seguito dell'approvazione della riforma costituzionale,

²²⁸ Daniele Casanova, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, cit., p.192.

²²⁹ Adriana Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in "AIC Osservatorio Costituzionale", 2017, n.3, p. 4.

al Senato la Regione disporrà di un solo collegio uninominale, per cui non risulta possibile rispettare tale previsione²³⁰.

3.1.4 Prospettive di riforma della legge elettorale

Sebbene la legge n.51 del 2019 sia intervenuta con l'obiettivo di colmare e neutralizzare una probabile incompatibilità tra la riforma costituzionale e la legge elettorale vigente, le scelte di carattere provvisorio e parziale operate dal legislatore sottintendono la volontà dell'attuale maggioranza di introdurre una nuova legge elettorale in sostituzione di quella ora in vigore. In questa ottica le forze politiche di maggioranza hanno sviluppato una riflessione rispetto all'opportunità di riformare il sistema elettorale, presente tra gli impegni sottoscritti dai Capigruppo dell'attuale maggioranza nel gennaio 2020, *“al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche”*.

Si tratta pertanto, di una scelta necessaria volta a bilanciare o comunque mitigare, l'inevitabile trasformazione in chiave maggioritaria del Parlamento a causa della riforma costituzionale in esame. A questo proposito è difficile ipotizzare un passaggio ad una disciplina elettorale maggioritaria, le recenti sentenze della Corte costituzionale n.35 del 2017 e n.10 del 2020, hanno reso ulteriormente difficoltoso un simile percorso, ora aggravato da una riforma costituzionale che ha già in se un carattere spiccatamente maggioritario, che potrebbe portare, secondo alcuni autori, all'estrema conseguenza per cui un partito o coalizione disporrebbe autonomamente dei due terzi dei seggi necessari per l'approvazione di una legge costituzionale senza la possibilità di ricorrere al referendum²³¹.

Alla luce di queste premesse si spiega la proposta di legge elettorale A.C. 2329 dell'onorevole Giuseppe Brescia, di cui attualmente è in corso l'esame presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, volta all'introduzione di un sistema elettorale completamente proporzionale. La proposta, anche nota come *Germanicum*, dispone la soppressione della totalità dei collegi uninominali previsti dalla legge elettorale vigente, comportando l'elezione dei membri delle due Camere in collegi plurinominali in-

²³⁰ Questo dubbio è stato sollevato dal Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati (*Documentazione per l'attività consultiva, Dossier n. 27, Elementi di valutazione sulla qualità del testo*, 18 aprile 2019, in relazione all'A.C. 1616).

²³¹ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.65.

seriti nelle circoscrizioni elettorali. Le uniche eccezioni a tale regime coincidono con i collegi uninominali previsti per le Autonomie speciali della Valle D'Aosta (un seggio sia alla Camera sia al Senato) e per i sei seggi assegnati al Senato per il Trentino-Alto Adige.

Conseguentemente, in sede di votazione si disporrà di una scheda per esprimere un voto (non di preferenza), superando il c.d. “voto congiunto”. Ulteriore condizione rispetto alle liste da presentare nei collegi plurinominali, è quella di non poter presentare candidati in numero superiore a quello dei seggi attribuiti al collegio in cui si concorre, per un massimo di otto. In secondo luogo, rispetto all'attuale normativa la proposta prevede il divieto per le liste di unirsi in coalizione.

In terzo ed ultimo luogo, viene ridefinita la soglia di sbarramento per ridurre il grado di frammentazione parlamentare, con la possibilità, per le liste che non dovessero superarla, di godere di un diritto di tribuna. In particolare, l'attuale soglia di sbarramento passa dal 3% al 5%, e viene contestualmente ridotta la soglia a livello regionale per l'accesso al Senato, dal 20 al 15% (alla Camera per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute). Rispetto al diritto di tribuna, occorre precisare che permette di ottenere un seggio per le sole liste che, nonostante non abbiano superato la soglia di sbarramento, abbiano ottenuto tre quozienti in almeno due Regioni alla Camera dei Deputati e un quoziente in ciascuna circoscrizione regionale al Senato.

Infine, tale progetto di legge dispone una delega per il Governo per la rideterminazione dei collegi plurinominali delle Camere, da esercitare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente proposta di legge. Per l'esercizio della delega, analogamente alla legge n.51 del 2019, l'Esecutivo si avvale di una commissione di dieci esperti presieduta dal Presidente dell'Istat. In aggiunta, la Commissione è soggetta a rinnovo triennale e persegue l'obiettivo di aggiornare la composizione dei collegi secondo il censimento generale della popolazione, presentando una proposta al Governo che a sua volta deve presentare un disegno di legge al Parlamento per la ridefinizione dei collegi. Questa previsione della proposta di legge elettorale è da accogliersi positivamente visto che restituisce al Parlamento un ruolo centrale nella definizione dei collegi (in questo caso solo plurinominali)²³².

²³² Gian Luca Conti, *Temeraria è l'inerzia Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., 2020, p.41.

Permangono in ogni caso elementi di criticità, come la previsione di liste bloccate ed il limite di massimo cinque candidature nei collegi plurinominali²³³.

3.2 Meno parlamentari, meno rappresentanza? Come viene distorto il rapporto tra eletti ed elettori

3.2.1 Maggiore distanza tra eletti ed elettori e principio di uguaglianza del voto

La riduzione del numero dei parlamentari, come ribadito più volte nel corso del presente lavoro, rischia di aggravare significativamente il rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori. Trattando questo importante rilievo, è opportuno partire (seppur brevemente) dal significato attribuito dal nostro ordinamento al concetto di rappresentanza.

In primo luogo, giova ricordare come vi sia una stretta correlazione in ambito costituzionale tra la rappresentanza politica e la forma di governo, in quanto sua diretta espressione attraverso istituti previsti dalla stessa carta costituzionale, come la legislazione elettorale e i regolamenti parlamentari²³⁴.

In secondo luogo, la Costituzione declina la rappresentanza politica - attribuita agli attori operanti all'interno del circuito democratico - anche come rappresentanza democratica: l'esercizio della sovranità da parte del Popolo, va infatti contestualizzata nell'ambito di un Repubblica di carattere democratico e rappresentativo, in cui ha luogo secondo condizioni e cadenze dettate dalla carta costituzionale stessa, una relazione tra gli eletti ed il corpo elettorale, con cui si concretizza la legittimazione politica e democratica del Parlamento e si struttura l'esercizio della funzione di rappresentanza dei parlamentari stessi²³⁵.

Definito sinteticamente il concetto di rappresentanza, e tornando alla riforma costituzionale, si può ritenere come vi sia un duplice effetto negativo, di ordine quantitativo e qualitativo²³⁶. Sotto il primo punto di vista, come si è precedentemente visto in ambito comparato, il rapporto tra rappresentante e popolazione è destinato a crescere,

²³³ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.67.

²³⁴ Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in "Federalismi.it", 2020, n.10, p.4.

²³⁵ *Ibidem*

²³⁶ Alessandra Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in "Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna", 2019, n.8, p.3.

nel caso della Camera dei Deputati da un parlamentare ogni 96mila abitanti ad uno ogni 151mila, mentre per il Senato da uno ogni 192mila ad uno ogni 302mila. Con più precisione, considerando la legge costituzionale n.1 del 2001 con cui è stata introdotta la circoscrizione Estero, il numero dei rappresentanti eletti in Italia è passato da 630 a 618 deputati e da 315 a 309 senatori, per cui gli attuali rapporti sarebbero di un deputato ogni 98mila abitanti e di un senatore ogni 196mila abitanti.

Il secondo, riguarda l'indebolimento della relazione di identificazione e di rappresentanza del parlamentare rispetto al proprio collegio elettorale. Si tratta in questo caso di un vero e proprio allontanamento del rappresentante dal territorio di elezione e dalle questioni ad esso concernenti, a favore di una crescente sensibilità verso *issue* "del centro", con il rischio che questo progressivo distacco si traduca in maggiore sfiducia del corpo elettorale verso le istituzioni democratiche²³⁷. Ricollegandoci rispetto a quanto affermato precedentemente, è evidente come, data la stretta relazione tra democrazia e rappresentanza, un pregiudizio verso quest'ultima lede anche il principio democratico stesso su cui si fonda l'intero ordinamento costituzionale. A risultarne indebolito è infatti il principio stesso di sovranità. Sebbene la Costituzione lo articoli in molteplici forme, questo trova la sua massima espressione attraverso il canale rappresentativo²³⁸.

Il ridimensionamento della funzione rappresentativa svolta dal Parlamento, passa inoltre per uno stravolgimento "dei complessi congegni, equilibri e garanzie sui quali si regge una democrazia costituzionale", che se non opportunamente adeguati rischiano di compromettere un corretto esercizio da parte dell'istituzione parlamentare delle funzioni, ruoli e legittimazione attribuitigli dalla carta costituzionale²³⁹. A conferma di quanto detto, basti pensare all'estensione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali a cui si andrà incontro in caso di approvazione della riforma: i collegi uninominali della Camera sono destinati a contenere mediamente 400mila cittadini rispetto agli attuali 250mila,

²³⁷ Vincenzo 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.8. Si veda anche Dario Elia Tosi, *La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*, in "Federalismi.it", 2020, n.26, p.195.

²³⁸ Come del resto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.1 del 2014, "In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che 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, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost."

²³⁹ Alessandra Algotino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p.4.

per quanto riguarda il Senato, gli uninominali arriveranno a comprendere una media di oltre 800mila cittadini (con picchi di oltre un milione) contro gli attuali 500mila²⁴⁰.

Vista la minore numerosità dell'Assemblea, il Senato delle Repubblica sarà soggetto ad un notevole ridimensionamento della propria capacità rappresentativa, dato (oltre che dalla riduzione dei seggi) dall'abbassamento del numero minimo di senatori per Regione da sette a tre, con la conseguente penalizzazione di Regioni di dimensioni ridotta come la Basilicata e l'Umbria, che vedrebbero il rapporto tra seggio assegnato e popolazione raddoppiarsi²⁴¹. Di contro, la riforma oltre a penalizzare suddette Regioni determina un maggiore equilibrio nella ripartizione dei seggi. Infatti, secondo il quadro vigente, Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia sebbene siano più popolate rispetto a Basilicata e Umbria, risultano averne il medesimo numero di seggi; in questo senso si può ritenere che la riforma correggerebbe parzialmente questo squilibrio.

Si consideri peraltro l'effetto profondamente selettivo causato da elevate soglie di sbarramento implicite dovuta alla scarsa disponibilità di seggi. Tale considerazione vale per le Regioni che avranno assegnati un numero ristretto di senatori eletti (due o tre). In particolare, sebbene la legge elettorale prevedeva uno sbarramento al 3% per liste e al 10% per coalizioni, questa è sufficiente al solo accesso al riparto. Questo avviene infatti su base circoscrizionale, che ai sensi dell'art.57 Cost. è regionale, e la conseguenza che si produrrebbe è quella per cui forze politiche che sono riuscite a superare lo sbarramento (con un risultato dunque apprezzabile) non possano accedere ai seggi vista la loro scarsa disponibilità, con ripercussioni sulla composizione politica del Senato²⁴².

A questo proposito, si può ritenere come la Regione del Trentino-Alto Adige risulti particolarmente favorita in termini di seggi dalla riforma, in quanto vedrebbe assegnati tre senatori per ciascuna Provincia autonoma, per un totale di sei. Si tratta di un numero particolarmente elevato alla luce del mutato quadro costituzionale e che non appare coerente rispetto ad un'altra Regione che prevede una tutela delle minoranze linguistiche, quale il Friuli Venezia Giulia. Nonostante venga prevista anche per questa

²⁴⁰ Carlo Fusaro, *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in "Astrid Online", 2018, pp. 2-3.

²⁴¹ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.59.

²⁴² Giulio Santini, *Verso un Parlamento meno rappresentativo?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2020, n.3, p.449.

Regione una tutela per la minoranza linguistica slovena (come si è visto di difficile applicazione) i seggi che otterrebbe attraverso la riforma sarebbero quattro²⁴³.

Ad incidere negativamente sulla rappresentanza, concorrerebbe anche il mantenimento dell'attuale legge elettorale. Sebbene l'impatto sul sistema politico verrà successivamente discusso, si ritiene opportuno sottolineare come il rischio di penalizzare partiti minori valga tanto nei collegi uninominali quanto in quelli plurinominali, in cui elementi come le liste corte bloccate, candidature multiple, trasferimento dei seggi dai collegi in cui sono assegnati ad altri, previsti dalla legge n.165 del 2017, fungerebbero da ulteriori discriminanti verso le minoranze²⁴⁴.

A questo proposito, l'introduzione di una nuova legislazione elettorale proporzionale pare quanto mai necessaria per garantire un'adeguata rappresentatività a questi partiti, e la previsione dell'iniziativa A.C. 2329 per cui gli attuali collegi uninominali vengano convertiti in plurinominali, garantirebbe una sostanziale uguaglianza rispetto alla situazione attuale in termini di seggi da assegnare con metodo proporzionale: da 386 a 391 alla Camera e da 193 a 189 al Senato. Quanto detto è stata confermato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n.1 del 2014, secondo la quale, *“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”*.

Ad ogni modo, l'indebolimento della rappresentanza e soprattutto del legame tra eletto ed elettori non può dipendere univocamente dalla riforma costituzionale qui oggetto di riflessione. Si tratta di una molteplicità di fattori concorrenti nel determinare il grado di rappresentatività del Parlamento, che nella legge elettorale coincidono con l'ampiezza delle circoscrizioni, il numero dei collegi, la formula elettorale, la selezione dei candidati e il grado di uguaglianza del voto. Successivamente, a determinare il grado di rappresentatività del Parlamento subentrano gli stessi regolamenti parlamentari, ed in particolare assume una primaria rilevanza la disciplina dei gruppi.

Con riferimento al principio di uguaglianza del voto, la Corte Costituzionale ha dimostrato un'elevata sensibilità e attenzione verso la garanzia di questo principio fon-

²⁴³ Il rapporto con la popolazione per i seggi delle due Province autonome sarebbe 1/174.944 per Trento e 1/168.214 per Bolzano, mentre per quelli del Friuli-Venezia Giulia sarebbe 1/305.072.

²⁴⁴ Lara Trucco, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale per una determinazione di collegi indipendente dal numero dei parlamentari”* (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in “Consultaonline.it”, 2019, n.1, p.14.

damentale, sospeso tra l'esigenza di governabilità e quella di rappresentanza. Con la già citata sentenza n.1 del 2014 della Corte Costituzionale, la quale riprendendo quanto affermato dalla sentenza n.43 del 1961, ha ritenuto come *“il principio costituzionale di eguaglianza del voto esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, ma non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore che dipende esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari”*.

In aggiunta, la Corte ha ribadito la necessità di rispettare l'uguaglianza del voto affinché non si produca un eccessivo allontanamento tra *“la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati della Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare.”* Tale sentenza, con cui venne dichiarata l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, rispetto ai premi di maggioranza senza soglia, ritiene come in questo caso vi sia un pregiudizio sul principio di eguaglianza di voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 67 Cost.

Anche nel caso sentenza n.35 del 2017, riguardo le disposizioni della legge elettorale n.52 del 2015 (c.d. *Italicum*) che introducevano il ballottaggio tra le due liste più votate, la Corte ha evidenziato come il ballottaggio stesso avrebbe prodotto *“una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale e tale da produrre una sproporzionata divaricazione tra la volontà dei cittadini espressa mediante il voto e la composizione di una delle due assemblee che, nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, compongono la rappresentanza politica nazionale”*. In quest'ultima pronuncia, la Corte è stata chiara nel ribadire che *“non si può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto”*. Inoltre, considerando la riforma in esame con quanto disposto dalla legge n.51 del 2019 in merito alla soglia massima di oscillazione della popolazione tra le circoscrizioni, si pone una rilevante questione riguardo il rapporto tra determinazione delle dimensioni dei collegi e principio di uguaglianza del voto.

Infatti, la differente consistenza demografica tra i collegi causata dal c.d. *malapportionment* rischia di mettere in crisi il principio di uguaglianza del voto di cui all'articolo 48 della Costituzione, ma in un momento che in realtà è già antecedente all'esercizio del diritto di voto. L'impatto dell'errata definizione delle circoscrizioni, ol-

tre che essere di carattere generale, risulta inevitabile poiché il suo effetto interessa tutti i voti espressi nella circoscrizione soggetta a *malapportionment* indipendentemente dal modo in cui sono distribuiti fra candidati o liste presentate²⁴⁵.

3.2.2 Allargamento dell'elettorato attivo: dal voto ai sedicenni all'omologazione degli elettorati attivi delle due Camere

Parallelamente al dibattito in merito a possibili distorsioni alla rappresentanza a causa della riduzione del numero parlamentari, si sono sviluppate due ulteriori questioni: l'opportunità di riconoscere il diritto di voto ai sedicenni e l'equiparazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo fra le due Camere.

Quanto alla prima, è sufficiente limitarsi indicare come si tratti di un dibattito sviluppatosi nel corso dell'iter della riforma costituzionale volto ad equiparare i requisiti di elettorato attivo e passivo fra le due Camere che sarà successivamente discusso. In questo senso, nel corso del dibattito (peraltro passato in secondo piano) si è considerato il disegno di legge costituzionale n. 571 *“Modifica all’art. 48 della Costituzione e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967 n. 223 in materia di attribuzione del diritto di elettorato attivo nelle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini che hanno compiuto il sedicesimo anno”* presentato al Senato il 5 luglio 2018 dal senatore Nencini. Si tratta peraltro di una proposta che anche in ambito comparato manca di significativi esempi, infatti all'interno dell'Unione europea, solo in Austria e a Malta il voto nazionale è consentito ai cittadini che hanno compiuto almeno sedici anni²⁴⁶. L'obiettivo dell'iniziativa è quello di garantire una maggiore attenzione e rappresentatività della classe politica, verso tematiche e *issues* per le quali le fasce più giovanili della popolazione hanno dimostrato una maggiore sensibilità, come quelle ambientali²⁴⁷.

La seconda proposta merita un maggiore approfondimento, in ragione dello stato del suo iter di approvazione. La proposta A.S. 1440, recante *“Modifica all’articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica”*, è già stata approvata in prima deliberazione dalla Camera dei Deputati il 31 luglio 2019 e

²⁴⁵ Alberto Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto, Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, Giuffrè, 1998, p.95.

²⁴⁶ Nicola Lupo, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, cit., p.7.

²⁴⁷ Andrea Piraino, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “trasformazione” del sistema delle leggi elettorali*, cit., p.9.

al Senato il 9 settembre 2020. Viene disposta la modifica dell'articolo 58 della Costituzione, abbassando da venticinque a diciotto il requisito di elettorato attivo. A questo proposito, si ritiene opportuno menzionare il progetto di legge costituzionale A.S. 1569 *“Modifiche agli articoli 57 e 58 della Costituzione in materia di base elettorale e di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica, nonché modifica dell'articolo 83 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica”*, che dispone oltre all'abbassamento del requisito di elettorato attivo, anche l'abbassamento a venticinque anni per quello passivo.

Con riguardo alla prima proposta (A.S. 1440) le ragioni che motivano questa iniziativa si devono ricondurre all'ampio progetto riforma sostenuto dalle due maggioranze che si sono alternate nella presente legislatura, composto da riforme *single issue*. A questo proposito, la riduzione del numero dei componenti delle due Camere, ed in particolare il deciso taglio del numero di senatori, renderà più concreto il rischio di produrre due maggioranze differenti nelle due Assemblee. La ragione è evidente, essendo in numero ridotto i seggi a disposizione, le differenze percentuali fra le diverse forze politiche rischiano di essere accentuate e marcate eccessivamente²⁴⁸. L'intervento in esame, va nella direzione di garantire uniformità fra gli elettorati delle due Camere attenuando il rischio di produrre maggioranze contrapposte fra i due rami del Parlamento.

In effetti, si tratta di un intervento di peso non marginale, vista la significativa differenza tra gli elettorati attivi delle due Camere, pari a circa 3 milioni e 700 mila elettori²⁴⁹. In aggiunta, vanno considerate anche le differenze in termini di scelta di voto, per cui l'elettorato più “adulto” mostra una propensione a votare per i partiti più tradizionali, per cui vi sarebbero anche delle implicazioni sulla rappresentanza delle forze politiche in Parlamento, attenuando possibili differenze nelle composizioni delle due Assemblee²⁵⁰.

Rispetto quest'ultima eventualità si è assistito ad un duplice intervento da parte del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale con la sentenza n.35 del

²⁴⁸ Michele Belletti, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10, p.6.

²⁴⁹ Servizio studi Senato, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, Dossier di documentazione n.128/2. Roma Senato della Repubblica, 21 ottobre 2019, p.6.

²⁵⁰ Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p.7.

2017 riguardo la legge elettorale n.52 del 2015 (c.d. *Italicum*). In entrambi i casi si è invitato il legislatore ad adottare leggi elettorali che garantiscano omogeneità nella composizione dei due rami del Parlamento e pertanto della maggioranza²⁵¹.

In ogni caso, si tratta di un intervento necessario ma non sufficiente a produrre una sostanziale uniformità fra le due Assemblee. La principale differenza che permane, al netto delle dimensioni delle circoscrizioni e dei collegi su cui è impossibile intervenire, è il vincolo di elezione su base regionale del Senato della Repubblica, a fronte di una legge elettorale che si è pienamente adeguata rispetto a quanto indicato dalla Corte nella sentenza pocanzi richiamata. Rispetto quest'ultima questione è stato presentato il disegno di legge costituzionale A.C. 2238 *“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”*, eliminando il vincolo di elezione su base regionale di cui al comma 1 dell'articolo 57 della Costituzione, per cui *“Il Senato della Repubblica è eletto a base circoscrizionale, nel rispetto del numero minimo dei seggi assegnati a ciascuna Regione o Provincia autonoma”*.

Oltre a superare l'ultima significativa differenza fra le due Camere, tale proposta garantirebbe, anche in ragione dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, una maggiore elasticità per il legislatore nel determinare i perimetri delle circoscrizioni del Senato. Quest'ultimo aspetto risulta fondamentale, in quanto è evidente come in questo ramo del Parlamento gli effetti “maggioritari” della riforma saranno particolarmente accentuati e la soglia di sbarramento implicita che si andrebbe a produrre (specialmente nel caso di circoscrizioni regionali) rischia di avere un impatto rilevante sull'elezione delle diverse forze politiche in Parlamento²⁵².

3.2.3 Meno democrazia rappresentativa in favore di più democrazia diretta: un *trade-off* legittimo?

A conclusione della presente riflessione circa l'impatto sul piano della rappresentanza che avrà la riduzione del numero dei parlamentari, pare opportuno interrogarsi sulle modalità con cui andrà a configurarsi, nel nostro ordinamento costituzionale, il rapporto tra democrazia rappresentativa e diretta. Si tratta di un'analisi più ampia rispetto alla ri-

²⁵¹ Nicola Lupo, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, cit., p.3.

²⁵² Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p.6.

forma oggetto del presente elaborato, in quanto comprensiva di tutti quegli interventi *single issue* menzionati nel primo capitolo, che il legislatore intende perseguire con l'obiettivo di "realizzare un circuito virtuoso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa" dal momento che "il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta e, anzi, potrebbe uscirne rafforzato nella sua legittimazione e autorevolezza"²⁵³.

In generale, si può ravvisare una crescente crisi del ruolo del Parlamento italiano (riscontrabile tuttora in questa fase di straordinaria emergenza ed in cui da più parti si richiede un maggior coinvolgimento delle due Camere), spesso limitato a formalizzare decisioni prese dall'Esecutivo e incapace di veicolare e rappresentare al meglio la volontà del corpo elettorale²⁵⁴. A questo proposito, giova ricordare come il caso italiano rappresenti un'eccezione rispetto ad altri ordinamenti, in cui singoli Parlamenti hanno rivendicato la propria centralità. In questo senso si possono menzionare i casi del Congresso americano come potere di contrappeso verso l'Esecutivo, quello britannico difensore delle proprie prerogative nella Brexit ed i Parlamenti di Spagna e Germania come sede di approvazione decisiva (non di mera ratifica) degli accordi di coalizione stipulati fra i partiti²⁵⁵.

Riepilogando brevemente le proposte di legge costituzionale volte alla valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, si ricordano le proposte: A.C. 1173 "*Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*", abbinato in sede referente al disegno di legge costituzionale A.C. 726 "*Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*" e al disegno di legge costituzionale A.C. 1447 "*Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*" approvato in prima deliberazione e trasmesso al Senato come disegno di legge costituzionale A.S. 1089. La proposta prevede che, qualora un'iniziativa legislativa popolare sottoscritta da almeno 500mila elettori non sia stata approvata dal Parlamento (che ha comunque l'obbligo di discuterla) vi sia la possibilità per cui, sotto determinate condizio-

²⁵³ Relazione introduttiva alla proposta di legge costituzionale di "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare" AC 1173, p.4.

²⁵⁴ Silvia Talini, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, cit., p.227.

²⁵⁵ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.74.

ni²⁵⁶ e con l'approvazione della Corte Costituzionale, questa sia sottoposta a consultazione referendaria entro diciotto mesi dalla sua presentazione, alternativamente alla proposta di legge formulata dal Parlamento e rifiutata dai promotori dell'iniziativa popolare, che pertanto si riservano la possibilità di rinunciare o meno all'opportunità di indire il referendum propositivo²⁵⁷.

A quest'ultimo proposito, se sotto verifica di un organo terzo (Ufficio centrale per il referendum) venisse ravvisato che il testo approvato dal Parlamento abbia apportato solo modifiche formali a quello del comitato promotore, quest'ultimo ha comunque la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione alla Corte Costituzionale chiedendo lo svolgimento del referendum sul testo da esso presentato al Parlamento. Al contrario, qualora venissero segnalate modifiche sostanziali, il comitato ha la facoltà di accettare o meno il testo proposto dal Parlamento. In entrambi i casi si porrebbero della criticità: nel primo, verrebbe accettato un testo sostanzialmente diverso rispetto a quello per cui sono state raccolte delle firme, mentre nel secondo il ruolo e l'attività del Parlamento verrebbero subordinati alla volontà di un comitato ristretto privo di alcuna legittimazione democratica e rappresentativa.

Qualora l'esito del referendum "propositivo" fosse negativo, è previsto il meccanismo per cui la legge approvata dal Parlamento è sottoposta a promulgazione. In aggiunta, per incentivare la partecipazione dei cittadini alle consultazioni referendarie e rendere ancor più incisivo e cogente l'istituto referendario era stata prevista la cancellazione del quorum strutturale per il referendum abrogativo, strada abbandonata in favore di una più moderata (seppur significativa) riduzione dell'attuale quorum strutturale. In effetti, la richiesta di un solo quarto più uno degli aventi diritto pare facilmente superabile²⁵⁸.

²⁵⁶ "Il referendum non è ammissibile se la proposta non rispetta la Costituzione, se è ad iniziativa riservata, se presuppone intese o accordi, se richiede una procedura o una maggioranza speciale per la sua approvazione, se non provvede ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che essa importi e se non ha contenuto omogeneo".

²⁵⁷ Valeria De Santis, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in "AIC Osservatorio Costituzionale", 2018, n.3, p.304.

²⁵⁸ Paolo Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in "AIC Osservatorio Costituzionale", 2019, n.1-2, p.196.

Le iniziative appena esposte perseguono l'obiettivo di ridimensionare il Parlamento. Sebbene vi sia la possibilità per cui istituti di democrazia rappresentativa e diretta possano convergere e non porsi in un rapporto conflittuale, tale scenario pare di difficile realizzazione alla luce del carattere estremo delle proposte di riforma in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum. Si tratta di previsioni che minano a debilitare il circuito politico-rappresentativo, che marginalizzano ulteriormente il ruolo del Parlamento, tramutando in veri e propri pronunciamenti plebiscitari gli istituti di democrazia diretta²⁵⁹.

Considerando la riforma dell'articolo 71, l'effetto che andrebbe a prodursi consisterebbe in una sproporzionata valorizzazione del ruolo dell'elettorato, ed in particolare dei comitati promotori. In questo senso l'abbassamento del quorum strutturale affinché la votazione referendaria sia valida, rischia di accrescere in misura eccessiva il valore del voto popolare. Infatti, attraverso tale misura diverrebbe concreta a ciascuna consultazione referendaria propositiva, la possibilità per cui sarebbe sufficiente un'esigua maggioranza favorevole al quesito affinché l'esito positivo del referendum possa essere considerato valido. Medesime considerazioni possono muoversi nel caso di una consultazione referendaria abrogativa.

Alla luce di queste premesse, sarebbe sufficiente una ristretta minoranza collocata al di fuori delle istituzioni parlamentari e dotata di un'elevata capacità di mobilitazione collettiva per "scavalcare" regole e procedure previste tradizionalmente per un corpo deliberante²⁶⁰. I poteri che verrebbero *de facto* attribuiti a questi soggetti risulterebbero decisivi nell'influenzare la produzione legislativa del Parlamento. In primo luogo, i comitati scelgono il testo che, in caso di raggiungimento di 500mila firme, verrebbe proposto al Parlamento ed in secondo luogo, si riservano la possibilità di respingere il testo approvato dalle Camere (di cui si coglie in maniera lampante l'indebolimento). Ma come detto, anche qualora lo accettassero (nel caso quindi di modifiche di carattere non formali) vi sarebbe comunque la prevalenza della volontà di pochi membri del comitato sulla volontà dei firmatari dell'iniziativa originaria. Si delineerebbe un percorso di approvazione legislativa, la cui specialità non si deve alla materia oggetto di intervento, ma dalla provenienza soggettiva dell'iniziativa²⁶¹.

²⁵⁹ Alessandra Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p.7.

²⁶⁰ Corrado Caruso, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, cit., p.230.

²⁶¹ Paolo Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, cit., p.186.

In altre parole, la riforma condurrebbe verso una vera e propria prevaricazione e contrapposizione fra gli istituti tipici della democrazia rappresentativa e quelli propri della democrazia diretta, allontanandosi significativamente rispetto all'orientamento dei Padri Costituenti. A fronte di questo possibile scenario, risulta necessaria e indifferibile (in caso di approvazione della riforma) l'introduzione di una serie di correttivi volti a limitare l'ingiustificata valorizzazione dei comitati promotori (peraltro privi di qualsiasi legittimazione democratica e rappresentativa)²⁶².

Possibili contrappesi alla riforma potrebbero consistere in primo luogo, in un ampliamento dei limiti di inammissibilità a cui deve attenersi la Corte Costituzionale, per esempio attraverso l'esclusione delle leggi che comportano spese. Essendo esclusa tale fattispecie per i referendum abrogativi, pare coerente prevedere la medesima esclusione per quelli propositivi, anche in ragione dei vincoli in termini di finanza pubblica di carattere sovranazionale alle quali deve attenersi il legislatore e rispetto ai quali sorgono dubbi circa le capacità tecniche di semplici comitati promotori. Rapidamente, altre misure riguarderebbero: il mantenimento del quorum strutturale di cui all'articolo 75, comma 4 della Costituzione, il divieto di presentare contestualmente più iniziative legislative popolari che andrebbero limitate quantitativamente per singola legislatura²⁶³.

In generale, questa proposta reca un gravissimo pregiudizio alla rappresentanza. Non pare condivisibile che un soggetto che non gode di alcun tipo di riconoscimento e di legittimazione di carattere democratico, rappresentativo e istituzionale, possa, in caso di raccolta di almeno 500mila firme, incidere con tale profondità e influenza sulla produzione legislativa, solo sul presupposto di una condivisione del contenuto della proposta oggetto di iniziativa. A maggior ragione nell'ordinamento di una democrazia parlamentare, in cui la carta costituzionale riconosce al Parlamento un ruolo di assoluta centralità nella produzione legislativa, come unico rappresentante della volontà popolare. Si consideri inoltre il rischio di strumentalizzazione dei quesiti referendari da parte dei comitati promotori e la conseguente "deriva plebiscitaria"²⁶⁴ che ne deriverebbe. A questo proposito, non mancano gli esempi (anche recenti) di come le consultazioni referen-

²⁶² Michele 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 di referendum*, in "Federalismi.it", 2019, n.10, p.8.

²⁶³ Ivi, pp.9-10.

²⁶⁴ Giuseppe Mobilio, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, cit., p.233.

darie tendano ad alienarsi dal merito del quesito per trasformarsi in una forma di giudizio politico sull'operato del Governo o comunque della maggioranza che lo sostiene.

In conclusione, l'ampio progetto di riforma della carta costituzionale composto di molteplici riforme *single issue*, quali la riduzione dei parlamentari, l'omologazione degli elettorati attivi e passivi delle Camere e delle loro basi elettorali, e ancora il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, renderà progressivamente obsoleto l'istituzione parlamentare, con il rischio che, a fronte di due Camere tra di loro identiche non si possa pensare ad una soppressione del Senato, riducendo ulteriormente gli spazi della rappresentanza parlamentare²⁶⁵.

Questa ipotesi (per ora di natura chiaramente ipotetica) sommata ad eventualità certamente più concrete, come quelle prospettate nel caso di approvazione del disegno di legge costituzionale A.S.1089, perseguono l'obiettivo di svilire pericolosamente il concetto stesso di rappresentanza nel nostro ordinamento, ed il suo principale canale di espressione, spostando il baricentro tra democrazia rappresentativa e diretta fuori dal Parlamento, a favore di gruppi privi di alcuna forma di legittimazione democratica.

3.3 Verso un nuovo (possibile) sistema partitico: meno partiti e maggiore verticalizzazione interna

3.3.1 Centralità delle segreterie di partito e selezione candidati: effetti sulla qualità dei rappresentanti

La riduzione del numero dei parlamentari interessa di riflesso l'organizzazione interna dei partiti politici. In primo luogo, questi vedrebbero all'interno del Parlamento, il peso politico dei propri membri accrescersi, conducendo ad una profonda riflessione sui metodi di selezione delle candidature. A questo proposito, pare evidente come una minore disponibilità in termini numerici di candidati corrisponda all'inevitabile scelta per il singolo partito di dare l'assoluta priorità alla personalità interne di maggiore rilievo. Non si tratta di una banale evidenza, è noto infatti come gli esponenti di maggior spicco all'interno delle diverse forze politiche spesso siano poco propensi alla gestione e

²⁶⁵ Michele 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 di referendum*, cit., p.11.

all'esercizio della funzione di parlamentare, volgendo la propria attenzione rispetto a questioni interne al partito.

Altro elemento che i partiti dovranno necessariamente considerare, riguarda l'opportunità di avere propri membri all'interno dell'Esecutivo. Nella cornice di un Parlamento a ranghi ridotti, vi sarà un ulteriore incentivo per le forze politiche di dare la propria priorità a figure di maggiore rilevanza. Qualora questo non sia possibile, vista la necessità di garantire un significativo numero di parlamentari per la maggioranza, è stato notato come la diretta conseguenza sarà quella di scegliere più frequentemente membri del Governo tra personalità esterne al Parlamento²⁶⁶. Infine, ulteriore accorgimento sarà quello, per finalità strettamente elettorali, di garantire candidati particolarmente coinvolti rispetto a dinamiche territoriali e associative, sebbene questo possa risultare complicato a fronte dell'inevitabile allargamento delle circoscrizioni e dei collegi²⁶⁷.

Rispetto all'esigenza di una più stringente selezione da parte dei partiti dei propri candidati da presentare nei collegi, vi sono visioni contrapposte tra chi sostiene come questa necessità si tradurrà nella scelta e nella selezione di candidati di "maggiore qualità"²⁶⁸ ed altri di parere opposto, secondo cui non vi è alcuna correlazione tra numero di seggi e qualità dei rappresentanti²⁶⁹. A favore della prima ipotesi, sebbene resti

²⁶⁶ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., pp.185-186.

²⁶⁷ Giulio Santini, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi delle rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art.49 Cost.*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., p.121.

²⁶⁸ Giampiero Di Plinio, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 29 marzo 2019, p.11, "Vedete, se riduci il numero, spiazzi i partiti. I partiti, di fronte a una riduzione del numero sono costretti a selezionare, o meglio sono i migliori stessi che in un certo senso dettano ai partiti (nei territori, a livello nazionale). Secondo me, la riduzione del numero dei parlamentari può funzionare in questa direzione."

²⁶⁹ Gabriele Natalizia, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 28 marzo 2019, p.8 "Mentre risulta nitido il meccanismo che porta all'incremento del peso politico dei singoli parlamentari sia

complicato determinare con certezza gli effetti sulla selezione dei candidati, vi potrebbe essere un incentivo, a fronte della minore disponibilità di seggi, di scegliere con maggiore attenzione le candidature. Come infatti sottolineato da numerosi contributi, quello che si determinerebbe è un inevitabile accentramento o meglio verticalizzazione della organizzazione interna dei partiti politici.

Ad un crescente verticismo interno corrisponderebbe pertanto la scelta per le segreterie e le direzioni centrali di partito di optare per quelle che sono le personalità di spicco, più popolari e autorevoli, garantendo da un lato una maggiore solidità e affidabilità dei membri del gruppo parlamentare, dall'altro un miglioramento della qualità del personale politico eletto²⁷⁰. La prima considerazione sarebbe favorita da una maggiore facilità del partito nel controllare e monitorare i propri eletti, a fronte di crescenti fenomeni di transfughismo secondo i quali vi è una tendenza per i parlamentari, una volta eletti, di cambiare gruppo parlamentare per ottenere una candidatura nella successiva tornata elettorale.²⁷¹ Riguardo la seconda si ritiene come a fronte di un minor numero di parlamentari, “aumenti la loro capacità di lavoro e di veicolare correttamente gli interessi di cui sono portatori”²⁷². Contestualmente, questa scelta pregiudicherebbe i rapporti tra il partito e le sue rappresentanze locali-territoriali.

Il progressivo allontanamento tra eletto e base elettorale inciderà sia nella fase pre-elettorale, sia post-elettorale corrispondente all'esercizio del mandato in Parlamento, che sarà probabilmente caratterizzato da una scarsa sensibilità rispetto alle *issue* locali. Questo inoltre, avrebbe delle notevoli implicazioni nella fase elettorale, rendendo il voto sempre più di opinione e sempre meno giustificato dalle proposte del singolo candidato. Si tratterebbe pertanto, di un rafforzamento di quelle spinte centraliste che si erano particolarmente accentuate a partire dalla crisi economica del 2011²⁷³. Al contra-

all'interno delle Camere di appartenenza sia all'interno dei partiti di appartenenza, non lo è altrettanto quello relativo al rapporto tra la loro diminuzione e il loro prestigio.”

²⁷⁰ Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p.4.

²⁷¹ Mauro Volpi, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in Massimo Cavino, Lucilla Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 29.

²⁷² Gian Luca Conti, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2018, n.3, p.9.

²⁷³ Paolo Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p.97.

rio, a sostenere la seconda ipotesi vi sono tre ordini di ragioni: l'indebolimento del rapporto di rappresentanza a causa della crescente distanza fisica e sociale, lo sviluppo di un sentimento negativo nei confronti della classe parlamentare²⁷⁴, ritenuta troppo lontana e inaccessibile e il concretizzarsi sul piano sostanziale di un vincolo di mandato tra i parlamentari eletti ed il proprio partito di appartenenza.

Rispetto al primo punto si è ampiamente discusso nel corso del presente lavoro, occorre dunque soffermarsi sui successivi due. A titolo di premessa si ricorda come il processo elettorale si componga di tre fasi²⁷⁵:

1. la fase Pre-elettorale, i cui elementi fondamentali sono il sistema elettorale, la selezione delle candidature e la campagna elettorale con relative spese;
2. la fase Elettorale, in cui avviene l'esercizio del voto e la successiva elezione dei candidati;
3. la fase Post-elettorale, caratterizzata dall'*accountability* rispetto all'operato dei rappresentanti eletti;

Dalle combinazioni di questi differenti "momenti" risultano sistemi elettorali *candidate centered* o *party centered*²⁷⁶.

La percezione di una crescente distanza del corpo elettorale rispetto ai rappresentanti eletti e la conseguente sfiducia verso il sistema partitico, passano necessariamente per la fase pre-elettorale, in cui vi sarà una minore disponibilità per i singoli partiti di accettare candidati provenienti dalle direzioni locali o dalla società civile. In aggiunta, occorre considerare che oltre alla minore disponibilità dei partiti nell'accettare queste candidature, vi sarà anche una soglia economica determinata dalla crescenti spese elettorali per via dell'allargamento delle circoscrizioni elettorali. Questo amplificherebbe ulteriormente il senso di distanza verso i candidati ed i propri partiti di appartenenza, perché in grado di sostenere ingenti spese elettorali saranno con ogni probabilità

²⁷⁴ Gabriele Natalizia, *Audizione nell'ambito della legge costituzionale C. 1585 cost., C. 1172 cost. e della proposta di legge c. 1616*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 28 marzo 2019, p.8

²⁷⁵ Raffaele Passarelli, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in "Federalismi", 2020, n.10, p.2.

²⁷⁶ *Ibidem*.

i soli candidati sostenuti da ricchi finanziatori²⁷⁷. In questo senso, si assisterebbe ad un rafforzamento *party centered* del sistema elettorale.

Per quello che concerne il secondo punto, vale a dire il consolidamento delle leadership nazionali di partito e le tendenze di verticalizzazione interna del sistema politico-istituzionale, vi è il rischio che si possa irrobustire il vincolo di mandato da parte del partito di appartenenza. Sebbene, questo sia vietato ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, il rischio che si paventerebbe è quello per cui il crescente consolidamento delle segreterie e direzione centrali possa vincolare in ogni suo aspetto l'attività del singolo parlamentare. Nel caso in cui si concretizzasse questa eventualità, non si assisterebbe di certo ad un miglioramento della qualità della classe politica, quanto piuttosto ad una sua subordinazione rispetto alle linee dettate dai partiti di appartenenza. La ragione su cui si fonda questa ipotesi è altrettanto immediata: nel momento in cui accresce il peso politico del singolo parlamentare, diventa fondamentale (e anche più facile) per il singolo gruppo controllarlo rafforzando la disciplina di gruppo e di partito²⁷⁸.

3.3.2 Meno parlamentari e meno partiti? Il ruolo della legge elettorale e delle circoscrizioni

Una seconda questione di primaria rilevanza è rappresentata dalla possibile speculare riduzione dei partiti politici a quella dei parlamentari. Anche in questo caso si tratta di ipotesi di carattere puramente teorico, ma soprattutto è difficile ipotizzare come la sola riduzione dei rappresentanti possa determinare un disincentivo alla nascita di nuove formazioni politiche o in egual modo un incentivo alla loro scomparsa. Una variabile di primaria rilevanza che concorrerebbe a supporto di questa ipotesi è sicuramente la legge elettorale, in particolare la soglia di sbarramento, la formula proporzionale o maggioritaria e la previsione o meno di un divieto per le coalizioni preelettorali.

In questo senso, sebbene si tratti ancora di una iniziativa legislativa all'inizio del proprio iter, non deve sfuggire come la legge elettorale in discussione alla Commissioni

²⁷⁷ Daniele 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.9.

²⁷⁸ Salvatore Curreri, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 26 marzo 2019, p.12.

Affari costituzionali Camera preveda il diritto di tribuna, il divieto per i partiti di organizzarsi in coalizioni preelettorali e la composizione delle circoscrizioni esclusivamente in collegi plurinominali. Si tratta di previsioni che possono mitigare un naturale tendenza per i partiti, a fronte di una minore disponibilità di seggi, di unirsi fra loro o semplicemente smettere di esistere. In questo senso si consideri la crescente dimensione dei costi elettorali (di cui sopra) che potrebbe fungere da ulteriore disincentivo.

In generale, l'aumento del numero dei seggi del Parlamento influisce sul grado di proporzionalità del sistema elettorale e sul numero di partiti rappresentati, ma con un andamento decrescente. Ne consegue che l'effetto prodotto dall'aumento del numero dei seggi dipende dal punto di partenza; se si tratta di una composizione limitata, l'effetto sarà significativo, mentre sarà marginale se si tratta di un'assemblea con numerosi seggi a disposizione²⁷⁹. In aggiunta, è chiaro come i partiti di maggiori dimensioni preferiscano un'assemblea parlamentare a seggi ridotti, mentre quelli più piccoli una più ampia.

Sul punto Taagepera, sostiene come il grado di apertura di un sistema elettorale ai partiti di minori dimensioni, dipenda essenzialmente da tre fattori: le dimensioni dell'assemblea, l'ampiezza delle circoscrizioni e la formula di assegnazione dei seggi. Questi tre elementi possono essere combinati in diverse modalità e la direzione dell'effetto sull'apertura del sistema può essere sintetizzata nella "*micro-mega rule*" di Colomer, secondo cui "*the small prefer the large, and the large prefer the small*". Ciò significa che assemblee e circoscrizioni di grandi dimensioni abbinate ad una formula elettorale proporzionale, sono vantaggiosi per i piccoli partiti e viceversa²⁸⁰.

Viene inoltre dimostrato come una riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali incida negativamente sul numero effettivo di partiti²⁸¹ presenti in Parlamento. Brevemente, l'esperimento (applicato sulle elezioni britanniche del 1983) si basa sulla fusione delle circoscrizioni confinanti a coppie, fino a raggiungere un'unica grande circoscrizione. Per ogni livello sono stati ricalcolati i risultati elettorali, in ragione della contestuale riduzione del numero dei seggi. Nell'Assemblea il numero effettivo di parti-

²⁷⁹ Ulrik Kjaer, Jørgen Elklit, *The Impact of Assembly Size on Representativeness*, in "The Journal of Legislative Studies", 2014, n.2, p.170.

²⁸⁰ Rein Taagepera, *Predicting party sizes: The logic of simple electoral systems*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p.47. "The standard way to express the effective number of parties is to convert to fractional seat shares, square them, add, and take the inverse. Thus, for seat shares 50-40-10, the effective number is $N = 1/[(0.5 \times 0.5) + (0.4 \times 0.4) + (0.1 \times 0.1)] = 2.38$."

²⁸¹ Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart, *Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart., Votes from seats: Logical models of electoral systems*, cit., pp.173-174.

ti era 1,98 rispetto a 633 seggi. Con il numero di seggi dimezzato il numero effettivo di partiti scendeva a 1,86, fino ad 11 seggi con il valore di 1,53. In aggiunta, l'autore evidenzia come gli elettori avrebbero probabilmente rinunciato a partiti più piccoli, e che di conseguenza il numero di partiti sarebbe stato ulteriormente ridotto²⁸².

Un altro studio empirico, distinguendo tra sistemi maggioritari e proporzionali, suggerisce come solo nei primi la dimensione dell'assemblea sia un fattore significativo nel determinare il numero di partiti. La ragione risiede nel fatto che nei sistemi maggioritari, l'aumento delle dimensioni dell'assemblea si traduce in un minor grado di sproporzionalità e un più alto grado di frammentazione del sistema dei partiti. In questi sistemi inoltre, le possibilità per le piccole formazioni di ottenere un seggio aumentano all'aumentare del numero di collegi elettorali. Conseguentemente, si può affermare che il numero di collegi è decisivo nel determinare il numero di partiti nei sistemi maggioritari, poiché tale numero coincide con quello dei seggi dell'assemblea.²⁸³

Con riguardo al caso italiano, ricordando che il vigente sistema elettorale preveda una soglia di sbarramento al 3%, vi è il rischio (per le formazioni politiche minori) che se ne aggiunga una seconda implicita, indipendentemente dalla legge elettorale utilizzata. Sul punto la Corte Costituzionale nella sentenza n.239 del 2018 ha evidenziato come *“l'effetto preclusivo che è plasticamente rappresentato dall'esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia, può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. È chiaro, per esempio, 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”*.

In altri termini, la non previsione di una soglia di sbarramento, o in ogni caso la presenza di una soglia esplicita, non esclude la possibilità che, a causa di altri fattori, se ne produca una naturale implicita a svantaggio delle formazioni politiche minori, anche con riguardo all'articolo 49 della Costituzione e dunque alla libertà dei cittadini di asso-

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Krister Lundell, *Disproportionality and Party System Fragmentation: Does Assembly Size Matter?*, in "Open Journal of Political Science", 2012, n.1, p.15.

ciarsi in partiti “per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale”²⁸⁴.

3.3.3 Riflessi sulla governabilità: maggiore stabilità degli esecutivi?

A conclusione del presente capitolo, risulta opportuno svolgere una riflessione rispetto le possibili implicazioni riguardo la governabilità (qui semplicemente intesa come stabilità dell'Esecutivo e dunque come sua durata). Punto di partenza della presente analisi non può non essere il rapporto e la costante ricerca di un equilibrio fra rappresentatività e governabilità.

Si consideri in primo luogo la sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 2014 in materia di legge elettorale, con cui la Corte ha stabilito che il suo ruolo è quello di *“verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale”*.

In secondo luogo, con la sentenza n.35 del 2017 la Corte ha esplicitato la necessità di una conciliazione fra il principio di rappresentanza e l'esigenza di governabilità, indicando come unica strada quella di una legge elettorale che sia *“volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività”* delle Camere *“e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro”*. Non va infatti dimenticato come la Costituzione ponga delle condizioni affinché sia garantita la rappresentanza politica, a differenza del principio di governabilità per cui non vi sono esplicite previsioni nell'ordinamento costituzionale. In questi termini, sottoporre ad una logica di contrapposizione e conflitto i due principi è assolutamente inopportuno.

La rappresentanza si esprime sul piano istituzionale ed il presupposto fondamentale per l'esistenza ed il funzionamento del circuito democratico-fiduciario, che trova la sua espressione nella relazione tra Parlamento e Governo. La governabilità concerne dinamiche inserite nel quadro della dialettica tra le singole forze politiche elette in Parlamento ma non per questo disciplinata dalla Costituzione²⁸⁵. Concludendo questa neces-

²⁸⁴ Daniele 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.11.

²⁸⁵ Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., p.14.

saria premessa, si può affermare che il perseguimento della governabilità e della stabilità istituzionale, in quanto estranea al dettato costituzionale, non può prevalere o in nessun modo recare distorsioni alle garanzie fornite rispetto alla rappresentanza, elemento fondamentale su cui si basa l'intero circuito democratico - pluralista²⁸⁶. A questo proposito, non è chiaro in che misura la riduzione dei parlamentari possa incidere negativamente sulle garanzie alla rappresentanza di cui in Costituzione.

Soffermandoci sul dato vigente, e dunque su un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale, è lecito aspettarsi che non vi saranno particolari pregiudizi rispetto alla rappresentatività delle forze politiche minori, soprattutto in ragione della soglia al tre per cento, anche se si ritiene opportuno interrogarsi sulle conseguenze che verranno originate dal combinato disposto tra legge n.51 del 2019 e la riforma in esame²⁸⁷. Ad ogni modo si può ritenere plausibile come a meno parlamentari possa corrispondere una minore frammentazione all'interno delle due Camere. Ne conseguirebbe un incentivo (più o meno esplicito) ad una maggiore omogeneità sotto il punto di vista politico nella composizione del Parlamento²⁸⁸.

Questo dato, non può prescindere da quello giuridico, soprattutto in ragione della disomogeneità tra i regolamenti delle due Camere per quanto riguarda la formazione di gruppi parlamentari, individuato come uno della principali cause della frammentazione della composizione del Parlamento. Pertanto è lecito supporre che la riduzione di deputati e senatori se non accompagnata da altre riforme che investano la legislazione elettorale ed i regolamenti parlamentari, non possa garantire maggiore stabilità degli Esecutivi. In aggiunta, vi sarebbe la possibilità che a fronte della riduzione dei rappresentanti,

²⁸⁶ Giuseppe Ugo Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, in "Quaderni costituzionali", 1994, n.2, p. 219, "che un sistema più efficiente, o più stabile, è per ciò solo più democratico è un non *sequitur*, è un modo surrettizio di cambiare i termini del discorso".

²⁸⁷ Andrea Patroni Griffi, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchietto per le allodole?*, in "Federalismi.it", 2020, n.10, p.4.

²⁸⁸ Giampietro Ferri, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 20 marzo 2019, p. 9. "La diminuzione del numero dei parlamentari comporta, quindi, in qualche modo un sacrificio per il pluralismo. Si può guardare, però, il rovescio della medaglia: il fatto che la riduzione dei parlamentari determini questo effetto potrebbe far sì che nel sistema dei partiti venga disincentivata la frammentazione e, quindi, che vi sia una tendenza all'accorpamento."

si assista ad una speculare riduzione dei partiti politici ma non contestualmente ad una loro maggiore apertura ad alleanze governative stabili e durature.

Per completezza, risulta opportuno menzionare sinteticamente il modello sviluppato da Taagepera, riguardo la durata media dei governi in funzione del numero di partiti politici in Parlamento. La durata media del governo (C), viene individuata attraverso il rapporto fra una costante empirica pari a 42 anni e la radice cubica del *seat product* (MS). Quest'ultima è la funzione logaritmica del prodotto fra il numero medio di seggi per collegio e dimensione dell'assemblea. Per cui: $C = 42 \text{ years}/(MS)^{(1/3)}$ ²⁸⁹. Sinteticamente, il modello sostiene e dimostra come i governi di coalizione, prevalenti nei sistemi multipartitici, tendono ad avere una durata più breve rispetto agli esecutivi sostenuti da un unico partito. Il collegamento tra numero di partiti e durata del governo, si basa sul numero di canali di comunicazione tra i partiti di maggioranza che possono anche diventare canali di conflitto. Con la conseguenza che la presenza di più partiti può tradursi in più conflitti interni, che possono a loro volta compromettere la sopravvivenza di un esecutivo²⁹⁰.

In conclusione, trattandosi di una riforma inserita in un sistema elettorale invariato (per scelta stessa del legislatore) e al netto di quanto sostenuto da parte della letteratura politologica, è difficile affermare con certezza che la riduzione dei parlamentari si traduca in un fattore in grado di garantire maggiore stabilità agli esecutivi. Certo, considerando una favorevole disciplina sui gruppi parlamentari si potrà garantire minore frammentazione nella composizione del Parlamento, ma questo non pare sufficiente affinché si creino presupposti per una maggiore solidità del sistema istituzionale, in ragione delle numerose variabili coinvolte e delle condizioni fissate dalla Costituzione. Ancora una volta, centrale il sarà il ruolo della legge elettorale.

²⁸⁹ Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart., *Votes from seats: Logical models of electoral systems*, cit., pp.108-109.

²⁹⁰ Rein Taagepera, *Predicting party sizes: The logic of simple electoral systems*, cit., p.167.

Capitolo 4: L'organizzazione delle Camere

4.1 I gruppi parlamentari: tra nuove soglie e opportunità di convergenza tra le due Camere

La riflessione riguardo le possibili conseguenze sull'organizzazione del Parlamento indotte dalla riduzione dei parlamentari, non può che avviarsi attraverso l'analisi dell'impatto della riforma sulla composizione dei gruppi parlamentari. Al netto del dibattito circa loro natura, si tratta di elementi imprescindibili e fondamentali affinché sia garantita un'opportuna organizzazione interna delle due Camere. La loro presenza è funzionale alla composizione proporzionale degli organi (ove richiesto come nel caso delle commissioni permanenti e di inchiesta), all'esercizio di poteri procedurali e all'organizzazione dei lavori del Parlamento attraverso la Conferenza dei Capigruppo.

Prima di discutere dei potenziali effetti della riforma costituzionale sui gruppi parlamentari, occorre partire dal dato attuale, cioè da come i due regolamenti disciplinano i gruppi, perseguendo soluzioni diverse. Successivamente si analizzeranno le conseguenze della riforma sulle discipline dei gruppi, discutendo le possibili soluzioni per adeguarle al nuovo numero di parlamentari. In conclusione del paragrafo, verrà sviluppato un breve approfondimento riguardo le conseguenze della riforma costituzionale sul gruppo misto e le sue componenti politiche.

4.1.1 L'attuale regime: l'insostenibile eterogeneità fra le due Camere e il caso del gruppo parlamentare "Italia Viva – PSI"

Sebbene in dottrina vi sia un dibattito aperto rispetto alla natura dei gruppi parlamentari, tra chi li considera veri e propri organi camerali e chi semplici associazioni, è sufficiente in questa sede considerarli come la proiezione in Parlamento dell'articolazione del sistema politico e pertanto come elemento fondamentale per cogliere con maggiore chiarezza l'esito delle elezioni delle due Camere²⁹¹.

Breve premessa in chiave comparata. I gruppi parlamentari nei diversi ordinamenti europei ed extraeuropei sono disciplinati secondo varie soluzioni. In particolare è possibile introdurre una classificazione in tre modelli: nessuna regolamentazione, rego-

²⁹¹ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.128.

lamentazione prevalentemente riferita alla consistenza minima dei gruppi e regolamentazione basata sulla corrispondenza tra formazioni elettorali o partiti e gruppi²⁹².

Procedendo con ordine, alla prima categoria è possibile ascrivere casi come quello americano in cui i gruppi parlamentari sono privi di alcuna forma di regolamentazione formale da parte del Parlamento. Del secondo gruppo fanno parte la Camera dei Deputati italiana e la Francia, in cui la regolamentazione è circoscritta al profilo quantitativo dei gruppi (peraltro con la previsione di deroghe). Infine, caratteristica del terzo modello è quella di prevedere una regolamentazione volta a creare un collegamento tra gruppi parlamentari e partiti politici (o più in generale schieramenti elettorali) a cui essi sono associati. Si tratta del caso di paesi come Germania e Spagna ma anche del Senato della Repubblica, alla luce della recente revisione regolamentare del 2017 con la quale si è associato al requisito numerico di dieci senatori anche uno politico-elettorale, marcando una rilevante differenza rispetto al regime seguito nell'altro ramo del Parlamento.

Come noto, a seguito della propria elezione, ciascun parlamentare entro due giorni dalla prima seduta alla Camera, ed entro tre al Senato, deve dichiarare in quale gruppo parlamentare intende iscriversi. Nel caso non si provveda a tale comunicazione, è prevista l'assegnazione di ufficio al gruppo misto. Alla Camera dei Deputati, il numero minimo di parlamentari necessari per formare un gruppo è pari a venti (art.14, comma 1 r.C.), mentre al Senato è pari a dieci (art.14, comma 4 r.S.). È evidente come tale differenza si giustifichi in virtù della differente numerosità delle due Camere.

Se alla Camera è sufficiente un requisito numerico, vale a dire almeno venti deputati necessari per costituire un gruppo, al Senato si aggiunge (accanto al requisito numerico di dieci senatori) una seconda condizione di tipo politico-elettorale. Infatti, a seguito della riforma del Regolamento del 2017, si è previsto che ciascun gruppo *“deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici”* (art.14, comma 4, r.S.).

²⁹² Servizio Studi Senato, *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, dossier di documentazione n.245, Roma Senato della Repubblica, gennaio 2008, pp.4-8.

Parallelamente, nell'altro ramo del Parlamento, l'unico requisito di carattere politico-elettorale è richiesto nel solo caso di formazione di gruppi in deroga, vale a dire gruppi parlamentari che non rispettano il requisito numerico di venti deputati. Conseguentemente, si prevede che l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo in deroga se questo rappresenta *“un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi”* (art.14, comma 2, r.C.). Al Senato, l'unica deroga prevista al requisito numerico e politico-elettorale è circoscritta ai senatori rappresentanti di minoranze linguistiche, per cui possono costituire un gruppo composto da almeno cinque iscritti (art.15, comma 6 r.S.).

Si comprende con estrema facilità come la differenza principale che intercorre tra le due discipline risiede nel valore assunto dal criterio politico-elettorale. Il Senato lo pone allo stesso livello di quello numerico, rendendo particolarmente stringente la formazione di gruppi parlamentari, al contrario alla Camera ha assunto una valenza residuale, in quanto applicato solo nel caso dei gruppi in deroga al criterio numerico. Attraverso la riforma del 2017, per irrigidire ulteriormente la disciplina del Senato sui gruppi parlamentari, è stata inserito un ulteriore vincolo volto a limitare la formazione di nuovi gruppi nel corso della legislatura (art.15, comma 3, r.S.).

In particolare, si prevede che la costituzione di tali gruppi sia ammessa esclusivamente nel caso in cui risulti dalla fusione di gruppi già esistenti o dalla scissione di un gruppo costituito da formazioni politiche che si erano presentate alle elezioni unite o collegate, fatto salvo però, l'obbligo per quest'ultime di rispettare comunque i requisiti politico-elettorali previsti dall'articolo 14, comma 4, del Regolamento²⁹³. A rinforzare tale previsione ne è stata aggiunta una di carattere sanzionatorio, per cui si prevede in caso di cambiamento di gruppo parlamentare, la decadenza dalle cariche di Presidente e membro dell'Ufficio di Presidenza delle commissioni permanenti e da quelle di Vice-presidente o Segretario d'assemblea²⁹⁴ (artt. 13, comma 1-bis e 27, comma 3-bis, r.S.).

Giova ricordare a questo proposito il caso della formazione del gruppo parlamentare del partito Italia Viva, il quale non ha trovato ostacoli alla Camera rispettando correttamente il criterio numerico ma sul quale permangono dubbi rispetto alla sua co-

²⁹³ Andrea Contieri, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in “Quaderni Costituzionali”, 2018, n.3, p.9.

²⁹⁴ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.129.

stituzione al Senato. Sinteticamente, la formazione del gruppo “Italia Viva-PSI” è stata consentita sfruttando la deroga all’art.14, comma 4, primo periodo²⁹⁵ del regolamento del Senato prevista dall’art.15, comma 3, r.S..

Come affermato precedentemente, affinché un gruppo si possa costituire per scissione nel corso della legislatura, occorre che questo sia costituito da formazioni politiche che si erano presentate alle elezioni unite o collegate e fatte salve le condizioni politico-elettorali di cui all’art.14, comma 4, r.S.²⁹⁶. Le espressioni “unite” o “collegate” non vanno considerate come sinonimi: la prima sottintende che si tratti di forze politiche che costituiscono congiuntamente una lista, mentre il secondo pare alludere a vere e proprie coalizioni, che presentano un unico candidato nei singoli collegi uninominali.

Vista l’assenza di motivazioni rispetto alla concessione della deroga ottenuta al Senato dal gruppo “Italia Viva-PSI”, si ha la sola possibilità di formulare ipotesi rispetto a tale decisione. La ragione per cui si può giustificare la concessione della deroga, riguarda la presenza del contrassegno PSI all’interno del simbolo della lista “Insieme” appartenente alla coalizione con il Partito Democratico. Il senatore Nencini è stato eletto con tale contrassegno in un collegio uninominale, salvo poi iscriversi al gruppo misto, per poi passare al nuovo gruppo (costituito da più di 10 senatori) e dichiarando che questo corrispondeva al partito presente con il contrassegno PSI nella lista “Insieme”²⁹⁷. Si tratta di un segnale non di certo rassicurante, vista l’interpretazione di carattere estensivo e derogatorio lontana dall’effettiva ratio della norma²⁹⁸.

Concludendo, sebbene la rigidità perseguita dal regolamento del Senato sia volta a ridurre la frammentazione della composizione del Parlamento e garantire un corretto funzionamento delle procedure parlamentari, è evidente come il suo effetto non sia cer-

²⁹⁵ “Ciascun Gruppo deve essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di Senatori”.

²⁹⁶ “Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici.”

²⁹⁷ Nicola Lupo, *La forma di governo italiana quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in “Gruppo di Pisa. La Rivista”, 2019, n. 2, p.191. Si veda anche Gabriele Maestri, *Il nuovo gruppo “Psi-Italia viva” al Senato: le falle della riforma “antiframmentazione” del Regolamento*, in “la-costituzione.info”, settembre 2019.

²⁹⁸ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.14.

tamente apprezzabile a fronte di una significativa asimmetria tra le due Camere. Si pensi in questo senso al caso del gruppo parlamentare del partito “Liberi e Uguali”, costituito in deroga alla Camera rispettando i requisiti di cui all’art.14, comma 2, r.C., ma non costituibile al Senato in ragione del vincolo politico-elettorale. Più in generale, si tratta di una differenza che pare ingiustificabile a fronte dell’applicazione della medesima legge elettorale per entrambe le Camere e soprattutto in ragione del monito della Corte Costituzionale nella sentenza n.35 del 2017, con il quale la Corte ha rilevato l’esigenza di armonizzazione delle normative elettorali delle due Camere ma anche dei Regolamenti parlamentari stessi²⁹⁹.

4.1.2 L’impatto della riduzione dei parlamentari sulla disciplina dei gruppi: possibili soluzioni ed effetto della legge elettorale

Definite le due discipline di Camera e Senato riguardo i gruppi parlamentari, si procederà ad analizzare i possibili effetti della riforma costituzionale su di esse.

In primo luogo, si consideri un dato numerico: attualmente le soglie per la costituzione di gruppi parlamentari, rispettivamente alla Camera e al Senato, consistono nel 3,7% di deputati e nel 3,1% di senatori. Conseguentemente all’entrata in vigore della riforma costituzionale, il loro livello è destinato a crescere significativamente, raggiungendo in entrambe le Camere la quota del 5% del totale dei membri di ciascuna Assemblea. Ad ogni modo, ciascuna valutazione circa le possibili conseguenze della riforma sulla formazione dei gruppi non può non prescindere dal sistema elettorale.

Considerando la legge elettorale vigente, è quantomeno singolare notare come la soglia per la formazione dei gruppi sia superiore rispetto all’attuale soglia di sbarramento elettorale fissata al 3% per accedere al riparto dei seggi eletti con metodo proporzionale. Sulle prospettive riguardo una nuova legge elettorale si è già discusso nel precedente capitolo, in ogni caso risulterà particolarmente rilevante, ai fini della formazione dei nuovi gruppi e di contenimento dell’effetto di frammentazione nel Parlamento, il livello di soglie di sbarramento che sarà individuato dal legislatore. Sostanzialmente, la legislazione elettorale che sarà utilizzata per le prossime elezioni sarà fondamentale, poiché determinerà la composizione politica del nuovo Parlamento.

Ricordando ancora quanto prima affermato, la nuova legge elettorale dovrà necessariamente tenere in considerazione quanto indicato dalla Corte Costituzionale ri-

299 Luca Bartolucci, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2018, n.2, pp.37-38.

spetto all'esigenza di conciliare i principi di rappresentanza e governabilità, punto sul quale avrà allo stesso tempo una particolare incidenza la disciplina dei gruppi parlamentari nelle due Camere. Con il mantenimento della legislazione elettorale vigente ed il conseguente innalzamento della soglia di sbarramento implicita è evidente come si provocherebbe una riduzione del numero dei gruppi parlamentari, con significative implicazioni sul gruppo misto³⁰⁰, delle quali si discuterà a breve.

In aggiunta, si consideri che al Senato questa tendenza verrebbe rafforzata dalla presenza del vincolo politico-elettorale, che complicherebbe ulteriormente la costituzione dei gruppi parlamentari. A questo proposito, giova ricordare i casi della seconda e terza legislatura del Senato. La seconda, che contava una composizione in gruppi quantitativamente in linea con le altre (sette), si caratterizzò per la formazione di un gruppo unico formato da tre forze politiche minori che sostenevano il Governo. È questo il caso del gruppo "Libero-Social-Repubblicano", formato appunto da PLI, PSDI e PRI. La terza legislatura contava al Senato la metà dei gruppi presenti della Camera, vale a dire quattro (DC, PCI, MSI e PSI)³⁰¹.

Ad ogni modo, anche in questo caso il legislatore si troverà di fronte ad un *trade-off*, tra mantenere le attuali soglie riducendo la frammentazione del Parlamento (c.d. opzione zero) o intervenire su di esse, abbassandole proporzionalmente alla riduzione dei parlamentari con il rischio di produrre un'eccessiva frammentazione politica del Parlamento. Rispetto alla seconda ipotesi, si potrebbe valutare una riduzione di un terzo dei due quorum, portando la soglia della Camera da venti a tredici deputati, e quella del Senato da dieci a sette. Si ritiene pertanto opportuno, che ciascuna valutazione in merito alle prospettive di riforma delle disposizioni regolamentari con riguardo ai gruppi parlamentari, non possano non tenere conto di tale dato, anche in ragione dell'orientamento costituzionale favorevole ad una composizione pluralista degli organi parlamentari, di cui si ha esempio nelle clausole dello statuto delle opposizioni³⁰².

Alla luce di queste premesse, se verrà scelta l'ipotesi di ridurre le soglie per le formazioni dei gruppi e dunque di intervenire sui regolamenti parlamentari, pare auspi-

³⁰⁰ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in "Osservatorio sulle fonti", 2020, n.2, p.782.

³⁰¹ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, p.9.

³⁰² Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., p.27.

cabile una modifica di più ampio respiro volta a correggere le divergenze fra le discipline dei regolamenti di Camera e Senato. La sussistenza di requisiti diversi fra le due Camere (solo numerico alla Camera, numerico e politico-elettorale al Senato) e la possibilità di costituire con relativa facilità gruppi in deroga alla Camera, hanno favorito lo sviluppo del fenomeno del transfughismo³⁰³. A contrasto di tale tendenza si è intervenuti solo al Senato, con la recente modifica del 2017 con cui è consentita la formazione di nuovi gruppi nel corso della legislatura solo per unioni di altri già costituiti o per scissione fermo restando il requisito politico-elettorale.

Inoltre, è stata rimossa la disposizione introdotta nel 1977 con cui si tentò un'omogeneizzazione rispetto alla Camera per la disciplina dei gruppi in deroga. La previsione, contenuta nell'ex comma 5 dell'articolo 14, consentiva la costituzione di gruppi in deroga, secondo un criterio numerico ed uno politico-elettorale. Secondo il primo, la deroga era ammessa a gruppi costituiti da almeno cinque senatori, per il secondo i membri dovevano rappresentare un partito o più partiti organizzati nel paese *“che abbiano presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni”*. In altri termini, obbiettivo della recente riforma è stato quello di richiedere *“una più stretta corrispondenza tra gruppo parlamentare e movimento o partito politico con cui il senatore eletto si è presentato alle elezioni”*, rispetto ad un regime meno restrittivo come quello delle Camera dei Deputati³⁰⁴.

In sostanza, sebbene la prospettiva più auspicabile sarebbe quella di una completa omogeneizzazione tra la disciplina vigente alla Camera e quella prevista al Senato con la riforma del 2017, uno snodo essenziale di un'eventuale revisione sarà l'estensione del requisito politico-elettorale alla Camera dei Deputati. Allo stesso tempo, al Senato pare opportuna la reintroduzione della disposizione introdotta nel 1977 per la costituzione dei gruppi in deroga, resa auspicabile dal carattere maggioritario della riforma che renderebbe sempre più complessa la formazione di gruppi parlamentari autonomi per forze politiche espressione delle minoranze.

Tuttavia, creare una convergenza fra le forze politiche in Parlamento attorno ad una possibile revisione dei regolamenti delle due Camere non è scontato. Nonostante si

³⁰³ Salvatore Curreri, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in “Il Filangieri. Quaderno 2015-2016”, 2017, p.117.

³⁰⁴ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.179.

tratti di un intervento quanto mai necessario, alcuni gruppi potrebbero opporsi perché sfavoriti da una ridefinizione a ribasso delle soglie per costituire gruppi parlamentari. Ad alimentare un possibile stallo, non vanno dimenticati inevitabili rallentamenti legati alla dialettica maggioranza/opposizione e al verificarsi di possibili episodi di ostruzionismo. Possono sembrare entrambe questioni di scarso rilievo, ma considerando anche la complessità del procedimento di revisione, non pare improbabile il rischio di un ritardo di entrambi i rami del Parlamento nella modifica dei propri regolamenti. In questo senso, è stata suggerita come possibile soluzione quella di adottare disposizioni transitorie fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari.³⁰⁵

Concludendo, non vanno sottovalutati gli effetti della riduzione parlamentari sugli statuti dei gruppi. Sebbene la dottrina sia divisa rispetto alla loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto parlamentare, resta necessario un loro adattamento rispetto alla nuova composizione del Parlamento, non solo in materia di organizzazione e trasparenza del gruppo, ma specialmente rispetto alle disposizioni riguardanti la posizione interna di ogni singolo parlamentare membro del gruppo³⁰⁶.

Si noti inoltre che, nel caso di mantenimento delle attuali discipline regolamentari, e conseguentemente all'interno di un Parlamento caratterizzato da un numero ridotto di gruppi, il ruolo ed il peso del singolo parlamentare è destinato a crescere, anche in ragione della recente ordinanza n.17/2019 con la quale la Corte Costituzionale ha riconosciuto i singoli parlamentari come poteri dello Stato, a differenza dei gruppi parlamentari di cui sono membri³⁰⁷.

4.3.3 Sul gruppo misto e il suo possibile allargamento

Trattazione a parte merita la questione relativa al gruppo misto e alle sue componenti politiche. Per quanto concerne la sua composizione, analogamente a quanto discusso precedentemente, vi è una sostanziale divergenza fra i due regolamenti.

Alla Camera, il regolamento percorre una soluzione riconducibile a quella adottata per i gruppi parlamentari: nel caso di dieci membri, il gruppo può costituirsi senza che sia necessaria la sussistenza di ulteriori requisiti; se il numero di membri è compre-

³⁰⁵ Ginevra Cerrina Ferroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit., p.8.

³⁰⁶ Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit., p.135.

³⁰⁷ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.10.

so tra tre e nove si aggiunge un requisito politico-elettorale, per cui la componente deve rappresentare un partito o movimento politico “*la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali*”; sono ammesse componenti di almeno tre deputati nel caso di rappresentanti delle minoranze linguistiche (art.14, comma 5, r.C.).

Tale disciplina può essere facilmente ricondotta a quella dei gruppi parlamentari, perché in entrambe vige esclusivamente un requisito numerico entro una certa soglia di membri e successivamente subentra una condizione politico-elettorale che se rispettata permette di derogare al requisito numerico stesso. Seguono poi ulteriori disposizioni con cui viene regolata la vita interna del gruppo misto, l’assegnazione di risorse, poteri di intervento e partecipazione conferenza dei Capigruppo.³⁰⁸

Contrariamente, al Senato, la disciplina è minima, contenuta in un solo articolo riguardante le interpellanze di gruppo (art.156, comma 1-bis, r.S.). Oltre a questa disposizione non vi è alcun riferimento all’interno del regolamento circa il gruppo misto e le sue componenti politiche. A quest’ultimo proposito va segnalato come in un parere del 30 marzo 2004, la Giunta per il regolamento ha chiarito come ad eccezione della disposizione sopra richiamata, il regolamento del Senato non riconosca le componenti politiche del gruppo misto. Conseguentemente, è sufficiente un solo membro del gruppo per attribuirsi un’etichetta politica, dalla quale non conseguono alcuni poteri e prerogative.

Analogamente alle riflessioni sviluppate in merito all’opportunità di allineare le discipline di Camera e Senato con riguardo ai gruppi parlamentari, si possono muovere le medesime considerazioni circa la composizione del gruppo misto e le relative componenti politiche. Considerando un possibile abbassamento delle soglie per costituire i gruppi, e dunque parallelamente di quelle per costituire componenti politiche (con riguardo alla Camera), si potrebbe concretizzare la prospettiva per cui saranno sufficienti uno o due deputati per costituire una componente interna al gruppo misto, comportando un eccessivo allargamento e una minore partecipazione delle forze politiche di minoranza nei lavori parlamentari³⁰⁹. Invero, si assisterebbe alla formazioni di componenti “mo-

³⁰⁸ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp.129-130.

³⁰⁹ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.781.

nocellulari”³¹⁰, come in realtà può già accadere al Senato attraverso la possibilità di adottare etichette politiche per i singoli senatori appartenenti al gruppo misto.

Proprio con riguardo al Senato, a fronte dell’innalzamento della soglia implicita e della conseguente difficoltà per le forze politiche minori di raggiungere la soglia necessaria per costituire un gruppo parlamentare autonomo, si può prevedere una crescita esponenziale del gruppo misto, in cui numerosi parlamentari dovranno necessariamente confluire. Questa comporterà criticità sia di carattere gestionale-organizzativo che di carattere politico, data la probabile composizione eccessivamente frastagliata del gruppo stesso, a cui si potrebbe far fronte introducendo soglie per la costituzione delle componenti politiche analogamente alla Camera³¹¹. Analoghe considerazioni possono muoversi verso l’altro ramo del Parlamento, in cui la possibile crescita del gruppo misto dovrà confrontarsi con una soglia già ragionevolmente accessibile.

In conclusione, sarà necessaria un’attenta valutazione rispetto a quale soluzione adottare relativamente alla disciplina del gruppo misto. Certamente l’occasione di allineamento fra le disposizioni regolamentari delle due Camere pare auspicabile, a condizione però che non si vengano a creare le condizioni favorevoli ad una esplosione del gruppo misto stesso (la cui consistenza numerica nelle ultime legislature è progressivamente cresciuta³¹²) e ad una paradossale semplificazione della composizione politica del Parlamento.

In questo senso, il mantenimento delle attuali soglie previste alla Camera (o al massimo un loro lieve abbassamento, salvo quella specifica per le minoranze linguistiche), e una loro estensione al regolamento del Senato, rappresenterebbe una soluzione percorribile.

³¹⁰ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.14.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² Giovanni Guerra, , *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.2, p.525.

4.2 Le commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema

La questione relativa al sistema delle commissioni parlamentari rappresenta uno snodo cruciale circa l'impatto della riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari sull'organizzazione del Parlamento. A parere di chi scrive, il nostro ordinamento attende una revisione del sistema delle commissioni parlamentari da tempo. Si consideri che l'attuale riparto delle competenze delle commissioni permanenti delle due Camere risale al 1987. A seguito della definizione di tale articolazione, l'unico intervento di rilievo apportato coincide con l'introduzione delle Commissioni competenti sulle questioni relative all'Unione Europea (rispettivamente nel 1996 alla Camera e nel 2003 al Senato).

Dato peraltro in analogia con quello di altri paesi europei, il cui riparto delle commissioni permanenti risulta antecedente persino a quello italiano. Si pensi in questo senso al sistema francese risalente al 1958 (aggiornato solo con l'istituzione di due commissioni nel 2008) e inglese, del 1979³¹³. Ad ogni modo, l'immobilismo italiano è causa di un assetto fortemente anacronistico, a fronte delle significative riforme che si sono susseguite nel corso degli anni³¹⁴.

In primo luogo, si consideri il riordino delle competenze ministeriali tramite il decreto legislativo n.300 del 1999, con cui sono stati istituiti quattordici Ministeri ai quali continua a non corrispondere uno speculare riparto delle competenze delle commissioni permanenti delle due Camere. In questo senso, ad esempio, rispetto all'unione tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, continua a sussistere nei due rami del Parlamento, la separazione fra le Commissioni *Bilancio* e le Commissioni *Finanze*. Ascrivibile al caso italiano vi è quello francese, in cui la condizione di specularità è completamente assente. Conseguentemente, nell'esercizio di funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dei diversi Ministeri si è ricorso alla figura "generale" del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, di fatto riferimento per le commissioni per le relazioni con l'Esecutivo³¹⁵.

³¹³ Cristina Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, p.212.

³¹⁴ Nicola Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2006, p.2.

³¹⁵ Cristina Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp.390-391.

In secondo luogo, si tenga in conto la riforma del titolo V, realizzata con la legge costituzionale n.3 del 2001, rispetto alla quale occorre segnalare due specifici rilievi. Il primo riguarda il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, secondo un criterio di enumerazione delle materie di competenza esclusiva statale, concorrente e con una clausola residuale in favore degli enti territoriali. Nonostante la rilevanza della riforma, ad essa non è seguito alcun intervento volto a rendere coerente l'assetto delle commissioni permanenti al nuovo riordino delle competenze dello Stato³¹⁶. Il secondo rilievo riguarda la mancata attuazione della previsione di cui all'articolo 11 della medesima legge costituzionale, con cui si dispone l'integrazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le Questioni regionali, prevista quest'ultima dall'articolo 126 della Costituzione³¹⁷.

In terzo ed ultimo luogo, l'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n.1 del 2012, attraverso il quale viene costituzionalizzata la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Sebbene non sia chiaro l'impatto di tale previsione sull'organizzazione delle Camere³¹⁸, alla luce di quanto si dirà in seguito pare auspicabile una valorizzazione in senso bicamerale della previsione stessa. Sia detto per inciso: la situazione di emergenza sanitaria attuale ha reso ancor più cogente l'attuazione di tali previsioni. In particolare, a fronte di un evidente difficoltà nel coordinamento fra Stato e Regioni, la Commissione per le Questioni regionali può rappresentare un ulteriore sede di confronto, e con un verosimile ritorno a politiche economiche basate su ingenti disavanzi pubblici, appare lecito ritenere che il Parlamento rivendichi una sua centralità nel controllo dei flussi di spesa.

L'auspicio è che la riduzione dei parlamentari, per quanto rechi non poche criticità rispetto al nostro ordinamento, possa rappresentare quell'impulso decisivo per con-

³¹⁶ Elisabetta Catelani, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Paolo Caretti (a cura di), Torino, Giappichelli, 2003, p. 40.

³¹⁷ *Ibidem*, p.33, "l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresentano un passaggio obbligato ed urgente per sostenere e valorizzare il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale".

³¹⁸ Elena Griglio, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *"Osservatorio sulle Fonti"*, 2013, n.2, p.6.

durre il sistema delle commissioni ad una sostanziale riforma, che non si limiti alle sole permanenti ma si estenda anche alle bicamerali, speciali e di inchiesta.

4.2.1 Le commissioni permanenti, disciplina e effetti della riforma costituzionale

Alcune premesse in cifre. Attualmente entrambe le Camere sono articolate in quattordici commissioni permanenti, la cui composizione, a differenza delle giunte ed altri organi parlamentari, non è prestabilita dai regolamenti. Infatti alla Camera il numero di membri di ciascuna commissione varia da 42 a 47, mentre al Senato da 21 a 26. La ragione di questa scelta si deve alla necessità di garantire proporzionalità fra numero dei membri di un gruppo parlamentare e numero delle commissioni nel corso dell'intera legislatura, in cui tale rapporto può essere suscettibile di cambiamenti.

Pertanto la composizione definita secondo il principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, rappresenta un tratto caratteristico e distintivo delle commissioni rispetto agli altri organi camerale. Si tratta di un elemento necessario affinché le commissioni possano configurarsi similmente all'Assemblea principale, riproducendo al suo interno gli equilibri tra le diverse forze politiche in Parlamento³¹⁹.

Oltre il mero dato numerico, l'elemento di maggiore differenziazione fra i due rami del Parlamento coincide con la diversa disciplina dei regolamenti in materia di composizione delle commissioni permanenti. Sebbene entrambi (art.19, comma 3 r.C.; art.21 comma 2 r.S.), coerentemente al dettato costituzionale (di cui agli artt. 72.3 e 82.2 Cost.), prevedano che la composizione delle rispettive commissioni sia proporzionale rispetto alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, tra le due discipline vi è una significativa differenza. Circa la composizione delle commissioni permanenti infatti, il regolamento della Camera interpreta rigidamente il principio di proporzionalità (previsto in Costituzione per la sede deliberante), attraverso un vincolo di esclusività per cui un deputato può presiedere una sola commissione (art.19, comma 3 r.C.).

Al contrario, il regolamento del Senato, in ragione della più ristretta composizione dell'Assemblea, deroga parzialmente a tale vincolo, attenuando l'interpretazione seguita alla Camera tramite l'applicazione del criterio della rappresentatività³²⁰. Di regola, ciascun gruppo parlamentare designa i propri membri nelle singole commissioni permanenti in ragione di uno ogni quattordici iscritti (art.21, comma 1 r.S.). Nel caso in

³¹⁹ Cristina Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., pp.94-95.

³²⁰ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 2018, p.150.

cui però, si tratti di un gruppo parlamentare la cui consistenza numerica è inferiore rispetto al numero delle commissioni, si prevede una deroga per cui tali gruppi possono designare uno stesso senatore in massimo tre commissioni (art.21, comma 2 r.S.).

In terzo luogo, per i senatori esclusi da tale ripartizione, attraverso la riforma del regolamento del Senato del 2017, è stata codificata l'interpretazione data dalla Giunta per il regolamento in un parere dell'11 ottobre 2011, per cui i senatori eccedentari sono distribuiti in modo che in ciascuna commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione (art.21, comma 3, r.S.)³²¹. Infine, dovendo tutti i deputati e senatori presiedere in una commissione permanente, entrambi i regolamenti (art. 19, comma 3, r.C.; art. 21, comma 4, r.S.) prevedono che nel caso di parlamentari membri del Governo, questi siano sostituiti in commissione da altri appartenenti al medesimo gruppo. Si tratta dell'unica deroga al vincolo di esclusività previsto dal regolamento della Camera dei Deputati.

Definito il quadro, nel caso di approvazione della legge costituzionale alla consultazione referendaria, si assisterà nella prossima legislatura ad una drastica riduzione dei membri delle commissioni permanenti, per cui ne sono stati stimati circa 30 alla Camera, e tra i 14 e 15 al Senato³²². In generale, si pongono almeno due questioni di primaria rilevanza, sebbene entrambe assumano un carattere di maggiore criticità al Senato, la cui composizione è destinata a ridursi sensibilmente.

La prima consiste nella difficoltà di conciliare il principio di proporzionalità con la garanzia di rappresentatività in sede di commissione, per i gruppi parlamentari con una consistenza numerica non elevata. È evidente come al Senato le minoranze saranno particolarmente penalizzate, a fronte di un crescente rischio di non permettere ai propri membri di presiedere nelle commissioni permanenti (nonostante il regime più flessibile); alla Camera in ragione del vincolo di esclusività sopra esposto, alcuni gruppi non potrebbero di fatto partecipare ai lavori di tutte le commissioni permanenti avendo un numero di parlamentari inferiore al numero di commissioni. Si tratta di un'eventualità concreta vista la possibilità di istituire gruppi in deroga alla soglia minima di venti deputati, secondo il rispetto del requisito elettorale (art.14, comma 2, r.C.).

³²¹ Andrea Carboni, Manuela Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in "Federalismi.it", 2018, n.1, p.18.

³²² Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.180.

La seconda questione, con riguardo al Senato, concerne l'assegnazione di regola delle proposte di legge alla sede deliberante o alla sede redigente, secondo la recente modifica apportata al regolamento (art.34, comma 1-*bis*, r.S.). Si comprende con facilità come una simile previsione, applicata in commissioni che saranno composte tra i 14 e 15 senatori, causi significative complicazioni in termini di legittimazione delle decisioni prese in sede di commissione. Il rischio che si correrebbe è quello per cui sarebbe sufficiente un esiguo numero di parlamentari per approvare una legge. In questo senso, pare lecito ritenere come vi sia una forte incoerenza tra la riforma costituzionale e la recente disposizione introdotta nel regolamento del Senato, il cui obbiettivo è chiaramente quello di valorizzare il ruolo delle commissioni permanenti nell'attività legislativa³²³.

Ad ogni modo, la sede legislativa e quella redigente sono previste anche alla Camera, per cui seppur in misura minore, si ripresenta la medesima questione. A questo proposito, è stato calcolato che alla VI Commissione *Finanze* (Camera) sarebbero sufficienti sette deputati per approvare una legge, mentre nella 11^a Commissione *Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale* (Senato) solo quattro senatori³²⁴. Sebbene sia stato segnalato che un possibile rimedio a tale distorsione si possa trovare nella possibilità di richiedere il rinvio in Aula, da parte del Governo, di un quinto dei membri della commissione o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (artt. 35, comma 2 e 36, comma 3 r.S.; art. 92, comma 4 r.C.), permangono delle perplessità rispetto al conseguimento dei quorum necessari per attivare tale istituto, vista la crescente difficoltà per i gruppi di minoranza nel raggiungere tali soglie³²⁵.

4.2.2 Un punto di partenza necessariamente comune, qualunque sia la soluzione adottata

A parere di chi scrive, prima di intervenire direttamente sul sistema delle commissioni permanenti e auspicando un suo deciso ripensamento, la priorità delle Camere deve essere quella di intervenire sulle loro discipline regolamentari con lo scopo di favorirne

³²³ Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., p.28 e Eduardo Gianfrancesco, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in "Federalismi.it", 2018, n.1, p.8, "potenzialmente innovativa si presenta la valorizzazione delle sedi decentrate con un effetto in via teorica moltiplicatore della produzione legislativa del Senato".

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

³²⁵ *Ibidem*.

una convergenza. In particolare, le disposizioni che devono costituire un'assoluta priorità sono l'articolo 19 comma 3 del regolamento della Camera, e l'articolo 21, comma 2 del regolamento del Senato. Da una parte, rimuovere il vincolo di esclusività di un deputato per una commissione permetterebbe alle forze politiche minori di godere di una maggiore rappresentatività nelle commissioni permanenti³²⁶. Peraltro, sebbene il limite massimo di tre commissioni attualmente previsto al Senato appaia idoneo a garantire rappresentatività e proporzionalità nelle composizioni delle commissioni permanenti (a fronte di un'Assemblea composta da 315 membri), si può pensare ad una sua introduzione alla Camera dei Deputati, che in caso di approvazione della riforma costituzionale sarà appunto composta da 400 parlamentari.

Al contrario, un'estensione di tale limite al Senato non pare privo di insidie. In effetti, in un Senato composto da 200 membri, il limite massimo di tre commissioni per singolo senatore pare inadeguato, in quanto attualmente rapportato ad un'Assemblea di 315 membri e ad una disciplina dei gruppi parlamentari che non permette significative deroghe ad una soglia minima di dieci senatori necessaria per costituire un gruppo (eccezion fatta per le minoranze linguistiche).

Al tempo stesso, la questione non incide esclusivamente sulla rappresentatività dei gruppi, ma anche sulla qualità e sull'organizzazione dei lavori parlamentari. Sebbene entrambi i regolamenti prevedano un divieto per sedute concomitanti tra Assemblea e rispettive commissioni (art.30, comma 5, r.C.; art.53, comma 2, r.S.), non è vietata la sovrapposizione temporale per le sedute di quest'ultime. Conseguente sarà la scelta, specialmente al Senato e per i senatori appartenenti a gruppi di ridotta composizione, tra quale commissione presiedere e quali non. La questione sarebbe ulteriormente aggravata nel caso di deputati e senatori appartenenti ad altri organismi parlamentari, come giunte, comitati, commissioni speciali, commissioni bicamerali, commissioni consultive e delegazioni parlamentari³²⁷. Questo potenziale pregiudizio nei confronti delle minoranze pare manifestare ancora una volta il carattere "maggioritario" della riforma, favorevole cioè ai gruppi parte della maggioranza di Governo, la cui posizione risulterà ulteriormente rafforzata oltre che in Assemblea anche in sede di commissione.

Occorre ribadire come qualsiasi scelta verrà adottata dal legislatore rispetto alla riforma del sistema delle commissioni, essa dovrà bilanciare il *trade-off* tra principio di

³²⁶ Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.137.

³²⁷ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.10.

proporzionalità e criterio di rappresentatività³²⁸. Perché tale obiettivo possa essere pienamente conseguito, va considerata la necessità di una contestuale revisione delle disposizioni regolamentari relative alla composizione dei gruppi parlamentari. La ricerca di una coerenza di fondo fra i criteri e i principi secondo i quali saranno auspicabilmente riformate due discipline strettamente connesse fra loro, pare indispensabile affinché possa essere garantita una composizione delle commissioni quanto più “fedele” rispetto a quella del Parlamento, ma che garantisca allo stesso tempo la presenza dei gruppi minori, senza che questi risultino sovrarappresentati.

4.2.3 Sulla soluzione più ragionevole ma non priva di insidie: l'accorpamento delle commissioni permanenti

Tra le diverse soluzioni prospettate per risolvere la questione relativa alle commissioni permanenti, a parere di chi scrive, l'accorpamento delle commissioni di Camera e Senato pare rappresentare la soluzione preferibile.

In primo luogo, qualche breve considerazione sul metodo con cui attuare la revisione del sistema delle commissioni permanenti. Questo dovrà essere bicamerale, in modo da evitare asimmetrie fra i due rami del Parlamento, già peraltro esistenti, con riguardo alla non completa specularità tra le competenze assegnate alle commissioni di Camera e Senato. Come è stato segnalato, questo punto è di notevole importanza perché un'omogeneità tra le competenze delle commissioni delle due Camere potrebbe favorire un approccio comune nella disegno delle politiche pubbliche. L'assenza di questa condizione comporterebbe una non perfetta coincidenza fra gli approcci adottati dai due soggetti promotori, con il rischio che prevalgano alcuni orientamenti su altri³²⁹.

Ad ogni modo, l'accorpamento dovrebbe essere previsto per le sole commissioni competenti in materie tra loro omogenee, evitando il rischio per cui le sedute della medesima commissione siano caratterizzate dalla trattazione di questioni estranee fra di loro. Alla Camera, possibili accorpamenti possono interessare la V Commissione *Bilancio, tesoro e programmazione* con la VI Commissione *Finanze*, ma anche la XIII Commissione *Agricoltura* con la X Commissione *Attività produttive, commercio e turismo*.

³²⁸Giovanni Guerra, *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, cit. p.526 e Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.72.

³²⁹Nicola Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., p.2.

Analogamente al Senato, la 5^a Commissione *Programmazione economica, bilancio* con la 6^a Commissione *Finanze e Tesoro*, e la 9^a Commissione *Agricoltura e produzione agroalimentare* con la 10^a Commissione *Industria, commercio, turismo*³³⁰.

In aggiunta, si potrebbe valutare una fusione delle commissioni *Affari esteri* con quelle per le *Politiche dell'Unione Europea*. Non si tratta di un'ipotesi irrealistica, considerando che già la III Commissione Camera è denominata Commissione *Affari esteri e comunitari*, oltre all'intreccio fra le attività del Ministero degli Esteri (di cui fa parte la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea) e l'attività del Ministro per gli Affari Europei. Ulteriore spunto viene offerto dal modello del Consiglio dell'Unione Europea, che secondo il proprio regolamento interno si riunisce con dieci formazioni diverse. Oltre ad una significativa riduzione del numero delle commissioni, connessa alla riduzione dei componenti delle due Camere, con un simile assetto si rafforzerebbe il ruolo di indirizzo e controllo dei due rami del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo in sede di Consiglio, in particolare durante la fase ascendente³³¹.

Alla luce di queste premesse, si esamineranno di seguito le ragioni che rendono tale ipotesi quella di più facile percorribilità e successivamente i profili critici, trattandosi di un'opzione non priva di insidie.

In primo luogo, l'effetto più immediato e riscontrabile che comporterebbe l'accorpamento di alcune commissioni è quello di evitare un'eccessiva riduzione delle proprie composizioni. Questo dato assumerebbe un particolare rilievo al Senato, vista la questione relativa all'applicazione dell'art. 34, comma 1-bis, del suo regolamento e dunque all'assegnazione di regola delle proposte di legge alle commissioni in sede redigente e deliberante. Non si tratta di una soluzione definitiva (resta auspicabile un intervento su tale norma³³²), ma certamente si attenuerebbe il carattere critico di questa disposizione, emerso alla luce della riforma costituzionale.

In secondo luogo, attraverso la fusione di alcune commissioni permanenti si ridurrebbe il grado di sovrarappresentatività delle forze politiche minori. Per esemplificare, ipotizzando una riduzione delle soglie dei gruppi più o meno proporzionale rispetto a quella dei membri di Assemblea, per esempio del 30%, al Senato la soglia per la costi-

³³⁰ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.12.

³³¹ Nicola Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, cit., p.3.

³³² Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.73.

tuzione di un gruppo equivarrebbe a sette senatori. Nel caso in cui il numero di commissioni restasse invariato, un gruppo di sette senatori dovrebbe essere presente in ben quattordici commissioni, in altri termini due commissioni per ciascun senatore (peraltro eventualità accolta dall'attuale disciplina). Se invece il numero di commissioni si riducesse a dieci (riprendendo il modello del Consiglio dell'Unione Europea), solo tre membri del gruppo dovrebbero essere membri di due commissioni. È quindi evidente come il grado di sovrarappresentatività si riduca, visto che in questo modo, il numero di commissioni permanenti tende al numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo. Conseguentemente vi sarebbe un ulteriore vantaggio. Essendo ridotto il numero di commissioni, le possibilità per cui uno stesso parlamentare debba presenziare in due sedute concomitanti tenderebbero a ridursi.

In terzo ed ultimo luogo, la revisione del sistema delle commissioni potrebbe correggere le evidenti sproporzioni circa la quantità di tempo impiegata per i lavori in sede di commissione. In effetti, basti notare come Commissioni quali *Bilancio* e *Affari costituzionali* siano più “impegnate” delle altre, poiché oltre alla funzione referente svolgono quella di commissione filtro, comportando un maggior carico di lavoro a cui non corrisponde però una migliore qualità dell'attività svolta³³³. Per una distribuzione più equa dei lavori, pare auspicabile un ripensamento delle assegnazioni alle commissioni filtro a favore delle permanenti competenti in materia, in grado di garantire, per provvedimenti dal contenuto ampio e variegato quali quelli c.d. *omnibus*, maggiore profondità dell'esame svolto in sede referente.

Contestualmente, non vanno dimenticate le criticità che questa soluzione porterebbe con sé. In primo luogo, se l'accorpamento di alcune commissioni ne garantirebbe una più congrua composizione numerica, invero si assisterebbe anche ad una significativa crescita del carico di lavoro per i singoli membri. In questo senso, vi è il rischio che le commissioni possano perdere il ruolo centrale assunto nello svolgimento dei lavori parlamentari. Ruolo che si deve almeno a due fattori quali, in primo luogo: la specificità e la profondità del dibattito in sede di commissione e la minore formalità dei lavori interni.

³³³ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.11.

Si tratta di elementi che, come testimoniato dalle tendenze delle ultime legislature, hanno reso le commissioni sempre più «baricentro del sistema parlamentare»³³⁴. Eventuali accorpamenti, sebbene limitati ad alcune di esse, renderebbero probabilmente più superficiali i dibattiti in sede, pregiudicando inoltre l'attività di controllo verso il Governo da parte delle opposizioni e delle minoranze.

In secondo luogo, con riguardo alle considerazioni precedentemente sviluppate rispetto al mancato adeguamento del sistema delle commissioni permanenti al nuovo riparto ministeriale, va ricordato che l'eventuale accorpamento di alcune di esse allontanerebbe ulteriormente il raggiungimento di una perfetta specularità con gli attuali Ministeri, fondamentale perché le commissioni possano svolgere un'adeguata attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo³³⁵.

In conclusione, quella che si pone come l'opportunità di più facile realizzazione per razionalizzare il sistema delle commissioni permanenti non pare comunque priva di insidie. L'assenza di specularità rispetto ai Ministeri potrebbe essere compensata attraverso la valorizzazione delle sedi bicamerali. Più in generale, poi, la revisione che dovrebbe investire il sistema delle commissioni non dovrebbe circoscriversi a quelle permanenti ma estendersi con maggiore ampiezza, appunto alle bicamerali ma anche alle speciali e a quelle di inchiesta.

4.2.4 Le altre commissioni: perché è necessario valorizzare le bicamerali

Alla luce di quanto discusso, una valorizzazione delle commissioni bicamerali (attualmente quattordici comprese quelle di inchiesta) pare necessaria affinché si possa garantire un rafforzamento dell'attività di indirizzo e controllo delle due Camere nei confronti dell'Esecutivo.

A titolo di premessa si ricorda come in chiave comparata il numero di bicamerali presenti nel Parlamento italiano rappresentino un'anomalia (si pensi al Regno Unito o agli Stati Uniti in cui ne sono presenti solo due). La causa di questa "eccezione" si deve al carattere simmetrico del bicameralismo italiano. Svolgendo le medesime funzioni e ruoli, entrambe le Camere necessitano ulteriori sedi per garantire un maggior coordinamento fra di esse nell'esercizio specialmente delle funzioni di indirizzo e controllo³³⁶.

³³⁴ Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., p.28.

³³⁵ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.782.

³³⁶ Cristina Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p.306.

La riforma costituzionale pare confermi questo quadro, in ragione del sostanziale rafforzamento dell'assetto bicamerale perfetto.

Si consideri in primo luogo l'unica Commissione bicamerale prevista in Costituzione, quella per le Questioni regionali. L'attesa integrazione con rappresentanti degli enti territoriali e locali oltre che auspicabile per i motivi dettati dall'emergenza attuale, può rappresentare uno strumento utile per attenuare la perdita di rappresentatività del Parlamento causata dalla riduzione dei parlamentari. Pare inoltre possibile un trasferimento di competenze da parte di altre bicamerali, come la Commissione sul federalismo fiscale e la Commissione per la Semplificazione³³⁷.

In secondo luogo, ad un possibile accorpamento delle commissioni permanenti per le *Politiche dell'Unione europea* con quelle per gli *Affari esteri*, potrebbe corrispondere l'istituzione di un'unica bicamerale per gli Affari europei³³⁸. La conseguenza di questa operazione sarebbe quella di riunire in un'unica sede le attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo, riducendo il grado di frammentazione del Parlamento e rendendo dunque meno faticoso il raggiungimento di una posizione unitaria nazionale in sede di Consiglio europeo. Analogamente alla Commissione per le Questioni regionali, anche in questo caso si potrebbe pensare al trasferimento di competenze di altri organi bicamerali, come il comitato Schengen³³⁹.

In terzo luogo, la costituzionalizzazione della funzione del controllo sulla finanza pubblica da parte del Parlamento apre a possibili soluzioni in chiave bicamerale. Si tratterebbe di un'opzione in completa coerenza con il quadro attuale in cui già le Camere attraverso le risoluzioni con cui approvano DEF, NADEF e relazioni governative di scostamento, svolgono funzione di controllo ed esprimono i propri indirizzi sulla finanza pubblica. In altri termini, vi sarebbe già una base sulla quale sviluppare una simile evoluzione dell'istruttoria bicamerale³⁴⁰. La possibilità di istituire un'ulteriore sede di confronto, con lo scopo di monitorare e dibattere le scelte di politica economica

³³⁷ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.13. Si veda anche Giovanni Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in *Meno Parlamentari, più democrazia?*, Emanuele Rossi (a cura di), cit., pp.223-224.

³³⁸ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.13.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ Nicola Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, p.340.

dell'Esecutivo, garantirebbe un miglior coordinamento delle procedure nazionali anche rispetto ai vincoli europei. Più in generale, sarebbe una risposta coerente rispetto al progressivo sviluppo dei c.d. procedimenti parlamentari euro-nazionali, disciplinati sia dal diritto dell'Unione che da quello costituzionale nazionale e coinvolgenti istituzioni appartenenti ad entrambi gli ordinamenti³⁴¹. Come è noto, nell'ambito della *governance* economica europea il procedimento euro-nazionale per eccellenza è rappresentato dal semestre europeo, in cui si determinano gli indirizzi di politica economica a cui dovranno attenersi gli Stati Membri, coerentemente al Patto di Stabilità e Crescita e alle previsioni macroeconomiche della Commissione Europea. L'istituzione di una commissione bicamerale per il controllo sulla finanza pubblica, condurrebbe il Parlamento ad assumere un ruolo più incisivo nella discussione e nell'elaborazione dei diversi documenti programmatici che l'Esecutivo deve presentare alla Commissione Europea.

In generale, non essendo disciplinate dai regolamenti, occorrerà una revisione della disciplina legislativa relativa alla composizione delle commissioni bicamerali e d'inchiesta. La composizione di questi organi è stabilita dalle rispettive leggi istitutive, spesso secondo un criterio paritario³⁴². Pare ragionevole una riduzione del numero complessivo (le composizioni attuali oscillano tra 40 e 50 membri), senza rendere necessario il superamento dell'identità tra numero di deputati e di senatori. In caso di accorpamento delle permanenti, infatti, si eviterebbe di entrare in contrasto con la *ratio* con cui sono state definite le composizioni di tali organi. Per essere più precisi, nel determinarne la composizione, il legislatore ha rapportato il numero di parlamentari membri dell'organo al plenum dell'Assemblea. Unendo alcune commissioni permanenti, e dunque attenuando la riduzione delle proprie composizioni, non si produrrebbe un quadro in cui i parlamentari membri delle commissioni bicamerali abbiano un peso specifico rispetto alla propria Assemblea, superiore rispetto a quello dei membri delle permanenti³⁴³.

Per completezza, con riguardo alle commissioni speciali, essendo queste espressamente previste dai regolamenti secondo una composizione tale da rispecchiare la pro-

³⁴¹ Nicola Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in "Federalismi.it", 2019, n.3, p.130.

³⁴² Giova ricordare che per le commissioni di inchiesta, la Costituzione prevede che la composizione sia ispirata secondo il principio di proporzionalità (art.82.4 Cost.).

³⁴³ Rosella Di Cesare, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, p.392.

porzione dei gruppi parlamentari (art.22, comma 2, r.C; art.24, r.S.) e visto lo scarso ricorso a questo strumento, pare sufficiente una riduzione del numero dei membri.

4.3 Ufficio di Presidenza, giunte Comitato per la legislazione e delegazioni parlamentari: non sempre è necessario un adeguamento della composizione
Sul piano organizzativo, oltre che riflettersi su gruppi parlamentari e commissioni, la riforma che riduce il numero di deputati e senatori inciderà su quel gruppo di organi camerali la cui composizione risulta predeterminata dai regolamenti. È stato opportunamente segnalato in dottrina, come in alcuni di questi casi l'impatto della riforma non rivestirebbe una valenza minimale, ma se non adeguatamente bilanciata da una necessaria riforma dei regolamenti parlamentari, vi è il rischio di compromettere il corretto funzionamento di tali organi.

Infatti, si ripresenterebbe la questione relativa (analogamente alle commissioni parlamentari) al *trade-off* tra proporzionalità rappresentatività delle composizioni di tali organismi³⁴⁴. Per entrambe le Camere la questione riguarda la composizione dell'Ufficio di Presidenza, mentre con riguardo alle giunte: al Senato la Giunta per il regolamento e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, alla Camera la Giunta per il regolamento, la Giunta delle elezioni, la Giunta per le autorizzazioni ed il Comitato per la legislazione. Verranno ora discusse le possibili conseguenze su tali organi, a seguito di un breve riepilogo rispetto la composizione e le funzioni svolte attualmente dagli stessi.

4.3.1 Conseguenze sull'Ufficio di Presidenza, perché è sufficiente intervenire solo sui segretari

L'ufficio di Presidenza (Consiglio al Senato), come noto si compone di Presidente di Assemblea, quattro vicepresidenti, tre questori ed almeno otto segretari (non è fissato un numero fisso per garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari). I primi sostituiscono il Presidente nella direzione dei dibattiti in Assemblea. I secondi curano collegialmente il buon andamento dell'amministrazione delle due Camere, vigilando sull'applicazione delle relative norme e delle direttive del Presidente. Inoltre, predispongono il progetto di bilancio e il conto consuntivo. Sovrintendono inoltre al cerimoniale e al

³⁴⁴ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.777.

mantenimento dell'ordine in Assemblea, attraverso veri e propri poteri di polizia, secondo le disposizioni del Presidente. Tra le funzioni svolte dai segretari si ricorda che sovrintendono alla redazione dei verbali e ne danno lettura, collaborano con il Presidente per assicurare la regolarità delle operazioni di voto, accertano che il resoconto stenografico sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente e più in generale concorrono al regolare andamento dei lavori dell'Assemblea secondo le disposizioni del Presidente stesso³⁴⁵.

La riforma rischia di incidere negativamente sulle funzioni svolte dai quattro vice presidenti e dai tre questori, mentre per quanto riguarda i segretari, la riduzione dei parlamentari non pregiudica l'attività da essi svolta, anche in ragione della loro composizione "flessibile". Riguardo i vicepresidenti, un ridimensionamento del loro numero metterebbe a rischio la possibilità di rotazione (necessaria per favorire eventuali assenze del Presidente di Assemblea) ma anche di voto per gli stessi, in ragione di una consuetudine costituzionale risalente al XIX secolo, per la quale non possono partecipare alle votazioni quando svolgono le loro funzioni istituzionali.

Per quanto riguarda i questori, una compressione della loro composizione rischierebbe di non permettere un corretto espletamento delle proprie funzioni già peraltro numerose e rilevanti³⁴⁶. Infine, in caso di riforma dei regolamenti parlamentari, pare auspicabile un intervento volto a risolvere l'asimmetria inversa alla composizione numerica delle due Camere tra il numero dei segretari provvisori di Presidenza alla Camera (quattro) e al Senato (sei)³⁴⁷.

4.3.2 Conseguenze su giunte e Comitato per la legislazione, perché è necessario mantenere la composizione attuali

Come noto, non vi è un'identità tra il numero di giunte di Senato e Camera, nella quale va anche considerata la presenza del Comitato per la legislazione. Infatti, mentre la Camera dei Deputati si compone di tre giunte (regolamento, elezioni e autorizzazioni), al Senato vi è un'unica giunta competente sia in materia di elezioni che di immunità parlamentari, appunto "giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari".

³⁴⁵ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp.166-167.

³⁴⁶ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.7.

³⁴⁷ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.777.

Procedendo con ordine, in entrambe le Camere la Giunta per il regolamento si compone di dieci membri, definiti secondo un criterio di proporzionalità e nominati dal Presidente di Assemblea che presiede la Giunta stessa. Sinteticamente, le funzioni svolte sono di primaria rilevanza, e consistono nell'esame delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari e attività consultiva rispetto questioni concernenti l'interpretazione delle disposizioni regolamentari, ogniqualvolta viene convocata dal Presidente di Assemblea.

Al Senato la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari conta ventitre membri, e svolge le funzioni che alla Camere sono distinte fra la Giunta per elezioni e la Giunta per le autorizzazioni della Camera (rispettivamente composte da trenta e ventuno membri). La prima si occupa di svolgere attività istruttoria, volta ad accertare la regolarità delle operazioni elettorali ed eventuali casi di incompatibilità e di ineleggibilità. La seconda, giudica se una condotta di un parlamentare possa essere considerata garantita dall'istituto di insindacabilità oltre a valutare (positivamente o negativamente) richieste dell'autorità giudiziaria in merito a provvedimenti coercitivi nei confronti dei parlamentari e di autorizzazione a procedere per reati ministeriali. Su queste ultime la Giunta si esprimerà (entro trenta giorni) tramite una proposta (corredata di relazione) presentata all'Assemblea che deciderà nel suo plenum³⁴⁸. Come detto, queste attività al Senato sono svolte da un unico organo.

Sebbene nei soli casi delle due giunte per il regolamento, si preveda espressamente una loro composizione secondo il criterio di proporzionalità (art.16.1 rC e 18.2 rS), permangono dei dubbi rispetto ad una sua corretta applicazione in caso di riduzione del numero di deputati e senatori. Inoltre, se si considera che per le altre giunte non vi siano previsioni tese a garantire proporzionalità nelle loro composizioni, tale rischio pare ulteriormente accentuato³⁴⁹. La riflessione pertanto riguarderà l'opportunità per cui si debba rimodulare la composizione di tali organi coerentemente alla riduzione del numero dei membri delle due Camere, o al contrario considerare la composizione delle giunte stesse come una variabile indipendente rispetto ad altri ambiti dell'organizzazione parlamentare³⁵⁰.

³⁴⁸ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp.157-158.

³⁴⁹ Giovanni Guerra, *Quando il legislatore costituzionale "dà i numeri" è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, cit., p.525.

³⁵⁰ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.179.

A questo proposito, il numero di componenti predeterminato nei due regolamenti è in grado di garantire un apprezzabile grado di rappresentatività dei diversi gruppi parlamentari presenti nelle due Camere. Pertanto si ritiene auspicabile come la riduzione dei parlamentari e conseguentemente dei gruppi, non fornisca un incentivo ad allargare ulteriormente il numero di componenti (come si è verificato nella XVIII legislatura) di tali organi ma che al contrario ne favorisca un congelamento³⁵¹.

Concludendo, anche in questo caso un intervento all'insegna dell'armonizzazione potrebbe essere rappresentato dall'accorpamento alla Camera tra Giunta delle elezioni e Giunta delle immunità, analogamente al Senato. In questa direzione, da considerarsi auspicabile la codificazione della convenzione per cui il Presidente di queste giunte sia appartenente ad un gruppo di opposizioni, come peraltro già previsto al Senato³⁵². (art.19, comma 1, r.S.).

Va menzionato per completezza il Comitato per la legislazione, previsto solo alla Camera (art. 16-bis r.C.) e costituito da dieci deputati secondo composizione paritaria tra maggioranza e opposizione. L'attività del comitato è volta a garantire un miglioramento della qualità della legislazione. Una sua soppressione, per quanto ragionevole alla luce del ruolo marginale che tale organo ha rivestito nel corso delle legislature, può essere evitata considerando il lavoro svolto dal Comitato nell'esame dei decreti governativi nel corso dell'emergenza sanitaria. In questo senso, una riflessione volta ad ampliarne ruoli, attribuzioni e funzioni appare condivisibile, con riguardo ad esempio al procedimento di conversione dei decreti legge³⁵³. Alla luce di queste brevi premesse, si ritiene ragionevole che possa semplicemente essere adeguata la composizione rispetto alla riduzione dei membri della Camera³⁵⁴.

4.3.3 Le delegazioni parlamentari ed il crescente peso delle assenze in Assemblea

In conclusione, si considerino le delegazioni parlamentari presso organismi europei ed internazionali. In questo caso, il numero dei componenti non rientra nella disponibilità dei regolamenti e della legislazione ordinaria, ma è stabilito dai singoli atti internaziona-

³⁵¹ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.13.

³⁵² Nicola Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", cit., p.335.

³⁵³ Gianluca Conti, *Temeraria è l'inerzia Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., p.53.

³⁵⁴ Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.138.

li relativi alle istituzioni a cui partecipano le delegazioni. In generale, il numero di componenti è determinato da fattori quali: contributo economico all'istituzione e numerosità della popolazione. Nello specifico, l'Italia tende ad avere il massimo numero previsto per i componenti delle delegazioni: diciotto presso le Assemblee del Consiglio d'Europa (APCE), diciotto alla NATO, tredici all'OSCE, sette presso l'INCE ed infine tre presso l'UpM. Nel primo caso il numero è fissato dallo statuto mentre negli altri tre dal regolamento interno.

La ripartizione delle delegazioni è determinata in prima istanza da condizioni dettate dagli atti internazionali stessi, come rappresentatività di tutte le forze politiche in Parlamento e parità di genere, ed in seconda istanza è proposta dai gruppi parlamentari ai Presidenti di Assemblea. Attraverso l'articolo 3 della legge n. 433 del 1949 "*Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa*", viene definita la composizione paritaria tra Camera e Senato della delegazione presso il Consiglio d'Europa³⁵⁵. A seguito dell'introduzione di tale previsione, l'ordinamento italiano ha sempre definito una composizione paritaria per le proprie delegazioni presso assemblee internazionali.

Alla luce di queste premesse, occorre analizzare le conseguenze della riforma sulla composizione delle delegazioni. Il profilo che rischia di essere maggiormente interessato dalla riduzione dei parlamentari è sicuramente quello del peso delle assenze in Parlamento. È noto come, in caso di missioni alla Camera, gli assenti vengano giustificati e dunque computati ai fini della definizione della maggioranza, ma in ogni caso è chiaro come il peso specifico delle assenze rischi di diventare sempre più rilevante ai fini del raggiungimento delle maggioranze stesse. Infatti, è stato stimato come attualmente il peso degli assenti delle delegazioni presso il Consiglio d'Europa e la NATO, alla Camera e al Senato sia rispettivamente dell'1,4% e del 2,8%. A partire dalla prossima legislatura, qualora non venissero i modificati i criteri di composizione delle delegazioni al 2,3% e al 4,5%.

La prospettiva che pare auspicabile per attenuare le conseguenze della riforma costituzionale è quella di superare la composizione paritaria delle stesse, garantendo una minore incidenza sul Senato, che in virtù di una rinnovata composizione a duecento membri risulterebbe particolarmente penalizzato dalla riforma. A supporto di questa ipotesi, si possono considerare le paritetiche di paesi come la Francia costituite per due

³⁵⁵ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.147.

terzi da parlamentari appartenenti alla Camera bassa³⁵⁶. Nello specifico, la delegazione parlamentare francese presso l'APCE è composta da diciotto delegati di cui dodici provenienti dall'Assemblea nazionale e sei dal Senato.

4.4 Possibili riflessi sull'organizzazione dei lavori parlamentari

4.4.1 I tre strumenti principali: programma, calendario e ordine del giorno

La riduzione del numero dei parlamentari comporterà delle inevitabili conseguenze, seppur indirette, sull'organizzazione dei lavori delle due Camere.

A titolo di premessa, si ricorda come la programmazione dei lavori parlamentari ruoti attorno a tre strumenti principali: programma, calendario e ordine del giorno. Il primo (bimestrale al Senato; bimestrale o trimestrale alla Camera), è tra i tre strumenti quello caratterizzato da una portata maggiormente ampia e generale, attraverso il quale vengono inseriti nei due o tre mesi che comprende, provvedimenti e argomenti che saranno oggetto di trattazione³⁵⁷. Il secondo (mensile al Senato; trisettimale ma in sostanza mensile alla Camera), rappresenta lo strumento di programmazione di maggiore rilievo e importanza. La ragione di questa considerazione si deve alle disposizioni parlamentari (art.55, comma 2, rS; art.24, comma 5, rC), per le quali rispettivamente “*il calendario reca il numero e la data delle singole sedute, con l'indicazione degli argomenti da trattare*” e “*sono in esso determinati i giorni destinati alle discussioni e quelli nei quali l'Assemblea procederà a votazioni*”.

In aggiunta, va segnalato come il calendario non si limiti a quanto previsto nei regolamenti, ma fissi inoltre orario di inizio e conclusione di sedute e votazioni, oltre a specificare l'ordine degli argomenti iscritti all'ordine del giorno e pubblicare il continuamento dei tempi³⁵⁸. Il terzo, definito anche ordine di seduta, è stabilito esclusivamente dal Presidente di Assemblea, ed è annunciato a conclusione della seduta precedente, stante il vincolo sostanziale imposto da programma e calendario dei lavori. Ragione per cui questo strumento si traduce in una mera attuazione di quanto disposto dagli altri due, in particolare dal calendario³⁵⁹.

³⁵⁶ Fabrizia Bienintesi, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3, pp.382-383.

³⁵⁷ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.202.

³⁵⁸ Ivi, p.201.

³⁵⁹ Ivi, p.200.

Per completare questo quadro introduttivo, e comprendere come la riduzione dei parlamentari possa incidere su tali strumenti occorre esaminare il loro procedimento di approvazione, con particolare riguardo rispetto a programma e calendario, per larga parte coincidenti e sostanzialmente simili tra le due Camere. La principale differenza tra i due procedimenti è l'assenza per il calendario, delle prime due fasi del procedimento di approvazione del programma e la possibilità alla Camera, di svolgere un dibattito a conclusione dell'approvazione dello stesso, mentre al Senato, in caso di mancata approvazione unanime, di formulare proposte di modifica votate per alzata di mano (rispettivamente art.23, comma 7, r.C.; art.55, comma 3, r.S.).

L'approvazione del programma si articola in sei fasi:

- “Opportuni contatti” del Presidente di Assemblea con il Presidente dell'altra Camera, in ragione della convocazione della Conferenza dei Capigruppo;
- Convocazione (non obbligatoria) della Conferenza dei Presidenti di commissione;
- Comunicazione preventiva del Governo delle proprie indicazioni secondo ordine di priorità (almeno due giorni prima della Conferenza dei capigruppo) e comunicazione di eventuali proposte dei gruppi;
- Conferenza dei capigruppo, in cui il Presidente di Assemblea espone un bozza di programma secondo le indicazioni di Governo e gruppi;
- Voto dell'Assemblea del programma: al Senato all'unanimità, alla Camera a maggioranza qualificata (tre quarti dell'Assemblea). Se non vengono raggiunte, il programma viene definito dal Presidente di Assemblea;

Riflettendo sui profili procedimentali che interessano i due principali strumenti di programmazione, si può desumere come la riduzione del numero dei parlamentari possa incidere indirettamente sull'approvazione di programma e calendario. In particolare, è evidente come a fronte di una possibile composizione del Parlamento in pochi gruppi parlamentari ed in parallelo di un consistente gruppo misto, le indicazioni e le decisioni prese in sede di Conferenza dei capigruppo saranno certamente attribuibili ad un numero ristretto di forze politiche. A questo proposito, giova ricordare come né alla Camera e né tantomeno al Senato, le componenti politiche del gruppo misto partecipino alle votazioni in sede di Conferenza (solo alla Camera, all'art.13.2 r.C., si prevede la possibilità di parteciparvi “*ove la straordinaria importanza della questione da esamina-*

re lo richieda” senza la possibilità di votare e solo per quelle componenti costituite da almeno dieci deputati o tre nei casi delle minoranze linguistiche).

In secondo luogo, i regolamenti parlamentari stabiliscono dei vincoli contenutistici. Oltre alla predisposizione di programma e calendario sulla base delle indicazioni di Governo e gruppi, si prevede una garanzia per i gruppi dissenzienti, secondo la quale questi ricevono una quota del tempo disponibile per gli argomenti da essi indicati che non sono stati inseriti nei due documenti, ripartita in ordine alla loro consistenza numerica (artt. 23, comma 6 e 24, comma 2, r.C.). Qualora sia il Presidente di Assemblea a definire il programma, egli *“inserisce nel calendario le proposte dei Gruppi di opposizione, in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato”* (artt. 24, comma 3 e 23, comma 6, r.C.).

Anche in questo caso, vi è il rischio che si possa recare un grave pregiudizio verso le minoranze parlamentari. È evidente che se ci saranno meno gruppi, vi saranno meno rappresentanti in sede di Conferenza di capigruppo, la quota per i dissenzienti verrà attribuita ad un numero particolarmente ristretto di gruppi, a discapito di forze politiche minori costrette a formare componenti politiche nel gruppo misto. Si tratta di considerazioni che riguardano le discipline regolamentari allo stato attuale e che segnalano ancora una volta l'esigenza di revisionare integralmente i regolamenti alla luce della riforma costituzionale.

In questo senso, ci si ricollega a quanto affermato precedentemente con riguardo al possibile abbassamento delle soglie per la costituzione di gruppi parlamentari alla Camera e al Senato, che risolverebbero alla luce di quanto esposto un potenziale pregiudizio verso le minoranze nella cruciale attività di programmazione.

4.4.2 La programmazione tra Assemblea e commissioni, riflessi sui rapporti tra maggioranza e opposizione

Si noti inoltre che, oltre ad una nuova (possibile) disciplina dei gruppi parlamentari, gli strumenti di programmazione dei lavori dovranno ad ogni modo relazionarsi con il nuovo quadro delle commissioni di cui si è precedentemente discusso. Sinteticamente giova ricordare come la Conferenza dei capigruppo rivesta un ruolo centrale nella programmazione dei lavori della commissione, segnando frequentemente una vera e propria prevalenza dell'Assemblea sulle commissioni stesse.

In particolare, vengono condizionati avvio e conclusione degli esami dei progetti di legge in sede di commissione, riducendo anche il termine minimo previsto di due mesi alla Camera secondo il combinato disposto degli articoli 23 e 85 del regolamento. Infatti tale termine può essere ridotto ad un mese nei casi di urgenza e derogato nel caso di esame già concluso in commissione o di accordo unanime in sede di Conferenza dei capigruppo.

In effetti, anche in quest'ultimo caso, una composizione "maggioritaria" della Conferenza può ulteriormente favorire questa tendenza³⁶⁰. In aggiunta, il primato della programmazione dell'Assemblea su quella delle commissioni si realizza secondo modalità diverse fra i due rami del Parlamento. Alla Camera attraverso l'applicazione del principio di economia procedurale (art.79, commi 1 e 10, r.C.) che permette alla commissione di concludere l'esame e approvare il mandato al relatore in tempi utili. Al Senato, non essendo prevista una simile disposizione, accade frequentemente che la commissione non concluda nemmeno formalmente l'esame e che si prosegua in Assemblea senza relatore (art.44, comma 3, r.S.).

La prevalenza della programmazione dell'Assemblea su quella delle commissioni, ha spostato il baricentro dei rapporti Governo – Parlamento, maggioranza – opposizione, in favore dei primi due. La ragione pare ancorché evidente, l'opportunità di controllare i vari procedimenti, dinamiche e attività parlamentari in un'unica sede, piuttosto che in circa trenta centri privi di coordinamento reciproco, agevola significativamente i compiti del Governo e della sua maggioranza³⁶¹.

Alla luce di quanto discusso finora, a parità di regolamenti, la riforma confermerebbe questo orientamento e anzi lo rafforzerebbe, accrescendo ulteriormente il peso di Esecutivo e gruppi di maggioranza in sede di Conferenza dei capigruppo, Assemblea ma anche commissioni, a discapito delle minoranze che ne risulterebbero fortemente penalizzate.

Al contrario, nel caso in cui il legislatore intervenisse su numero e composizione delle commissioni, oltre che sulle soglie dei gruppi parlamentari (favorendo un maggiore equilibrio in sede di Assemblea e di Conferenza dei capigruppo), è possibile che tale tendenza possa mitigarsi, favorendo una maggiore razionalizzazione dei lavori in commissione, senza che sia necessario ricorrere a strumenti che ne subordinino le attività alle esigenze dell'Assemblea. In aggiunta, una possibile riduzione delle composizioni delle

³⁶⁰ Ivi, p.212.

³⁶¹ Ivi, p.213.

commissioni ed un maggior coordinamento tra di esse potrebbe comportare una crescita del peso specifico del singolo parlamentare e dunque ad un rafforzamento del ruolo delle commissioni rispetto all'esigenze dell'Esecutivo³⁶².

4.4.3 Il contingentamento dei tempi, il ruolo della disciplina dei gruppi

Concludendo, occorre considerare un ulteriore elemento essenziale nell'organizzazione dei lavori parlamentari: il contingentamento dei tempi. Questo consiste “nella determinazione del tempo complessivo da dedicare a un certo argomento e nella sua ripartizione tra i diversi gruppi parlamentari, oltre che tra altri soggetti e le operazioni che risultino *time consuming*”³⁶³. Tale ripartizione viene effettuata quando un progetto di legge è iscritto nel calendario, stabilendo inoltre quando l'esame verrà concluso con la votazione finale.

Alla Camera, la Conferenza dei capigruppo determina il tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea, in ragione della loro complessità (art 24, comma 7, r.C.). In prima istanza, vengono detratti i tempi per gli interventi dei relatori, del Governo e dei deputati del gruppo misto, nonché quelli per lo svolgimento di richiami al regolamento e delle operazioni materiali di voto. In seconda istanza, provvede a ripartire fra i gruppi, per una parte in misura eguale e per l'altra in misura proporzionale alla consistenza degli stessi, i quattro quinti del tempo complessivamente disponibile per le diverse fasi di esame. Il tempo restante è riservato agli interventi che i deputati chiedono di svolgere a titolo personale, comunicandolo prima dell'inizio della discussione.

La quota attribuita al gruppo misto è ripartita fra le diverse componenti politiche, secondo la loro consistenza numerica. Per l'esame dei disegni di legge d'iniziativa del Governo, la Conferenza dei capigruppo riserva ragionevolmente ai gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita a quelli della maggioranza. In entrambe le Camere, il contingentamento dei tempi è votato dalla Conferenza dei capigruppo secondo maggioranze differenti: unanimità al Senato e capigruppo che rappresentino almeno tre quarti dell'Assemblea alla Camera.

Questo strumento, utile per razionalizzare e dare tempi certi allo svolgimento dei lavori, difficilmente sarà interessato dagli effetti della riforma, perlomeno non in maniera significativa. Si è ipotizzato infatti, che attraverso l'applicazione del re-

³⁶² Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.139.

³⁶³ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.207.

gime di contingentamento in un Parlamento con meno rappresentanti si produrrebbe “una contrazione dei tempi”. La ragione sottostante sarebbe quella per cui, a fronte di un assemblea parlamentare di ridotta composizione, vi sarebbe meno tempo impiegato per lo svolgimento delle diverse procedure, perché andrebbero a ridursi: i casi di ostruzionismo, il numero di richieste a titolo personale e più in generale passaggi procedurali. Sostanzialmente a meno parlamentari corrisponderebbe più tempo disponibile per i lavori in Assemblea, che potrebbe essere devoluto al lavoro delle commissioni³⁶⁴.

Tale prospettiva non pare totalmente condivisibile, in quanto l'impostazione data dai regolamenti parlamentari nell'organizzazione dei lavori, non ruota attorno al singolo parlamentare bensì al gruppo parlamentare, ritenuto elemento di razionalizzazione e semplificazioni dei lavori, poiché evita che vi sia eccessiva dispersione delle attività e funzioni svolte in Assemblea. Ne consegue che un'organizzazione delle attività parlamentari strutturate attraverso elementi di sintesi, quali i gruppi parlamentari, non sarà necessariamente interessata dalla riforma costituzionale.

L'impatto della riduzione dei parlamentari dipenderà da come e se verranno revisionati i regolamenti: qualora venissero mantenute le attuali soglie per costituire i gruppi, le considerazioni circa la contrazione dei tempi, per quanto errate nei presupposti troverebbero maggiore possibilità di concretizzarsi. A quest'ultimo proposito si ricorda come, nel regime di contingentamento dei tempi, il tempo venga ripartito secondo la differente consistenza numerica dei gruppi, non il contrario, ossia non è la consistenza numerica dei gruppi a determinare il tempo da ripartire³⁶⁵.

³⁶⁴ Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.139.

³⁶⁵ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.17.

Capitolo 5: Alcune ipotesi sul funzionamento delle Camere e l'ostacolo del bicameralismo perfetto: una riforma all'insegna della continuità?

Il carattere puntuale della riforma che riduce il numero dei parlamentari ne limita di certo l'impatto rispetto al raggiungimento di una maggiore efficienza e velocità delle procedure parlamentari. Incidere esclusivamente sulla composizione numerica delle due Camere senza che sia apportata alcuna modifica volta a differenziarne le funzioni è da considerarsi come uno snodo cruciale per comprendere l'ampiezza e l'intensità delle conseguenze della legge costituzionale sul nostro ordinamento³⁶⁶. Invero, come si è sottolineato nel corso del presente elaborato, puntualità della riforma non coincide con puntualità degli effetti da essa prodotti. La riduzione andrà infatti ad inserirsi in un'architettura costituzionale bilanciata, rischiando di stravolgerne gli equilibri.

Ma tale considerazione va tenuta scissa rispetto al presunto raggiungimento di una maggiore celerità e rapidità nello svolgimento delle procedure parlamentari (incluso il procedimento legislativo) attraverso una semplice riduzione dei componenti del Parlamento. Non pare infatti condivisibile la tesi per cui a meno deputati e senatori dovrebbero corrispondere in automatico meno rallentamenti e più velocità dell'istituzione parlamentare nello svolgimento delle proprie funzioni.

Com'è noto, il bicameralismo perfetto nel quale opera il Parlamento italiano rende speculari le funzioni ed i ruoli svolti dalle due Camere, e non differenziandone le competenze sia nell'esercizio della funzione legislativa, sia per esempio rispetto a quella

³⁶⁶ Sul punto Ginevra Cerrina Feroni, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.234. Si vedano anche Gianluca Conti, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.207 e Anna Maria Poggi, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.265, Eugenio De Marco, *Riduzione del numero dei parlamentari e riforma del sistema elettorale Qualche considerazione su un abbinamento contrassegnato da criticità*, cit., p.485, Michele Belletti, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*, cit., p.3., Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p.24.

fiduciaria, la riforma è destinata ad inserirsi in assoluta continuità rispetto al quadro costituzionale ora vigente³⁶⁷.

A questo proposito, la ricerca di “continuità” del bicameralismo potrebbe essere ulteriormente rafforzata attraverso le già richiamate proposte di riforma costituzionale A.S. 1440 con la quale vengono equiparati i requisiti di elettorato attivo per l’elezione delle due Camere e C. 2238 per la rimozione della base di elezione regionale (oltre alla riduzione dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica). L’obiettivo sarebbe quello di raggiungere una situazione di piena e perfetta omogeneità tra le due Camere, soprattutto con riguardo alle relative maggioranze, elemento su cui si è espressa con particolare attenzione e preoccupazione la stessa Corte Costituzionale nel monito finale della sentenza n.35 del 2017 a cui si è adeguato lo stesso legislatore nella produzione della prima legge elettorale uguale per entrambe le Camere.

In effetti, è stato segnalato come la principale causa nel rallentamento della produzione legislativa non risieda nelle parità di ruoli di Camera e Senato nel procedimento legislativo, ma sia rappresentata dalle differenti maggioranze che si sono configurate nei due rami del Parlamento³⁶⁸. Invero, si andrebbe a comporre un vero e proprio “monocameralismo di fatto”³⁶⁹ o come è stato definito da altri autori un “bicameralismo più che perfetto”³⁷⁰ o ancora, “monocameralismo imperfetto”³⁷¹.

Ad ogni modo, la scelta operata dal legislatore volta a garantire continuità rispetto al quadro costituzionale vigente e condotta mediante un approccio alle riforme costituzionali *single issue*, non sembra rappresentare una soluzione o comunque uno strumento sufficiente per ricercare una maggiore efficienza del Parlamento. A partire dalla

³⁶⁷ Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., p.74.

³⁶⁸ Andrea Pertici, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*, in “Federalismi.it”, 2020, n.25, p.7.

³⁶⁹ Sul punto particolarmente critico Marco Plutino, *L’antipolitica è arrivata alla Costituzione. Fare argine può costituire un punto di svolta*, in “Federalismi.it”, 2020, n.25, p.7, “Si finirebbero per aggravare, e non di poco, le distorsioni già presenti del “monocameralismo di fatto” già presente con evidenti, ancorchè non ancora dichiarati tali, tratti di incostituzionalità. Del resto i coordinamenti e le razionalizzazioni delle attività delle due camere anche oggi sono possibili e marginalmente anche realizzate ma il dato predominante è la distorsione del quadro costituzionale, in cui questo assetto di bicameralismo paritario sul piano funzionale non è certo piccola parte, e verrebbe confermato e aggravato”.

³⁷⁰ Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p.9.

³⁷¹ Luca Castelli, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell’indagine comparata*, in “Federalismi”, 2020, n.10, p.5.

prossima legislatura, l'impatto sulle procedure parlamentari non sarà di certo apprezzabile in ordine ad una maggiore efficienza delle due Camere. Al contrario, emergerebbero numerosi profili critici soprattutto con riguardo alla composizione politica del Parlamento e delle sue articolazioni (fermo restando la centralità della legislazione elettorale) e al suo funzionamento, in particolare per i quorum richiesti per l'attivazione di procedure e istituti. Questi elementi devono necessariamente condurre ad un intervento di riforma dei regolamenti che sia di ampio respiro, in grado di adeguare le disposizioni regolamentari alla nuova composizione parlamentare ma allo stesso tempo di migliorarle e indirizzarle verso una maggiore efficienza. Tuttavia, si tratta di ipotesi ed il rischio di una condotta inerte del legislatore non pare di certo improbabile.

Di seguito, saranno analizzate le conseguenze (indirette) della riforma costituzionale sui principali procedimenti parlamentari e sulle disposizioni richiedenti quorum (in cifra fissa o frazionari) per la loro attivazione, il cui significato è destinato a modificarsi alla luce della riduzione dei parlamentari. In conclusione, sarà sviluppata una breve riflessione circa il rischio di un'inerzia riformatrice e la contestuale necessità di revisione dei regolamenti di Camera e Senato.

5.1 I numeri dei regolamenti parlamentari: una breve tassonomia

Come noto, i regolamenti parlamentari prevedono che l'attivazione di determinate procedure e istituti sia subordinata al raggiungimento di quorum stabiliti in forma di cifra fissa o secondo rapporti frazionari. In questo senso, la riduzione del numero di deputati e senatori, *ceteris paribus*, comporterà un inevitabile innalzamento del numero di parlamentari necessari perché possano essere raggiunti i quorum. Pare pertanto auspicabile un intervento, in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, di tali disposizioni, adeguandole alla nuova composizione dei due rami del Parlamento.

Nel presente paragrafo si seguirà una breve e semplice tassonomia, tra quorum numerici e frazionari, analizzando prospettive di riforma ispirate al c.d. metodo algebrico, dunque riducendo proporzionalmente i numeri richiesti, o al c.d. metodo funzionale orientando la revisione ad un ripensamento più ampio delle singole disposizioni, non limitandosi ad aggiustare le cifre ma valutandone la funzionalità³⁷².

³⁷² Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, cit., pp.23-24.

5.1.1 I numeri fissi, perché non è necessario modificarli

Con riguardo alle cifre fisse, vanno incluse le disposizioni regolamentari che disciplinano la composizione dei diversi organi o articolazioni delle due Camere di cui si è discusso nel capitolo precedente e di cui pertanto non si ritiene necessario un ulteriore approfondimento. Ci si può limitare a ricordare come una revisione delle composizioni dei vari organi passi necessariamente per la ricerca di equilibrio fra principio di proporzionalità e criterio di rappresentatività. In questo senso, perlomeno limitatamente a tali disposizioni, ispirare la revisione ad una mera logica di operazione aritmetica non pare auspicabile, al contrario si dovrà tenere conto delle esigenze di funzionalità e allo stesso tempo di inclusione delle forze politiche di minore consistenza numerica. Un'attenta valutazione di tale gruppo di disposizioni pare necessaria anche in ragione del loro carattere eterogeneo, per cui appare complessa l'applicazione sistematica del medesimo criterio di riduzione, ma occorrerà considerare ogni singola disposizione³⁷³.

Come detto, parallelamente a tali disposizioni, i regolamenti di entrambe le Camere prevedono quorum espressi in cifra fissa anche per l'attivazione di procedure ed istituti secondo numeri spesso ricorrenti nei due regolamenti (c.d. quorum funzionali). Tra le principali, si consideri la possibilità di presentare in aula una questione pregiudiziale su decreti-legge per venti deputati o dieci senatori (Art. 96 *bis*, comma 3, r.C.; art. 78, comma 3, r.S.), la richiesta di inversione dell'ordine degli argomenti iscritti all'ordine giorno per otto senatori (art.59, comma 3, r.S), la richiesta per la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge da parte di dieci deputati (art.69, r.C.), la proposta di discussione di materie non previste nell'ordine del giorno per trenta deputati o otto senatori (Art. 27, comma 2, r.C.; art. 56, comma 4, r.S.) ed infine, si ricorda per quanto concerne il procedimento legislativo e l'istruttoria legislativa in sede referente, la richiesta di informazioni al Governo da parte di quattro deputati (art.79, comma 6, r.C.).

In generale, nel regolamento del Senato, il numero otto è quello presente con più frequenza³⁷⁴, mentre alla Camera, i quorum espressi in cifra fissa sono generalmente at-

³⁷³ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.177.

³⁷⁴ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.6. Otto senatori possono: chiedere che l'esame in commissione in sede redigente sia preceduto da una discussione in Assemblea (art. 36, comma 2); chiedere, a fine seduta, di inserire nuovi argomenti al calendario dei lavori (art. 55, comma 7); proporre di inserire nuovi argomenti all'ordine del giorno (come si è detto, la scelta poi deve essere approvata dai due terzi dei presenti) (art. 56, comma 4); chiedere la riapertura della discussione generale (art. 99, comma 2); sottoscrivere in seduta nuovi emen-

tivabili da dieci parlamentari o anche da un presidente di un gruppo parlamentare³⁷⁵. Se da una parte il regolamento del Senato preveda ulteriori diritti e facoltà attivabili da dieci³⁷⁶, dodici³⁷⁷, quindici³⁷⁸ e venti senatori³⁷⁹, alla Camera dei Deputati prevale il ricorso al criterio ponderale, vale a dire l'attribuzione del potere di attivare quel determinato istituto o procedura o ad un numero fisso di deputati, o ad un numero di capigruppo, i cui gruppi parlamentari di appartenenza separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica rispetto alla cifra fissa richiesta. La ratio di questa scelta è quanto mai evidente: se si considera la possibilità di costituire gruppi in deroga al criterio numerico di venti deputati, questa avrebbe comportato il rischio di accrescere significativamente la possibilità di ricorrere a pratiche ostruzionistiche tramite il ricorso ai diversi istituti e procedure offerti dal regolamento. È questa la soluzione adottata nel caso di trenta deputati o capigruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, per la richiesta di votazione per scrutinio segreto (art. 51, comma 2, r.C.), la presentazione di subemendamenti nel corso della seduta (art. 86, comma 5, r.C.) e per richiedere di discutere o deliberare su materie non iscritte all'ordine del giorno (art. 27, comma 2, r.C.). Analogamente, tale criterio viene applicato per venti deputati o capigruppo i cui gruppi abbiano pari consistenza numerica, per la richiesta di chiusura della discussione in Assemblea (art. 44, c. 1), la richiesta di vota-

damenti (art. 100, comma 5); chiedere che sulle comunicazioni del Governo si apra una discussione generale (art. 105, comma 1); presentare ordini del giorno sul disegno di legge di bilancio già svolti in commissione (art. 127, comma 2); presentare una mozione in Aula (art. 157, comma 1); chiedere che singole norme di una riforma organica del Regolamento siano stralciate e votate separatamente (art. 167, comma 6).

³⁷⁵ *Ibidem*, si consideri la possibilità di presentare mozioni o richiederne la votazione (artt. 110, primo comma, e 111, secondo comma, del Regolamento della Camera). La soglia di 10 deputati, prevalente nel regolamento originario del 1971, è stata poi spesso alzata per effetto delle successive modifiche, anche mediante la diffusa adozione del criterio ponderale.

³⁷⁶ La possibilità di presentare una questione pregiudiziale sui decreti-legge (art. 78, comma 3, r.S.).

³⁷⁷ La richiesta di verifica del numero legale (art. 107, comma 2, r.S.).

³⁷⁸ La richiesta di votazione nominale l'appello con voto nominale (art. 113, comma 2, r.S.) e quella di voto su emendamenti sui quali la 5^a Commissione Bilancio ha formulato un parere contrario secondo l'art. 81 Cost. (art. 116, comma 1, r.S.).

³⁷⁹ Si consideri per esempio, la dichiarazione di urgenza per disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura che riproducano l'identico testo di disegni di legge approvati dal solo Senato nella precedente legislatura (art. 81, comma 1, r.S.), la richiesta di votazione a scrutinio segreto (art. 113, comma 2, r.S.), la formulazione di proposte in difformità con la relazione per l'autorizzazione a procedere della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 135-bis, comma 7, r.S.).

zione nominale (art. 51, c. 2) e la formulazione di proposte difformi rispetto alle conclusioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere (art. 18-ter, comma 6, r.C.).

L'opportunità di revisione di tali soglie pone le forze politiche di fronte ad scelta tra il non intervenire nelle modifica dei regolamenti, e mantenere l'attuale regime con relativi quorum, o al contrario predisporre una riduzione. Non si tratta di una scelta "scontata": la possibilità di mantenere le attuali soglie pare in un certo senso auspicabile perché permetterebbe a soli pochi gruppi di raggiungerle e ne trarrebbe beneficio una maggiore celerità nello svolgimento delle attività parlamentari. Sostanzialmente, andrebbero a ridursi gli spazi utili per poter rallentare i lavori e ricorrere ai vari istituti e procedure con finalità ostruzionistiche. In effetti, potrebbe essere considerata come l'opzione maggiormente coerente con la riforma costituzionale in esame, rispetto agli obbiettivi da essa prefissati.

Il mantenimento di tali soglie espresse in cifre fisse risulterebbe particolarmente critico alla Camera ove viene applicato il c.d. criterio ponderale, anche nel caso in cui venisse operata una riduzione delle soglie necessarie per costituire un gruppo parlamentare. Infatti, un'eventuale riduzione del numero minimo di deputati necessari per costituire un gruppo non sarebbe in ogni caso sufficiente qualora venisse richiesto il voto di capigruppo la cui consistenza numerica sia almeno uguale a soglie di venti o addirittura trenta deputati. Il rischio che parallelamente verrebbe a concretizzarsi è quello per cui, a fronte di un minore numero di parlamentari, il raggiungimento di quorum particolarmente elevati e collegati a procedure ed istituti di primaria rilevanza³⁸⁰, limiterebbero significativamente la partecipazione delle forze politiche minori ai lavori parlamentari.

Ne discende che per entrambe le Camere, la soluzione in grado di conciliare le legittime aspirazioni del legislatore di una maggiore celerità dei lavori e il riconoscimento per le forze politiche minori di determinati diritti che ne rafforzerebbero il coinvolgimento e partecipazione, pare essere la valorizzazione dei diritti e prerogative in capo al singolo parlamentare indipendentemente dal gruppo di appartenenza³⁸¹. Peraltro, a sostegno di questi tesi occorre considerare che entrambi i regolamenti già prevedono dei

³⁸⁰ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.790.

³⁸¹ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p8. A sostegno di una posizione "intermedia" secondo la quale alcuni quorum andrebbero ridotti ed altri preservati, si veda Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.780.

quorum particolarmente bassi, per cui un loro ulteriore abbassamento condurrebbe ad una situazione analoga a quella relativa alle componenti politiche del gruppo misto.

Infatti, qualora venissero ulteriormente abbassate soglie che richiedono tra i tre e i quattro parlamentari, si rischia di rimettere tali poteri procedurali nel singolo deputato o senatore, comportando due criticità. La prima è che vi sarebbe un potenziale maggiore ricorso a pratiche di ostruzionismo, mentre la seconda è che si perderebbe la ratio di selettività richiesta perché tali procedure ed istituti possano essere attivati³⁸². In ultima istanza, si tratterebbe di una valorizzazione assolutamente in linea con la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, in particolare con riferimento all'ordinanza n.17 del 2019³⁸³.

L'alternativa, volta ad una maggiore tutela delle minoranze parlamentari, sarebbe quella di ridurre determinati quorum e soglie, come quello di trenta deputati valido sia per l'iscrizione di argomenti all'ordine del giorno sia per la presentazione di subemendamenti agli emendamenti o articoli aggiuntivi presentati dalla commissione o dal Governo (art. 86, comma 5, r.C.), o ancora per la presentazione di interpellanze urgenti (art. 138 bis, r.C.)³⁸⁴.

Si considerino per completezza, quelle soglie richieste per lo svolgimento di tipiche funzioni parlamentari come quella di indirizzo, attraverso la presentazione di mozioni per cui sono necessari dieci deputati o otto senatori (art. 110 r.C.; art. 157 r.S.) e per le quali sarà opportuna una valutazione circa un'eventuale revisione al ribasso.

Concludendo, un'ulteriore prospettiva sebbene di difficile realizzazione potrebbe essere quella della trasformazione di tali soglie fisse in termini frazionari, similmente a quanto accaduto per i testi unici di elezione delle due Camere. La neutralizzazione di tali soglie porterebbe con sé evidenti benefici, ma creerebbe potenziali criticità riguardo l'arrotondamento di tali rapporti in eccesso o in difetto³⁸⁵. In questo senso, si può ritenere come la migliore prospettiva possa essere rappresentata da un approccio minimale nella revisione di tali soglie, e garantire come si è detto maggior spazio e tempo al singolo parlamentare.

³⁸² Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.16.

³⁸³ Nicola Lupo, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, Luiss School of Government Policy Brief, 2020, n.5, p.3.

³⁸⁴ Giuseppe Mobilio, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, cit., p.288.

³⁸⁵ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.16.

5.1.2 I quorum frazionari, solo apparentemente neutrali

Parallelamente alle disposizioni che richiedono il raggiungimento di quorum espressi in cifra fissa, vi è un secondo ordine di disposizioni che esprimono tali soglie secondo rapporti frazionari.

Si tratta di rapporti che esprimono all'interno dei regolamenti disposizioni di rango costituzionale (coerentemente all'impostazione adottata dal Costituente con cui anche il numero di componenti delle due Camere era individuato attraverso rapporti con la popolazione³⁸⁶) o l'autonomia organizzativa dei due regolamenti³⁸⁷. A questo proposito si può menzionare l'articolo 62, secondo comma della Costituzione, che prevede, per entrambe le Camere, la possibilità di richiedere una convocazione straordinaria se effettuata da almeno un terzo dei componenti. L'approccio secondo quorum frazionari suggerisce la ricerca di una neutralità o indifferenza delle disposizioni rispetto al numero di parlamentari disponibili per la loro attivazione.

In primo luogo, rimanendo nell'ambito costituzionale, vanno segnalate quelle previsioni regolamentari che coerentemente alla ratio a cui si ispirano le disposizioni costituzionali richiamate, attribuiscono diritti e facoltà a frazioni di parlamentari. A questo proposito si pensi all'art.92 del regolamento della Camera che, coerentemente al terzo comma dell'articolo 72, prevede che l'assegnazione di un progetto di legge è assegnato in sede referente piuttosto che legislativa se vi è l'opposizione di Governo o di un decimo dei componenti della Camera (comma 1). O ancora, che un progetto di legge è rimesso all'Assemblea se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della commissione lo richiedono (comma 5). Il già citato rinvio in Assemblea, menzionato nel ca-

³⁸⁶ Si consideri per esempio: l'art. 62, comma 2, Cost.: ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti; l'art. 72, comma 3, Cost.: il regolamento parlamentare può stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto; l'art. 94, comma 5, Cost.: la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera; l'art. 138, comma 2, Cost.: le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

³⁸⁷ Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.181.

pitolo precedente con riguardo all'organizzazione delle commissioni, è previsto in forma analoga al Senato sia per la sede deliberante (art.35, comma 2, r.S.) che redigente (art.36, comma 3, r.S.).

In secondo luogo, si considerino per la Camera disposizioni quali: la trasmissione dei progetti di legge dalle commissioni permanenti al Comitato per la legislazione attivabile da un quinto dei componenti delle stesse (art. 16-*bis*, comma 4, r.C.) e la presenza di almeno un quarto dei componenti per le commissioni permanenti, ad eccezione della sede legislativa, perché le deliberazioni possano essere considerate valide (art.46, comma 1, r.C.).

Similmente a quest'ultima disposizione, al Senato viene richiesta la presenza di almeno un terzo dei componenti in ragione della sua più ridotta composizione (art.30, comma 3, r.S.). Peraltro la frazione di un terzo risulta la più ricorrente all'interno del regolamento del Senato, intesa come una vera e propria garanzia a tutela delle minoranze. In primo luogo, si può notare come un terzo dei componenti costituisca il numero minimo necessario di presenti affinché siano valide sia le deliberazioni in commissione sia le sedute della Giunta per le immunità e elezioni nel corso della procedura per le autorizzazioni a procedere.

In secondo luogo, nell'ambito dei c.d. quorum funzionali, la frazione di un terzo viene richiesta affinché possa essere riservato uno spazio nel calendario dei lavori a disegni di leggi o atti di indirizzo (artt. 53, comma 3, 55, comma 5, r.S.) o ancora per la richiesta al Presidente del Senato alla Corte dei Conti per valutazioni sulle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione di decreti-legge o dalla emanazione di decreti legislativi (art. 76-*bis*, comma 4, r.S.) ed infine, per la trasmissione di risoluzioni approvati in commissione al Presidente del Senato affinché quest'ultimo le sottoponga all'Assemblea (art. 50, comma 3, r.S.).

La presente rassegna si può concludere attraverso un rapido esame delle diverse maggioranze che vengono richieste nei due regolamenti. La tendenza riscontrabile, e comunque logica, è quella per cui i quorum più bassi sono associabili a deliberazioni che non hanno un effetto decisivo o definitivo, e pertanto riscontrabili nell'attività consultiva o referente. Al contrario, nel caso in cui si tratti di votazioni decisive, inevitabilmente i quorum vengono in alcuni casi ad elevarsi, ma vi è soprattutto una maggiore rigidità rispetto alla sussistenza del numero legale, richiesto in Costituzione (art.64, comma 3, Cost.).

Come noto, per le deliberazioni viene di regola richiesta la maggioranza semplice, che diventa assoluta sia per la revisione dei regolamenti di entrambe le Camere sia per l'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali. La maggioranza più aggravata richiesta è quella dei due terzi, necessaria per la concessione di amnistia e indulto (art. 79, comma 1, Cost.), per l'elezione del Presidente della Repubblica nei primi tre scrutini (art. 83, comma 3, Cost.) e nelle seconde deliberazione delle due Camere per evitare la richiesta di referendum per le leggi costituzionali (art. 138, comma 3, Cost.). Tale quorum, con riguardo a disposizioni "proprie" dei regolamenti, è richiesto al Senato per discutere e votare argomenti non iscritti all'ordine del giorno (art. 56, comma 4, r.S.) che aumenta fino a tre quarti alla Camera dei Deputati (art. 27, comma 2, r.C.)³⁸⁸.

In conclusione, è evidente come entrambi i regolamenti rispetto alla previsioni di quorum frazionari, cerchino una coerenza rispetto al dettato costituzionale, la cui impostazione, come si è detto, è dovuta all'originario metodo con cui veniva individuato il numero di deputati e senatori, poi modificato con la legge costituzionale n. 2 del 1963. L'utilizzo di frazioni rende tendenzialmente neutra la disciplina regolamentare rispetto all'attivazione di procedure e istituti, ma risultano funzionali anche per requisiti di composizione di Assemblea e relativi organi per la validità delle proprie deliberazioni.

Allo stesso tempo, si può ritenere come la neutralità prodotta da questo approccio non sia completa. In altri termini, in taluni casi l'applicazione di tali soglie può manifestare rilevanti criticità soprattutto con riguardo alle procedure attivabili in sede di commissione permanente collegate al rischio di un'eccessiva riduzione delle proprie composizioni³⁸⁹ o al rischio di rendere "individuale" il conseguimento di alcuni quorum funzionali. In sostanza, la necessità e cogenza di un'eventuale revisione di tali disposizioni dipenderà dall'approccio che sarà seguito in sede di revisione dei regolamenti.

³⁸⁸ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., pp. 4-5.

³⁸⁹ Sul punto Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 778-779. "Pensiamo all'art. 144, c. 5 ter Reg. Sen. che consente a un quinto dei componenti della 14ª Commissione, qualora la stessa Commissione abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, di richiedere che la questione sia esaminata dall'assemblea. Nel caso di specie la riduzione dei componenti del Senato porterebbe ciascuna Commissione a circa 14 membri, ciò consentirebbe a 2/3 senatori di attivare l'esame dell'aula. Alla Camera, invece, si pensi che le Commissioni permanenti devono trasmettere i progetti di legge al Comitato per la legislazione se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti".

Senza tenere conto di tale dato non è possibile, a parere di chi scrive, rilevare un'effettiva indifferenza di tali disposizioni alla nuova composizione del Parlamento.

5.2 Il procedimento legislativo: rischio di concentrare poteri e facoltà tra pochi parlamentari

Trattandosi di una riforma costituzionale ispirata ad una logica di modifica puntuale, la riduzione del numero dei parlamentari non può produrre alcun effetto diretto sul procedimento legislativo. Ad ogni modo, il tema riveste una sua rilevanza considerando che le forze politiche promotrici hanno sottolineato come la riduzione di deputati e senatori rendesse maggiormente efficiente e rapido il procedimento legislativo stesso, e più in generale più funzionali i lavori parlamentari. Al contrario, pare lecito ritenere che il procedimento legislativo non subisca alcun tipo di variazione. Contrariamente a quanto sostenuto dai promotori della riforma, il rischio è quello per cui entrambi i rami del Parlamento si ritroveranno a svolgere la medesima mole di lavoro a fronte però, di un terzo di parlamentari in meno³⁹⁰.

Con riferimento a quanto affermato nel capitolo precedente, rispetto al contingentamento dei tempi e l'organizzazione dei lavori parlamentari, giova ricordare come la durata dell'esame dei provvedimenti e votazione degli stessi, non siano variabili dipendenti rispetto al numero di parlamentari ma rispetto ai gruppi, elemento essenziale su cui si fondano i regolamenti delle due Camere. In altri termini, una riforma che incide esclusivamente sulla componente numerica del Parlamento e non su quella funzionale, non può porsi l'obiettivo di perseguire la maggiore efficienza dei procedimenti parlamentari, perlomeno non direttamente. Modificando solo il numero e non le funzioni che restano identiche, il carico di lavoro rimane lo stesso e i procedimenti con cui questo viene svolto rimangono invariati.

A questo proposito, emerge il principale vantaggio di una riforma ispirata ad una logica organica. Se un progetto di revisione costituzionale investe molteplici disposizioni e dunque interessa profili tra loro non omogenei ma comunque direttamente o indirettamente collegati, si è in grado di valutare la riforma nel complesso degli effetti che essa può comportare. Al contrario, attraverso una legge costituzionale che interviene su solo tre articoli disciplinanti la composizione numerica del Parlamento, non si possono porre

³⁹⁰ Lorenza Violini, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.272.

obbiettivi e fini di vasta portata come la maggiore efficienza dell'assemblea parlamentare. Il rischio che si incorre con un simile metodo è quello di schermare agli elettori gli effetti sul sistema complessivo, non permettendo una valutazione esaustiva e completa degli stessi³⁹¹.

Rispetto alla presunta lentezza del procedimento legislativo, va segnalato che recenti ricerche sul tema segnalano al contrario come suoi tratti caratteristici l'accelerazione e la velocità³⁹². In effetti, pure la stessa legge costituzionale ha conosciuto un iter di approvazione piuttosto rapido, pari a circa sei mesi per ottenere le doppie deliberazioni di entrambe le Camere, essendo stata presentata nel febbraio del 2019 e approvata con procedura aggravata (art.138 Cost.) ad ottobre 2019. Secondo questa tesi, pare auspicabile un cambio di marcia in senso opposto, che favorisca maggiore tempo e maggiore attenzione alle diverse istanze e al confronto politico, elementi di cui si sta perdendo progressivamente il valore e la cui importanza è stata sottolineata recentemente dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n.17 del 2019.

Si può inoltre notare come la ricerca di un procedimento legislativo più rapido e veloce costituisca una costante nel riformismo italiano. Le stesse modifiche dei regolamenti parlamentari apportate negli anni Ottanta sono state introdotte con lo scopo di superare la lentezza delle procedure previste con la riforma del 1971 e garantire una maggiore tempestività della fase decisionale. Analogamente, senza entrare nel merito si possono anche menzionare le revisioni apportate nel 1997³⁹³.

Alla luce di queste premesse, si può affermare che la riduzione del numero dei parlamentari rischi di incidere negativamente, anzi in senso totalmente opposto rispetto agli obbiettivi originari concernenti il procedimento legislativo. Oltre all'aumento del carico di lavoro per singolo parlamentare, si dovranno considerare ulteriori questioni come il rischio di leggi approvate da un numero esiguo di parlamentari nelle commis-

³⁹¹ Anna Maria Poggi, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.266.

³⁹² Erik Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 278.

³⁹³ Giovanni Guerra, *Quando il legislatore costituzionale "dà i numeri" è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, cit., p.522.

sioni in sede legislativa o deliberante (in particolare, in alcune commissioni del Senato ne saranno sufficienti quattro³⁹⁴).

Più in generale, risulta complesso ipotizzare che sia sufficiente una riduzione proporzionale di soglie o frazioni richieste per l'attivazione di rilevanti procedure in fase legislativa, perché questo continui a funzionare secondo i ritmi attuali. Si consideri come esempio la richiesta di istruttoria legislativa (art. 79, comma 5, r.C.) per cui su richiesta di almeno quattro deputati il Governo è tenuto a fornire dati, informazioni o relazioni tecniche. In caso di riduzione dei parlamentari, non sarebbero più sufficienti quattro deputati ma tre o forse due³⁹⁵.

Concludendo, si tratta di un'ipotesi (quella del Parlamento più agile) che non trova alcuna forma di riscontro e che, come è stato opportunamente segnalato, non considera e anzi evita di confrontarsi con questioni che minano concretamente al cuore stesso del parlamentarismo italiano. Si tratta dello scarso ricorso alle funzioni di indirizzo politico e legislativa, del frequente ricorso dell'Esecutivo alla decretazione di delegata e di urgenza, dell'apposizione della questione fiducia ai maxiemendamenti, della scarsa qualità della produzione legislativa e della perdita da parte del Parlamento del ruolo di sede di confronto e dibattito, elemento imprescindibile in una democrazia parlamentare³⁹⁶.

Se il reale obbiettivo del legislatore è quello di rendere più rapido il procedimento legislativo, allora si dovrà intervenire a livello regolamentare. In questo senso, secondo alcuni autori, da una attenta lettura degli articoli 70, 71 e 72 della Costituzione se ne potrebbe ricavare uno spazio che consenta di superare il meccanismo delle navette parlamentari, in analogia col caso francese in cui alla terza lettura sono attivabili meccanismi e procedure volte a superare l'empasse del Parlamento³⁹⁷. Ma è ancora opportuno sottolineare che simili effetti si produrrebbero nel solo in cui si decidesse di intervenire in maniera organica sui regolamenti parlamentari, e non attraverso la riforma costituzionale in esame.

³⁹⁴ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., p.9.

³⁹⁵ Luca Gori, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.140.

³⁹⁶ Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.55.

³⁹⁷ Marina Calamo Specchia, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "quality over quantity": tanto rumore per nulla?*, in "Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online", 2020, n.1, p.15.

5.3 Le funzioni di garanzia costituzionale svolte dal Parlamento: dall'elezione del Presidente della Repubblica alla revisione costituzionale

5.3.1 Il procedimento di revisione costituzionale, il ruolo dei gruppi parlamentari alla luce della riforma costituzionale

Il procedimento di approvazione di leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali è disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione. Attraverso questa disposizione viene previsto un duplice aggravamento procedurale per l'approvazione di tali leggi. Il primo consiste nell'obbligo per ciascuna Assemblea di deliberare due volte il medesimo testo, con un intervallo minimo tra una delibera e l'altra di tre mesi. Il secondo consiste nelle maggioranze previste nella seconda deliberazione. Infatti, viene richiesta una maggioranza assoluta dei componenti, ma per evitare la possibile richiesta di referendum su tale legge sono necessari i due terzi dell'Assemblea, con lo scopo di produrre un largo consenso delle forze politiche in Parlamento tale da riflettere lo stesso spirito di compromesso della Costituente.

Occorre dunque interrogarsi su possibili conseguenze della riduzione dei parlamentari su tale procedimento. Analogamente al procedimento legislativo ordinario, non pare possibile ravvisare conseguenze dirette sul procedimento di approvazione delle leggi costituzionali. Attraverso la riduzione del numero di deputati e senatori, viene conseguentemente a ridursi il numero di parlamentari necessari affinché possa essere approvata una legge costituzionale o di revisione costituzionale. In particolare, per la Camera dei Deputati: la maggioranza di due terzi passa da 420 a 267 deputati; per la maggioranza assoluta, da 316 a 201 deputati. Per il Senato della Repubblica (escludendo i senatori a vita): la maggioranza di due terzi da 210 a 134 senatori; la maggioranza assoluta da 159 a 101 senatori.

In questo senso, risulta complesso trovare un'incidenza diretta della riforma costituzionale tale che possa influenzare le garanzie e gli aggravamenti che l'articolo 138 della Costituzione prevede. Più in generale, potrebbe risultare meno faticoso spostare il consenso o il dissenso rispetto ad una legge costituzionale, visto il minor numero di parlamentari da convincere. In estrema sintesi potrebbe prodursi un quadro in cui è più "facile" modificare la carta costituzionale, ma secondo lo stesso ragionamento, maggiormente facilitata sarebbe la ricerca di un quinto dei componenti di uno dei rami del Par-

lamento perché si possa richiedere il referendum, in caso di mancato raggiungimento dei due terzi in sede di seconda lettura³⁹⁸.

In primo luogo, quanto detto troverebbe un ulteriore riscontro se si considera quella che è stata la storia recente delle riforme costituzionali, soprannominate non a caso “riforme a colpi di maggioranza”³⁹⁹, vale a dire leggi di revisione costituzionale che sono state approvate esclusivamente da precisi schieramenti politici, non creando i presupposti per raggiungere i due terzi dell’Assemblea e quindi successivamente sottoposte alla consultazione referendaria.

In secondo luogo, una simile implicazione andrebbe ad inserirsi in un quadro in cui, ricollegandosi rispetto a quanto affermato nel secondo capitolo, i partiti politici o meglio i gruppi parlamentari risulteranno essere piuttosto rigidi e pochi inclini a lasciare ai propri parlamentari spazi di autonomia decisionale. In effetti, la questione sarà probabilmente risolta in un momento ancor precedente rispetto alla formazione dei gruppi, vale a dire quando i candidati verranno scelti dalle segreterie o direzioni centrali. A questo proposito è probabile che saranno selezionati secondo fedeltà e obbedienza al partito, piuttosto che in base ad altri elementi.

In conclusione, sebbene la riforma costituzionale che riduce del numero dei parlamentari non recherà conseguenze dirette al procedimento di approvazione di leggi costituzionali o di revisione costituzionale, potrebbe incidere significativamente sulla distribuzione del consenso o del dissenso all’interno del Parlamento attorno ad un progetto di revisione costituzionale, essendovi meno parlamentari da dover convincere in favore o in sfavore di una riforma.

5.3.2 L’elezione del Presidente della Repubblica: il peso dei delegati regionali

Come noto, il Presidente della Repubblica è eletto in seduta comune del Parlamento per maggioranza dei tre quinti per i primi tre scrutini e a maggioranza assoluta per i successivi. Come indicato all’articolo 83, comma 2 della Costituzione, ne viene definito il collegio di elezione secondo l’integrazione dei 58 delegati regionali. Questi sono eletti dai

³⁹⁸ Elena Vivaldi, *Le conseguenze del numero dei parlamentari su alcune “funzioni di garanzia” esercitate dal Parlamento*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.98.

³⁹⁹ Si veda Roberto Bin, *Riforme costituzionali “a colpi di maggioranza”: perché no?*, in “Quaderni Costituzionali”, 2006, n.2, pp.341-342. Si tratta di una tendenza avviata con la riforma del Titolo V del 2001, successivamente proseguita con le riforme costituzionali del 2006 e del 2016. Tutte e tre le riforme hanno goduto del sostegno più o meno esclusivo di un solo schieramento politico.

Consigli regionali, in ordine di tre per ogni Regione, ad eccezione della Valle d'Aosta, a cui ne è attribuito uno. Il medesimo comma stabilisce che l'elezione dei delegati deve assicurare la rappresentanza delle minoranze.

L'elezione del Capo dello Stato, si caratterizza per due elementi: è indiretta e richiede un'alta maggioranza. Il coinvolgimento dei delegati regionali e la richiesta di una maggioranza quanto più estesa possibile, sono elementi necessari affinché la figura del Presidente della Repubblica si conformi come quella di garante delle Costituzioni. L'allargamento ai delegati regionali all'elezione del Capo dello Stato ha un valore meramente simbolico, poiché ne legittima il carattere di rappresentante dell'unità nazionale, mentre la richiesta di maggioranze elevate è volta a creare una condivisione quanto più ampia possibile attorno alla figura del Capo dello Stato. Rispetto al valore simbolico dei delegati, va segnalato peraltro che questi non presenziano in Assemblea nel corso del giuramento del neo Presidente della Repubblica⁴⁰⁰.

Con riguardo alla condizione posta in Costituzione rispetto alla rappresentanza di minoranze nella composizione delle delegazioni delle Regioni partecipanti all'elezione del Capo dello Stato, occorre soffermarsi su alcuni rilievi. In primo luogo, si tratta di una delegazione dal numero ristretto (tre) per cui pare improbabile l'opportunità di rappresentare tutte le minoranze parte del consiglio Regionale. In secondo luogo, si consideri che la composizione di ciascuna delegazione, al netto del vincolo costituzionale, è definita da regolamenti consiliari o statuti regionali.

Entrambe le considerazioni rilevano come la rappresentanza delle minoranze richiesta in Costituzione, incida esclusivamente sulla modalità di elezione delle delegazioni (attraverso il voto limitato) piuttosto che sulla loro effettiva composizione. In questo senso, si consideri che generalmente le composizioni sono così definite: per la maggioranza Presidente della Giunta regionale e Presidente del Consiglio regionale (o capogruppo del partito di maggioranza in Consiglio), per le minoranze un membro del Consiglio parte dell'opposizione. Nella partecipazione all'elezione del Capo dello Stato, i delegati non hanno assunto un ruolo o un peso decisivo né in termini numerici né tantomeno politici, in quanto condizionati e subordinati alle linee dai partiti presenti in Parlamento di cui sono parte⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ Elena Vivaldi, *conseguenze del numero dei parlamentari su alcune "funzioni di garanzia" esercitate dal Parlamento*, cit., p.93.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

Definito il quadro generale, occorre considerare come la riforma che riduce il numero dei parlamentari possa incidere sull'elezione del Presidente della Repubblica. Risulta evidente come, in caso di riduzione del numero di deputati e di senatori, e tenendo costante il numero di delegati regionali, il peso specifico di questi ultimi sia destinato ad aumentare. In particolare, il peso specifico dei delegati regionali rispetto al Parlamento attuale equivale al 6,09%, ma in caso di approvazione della riforma costituzionale aumenterebbe fino al 9,57%⁴⁰². Includendo nel calcolo i senatori a vita, il totale dei soggetti chiamati a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica equivale a 663 (400+205+58). Per i primi tre scrutini la maggioranza richiesta equivale a 442 elettori, mentre a partire dal quarto 332.

Confrontando tale dato con le maggioranze previste per l'ultima elezione del Capo dello Stato, a cui parteciparono un totale di 1009 elettori (630+321+58, inclusi i senatori a vita) con rispettive maggioranze di 673 e 505, emerge come il peso dei 58 delegati assuma una rilevanza considerevole, riducendosi significativamente la differenza fra componente parlamentare e componente regionale⁴⁰³. Per essere più precisi, il peso specifico dei delegati passerebbe: dall' 8,6% al 13,1% per i primi tre scrutini e dal 11,5 % al 17,5% per il quarto e successivi scrutini. Ne discende che le maggioranze previste dall'articolo 83 delle Costituzione andrebbero così a definirsi: 439 voti per le prime tre votazioni richiedenti i due terzi dell'Assemblea e 330 a partire dalla quarta, da cui è richiesta la maggioranza assoluta.

Occorre premettere che la riforma costituzionale in esame non dispone modifiche al numero di delegati previsto dall'articolo 83, comma 2, della Costituzione. La ragione di questa scelta, rispetto ad una questione più volte richiamata nel corso dell'iter sia in sede di dibattito parlamentare sia in sede di audizione degli esperti e ancora, rispetto alla quale si è dichiarato inammissibile un emendamento volto ad introdurre la riduzione del numero membri delle delegazioni regionali, è coerente rispetto al più volte

⁴⁰² Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p.173. Si veda anche Massimo Luciani, *Un taglio non meditato*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.247. “mantenendo gli attuali tre rappresentanti regionali, infatti, il peso che questi avrebbero nel Parlamento in seduta comune da loro integrato sarebbe molto più elevato di quello attuale e così significativo da condizionare in modo imprevedibile gli equilibri parlamentari, già - come è ben noto - tanto delicati in occasione dell'elezione del Capo dello Stato».presidenti + 58), pari a circa 8.7%”.

⁴⁰³ Giampiero Di Plinio, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, cit., p.15.

richiamato, metodo di riforma puntuale. Sul punto, va sottolineato come sia già stato avviato l'iter di una proposta di riforma dell'articolo 83.

Secondo parte della dottrina, la crescita del peso specifico dei delegati regionali non deve considerarsi come elemento di poco valore, ma che anzi ne vadano attentamente analizzate le possibili implicazioni. In particolare, tale dato assumerebbe una significativa rilevanza nel caso in cui le Regioni (e dunque i loro delegati) esprimessero delle maggioranze politiche diverse rispetto a quelle parlamentari, eventualità concreta e che accrescerebbe le difficoltà nella ricerca di un accordo trasversale fra le forze politiche in grado di garantire il raggiungimento delle maggioranze richieste nei primi tre scrutini⁴⁰⁴.

Analogamente alle considerazioni mosse rispetto all'attesa integrazione della Commissione per le Questioni regionali, anche in questo caso non va letto necessariamente in maniera critica questo scenario. Confrontandosi rispetto ad un Parlamento a ranghi ridotti, una possibile valorizzazione delle Regioni nell'elezione del Capo dello Stato potrebbe essere letta positivamente in quanto segnale di una loro maggiore integrazione e coinvolgimento nelle dinamiche istituzionali.

Coerentemente a quanto stabilito nel programma di Governo, con cui l'attuale Esecutivo evidenziava la necessità di presentare *“un testo volto a modificare il principio della base regionale per l'elezione del Senato e per riequilibrare il peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, a partire dall'elezione successiva a quella delle nuove Camere in composizione ridotta”*, è stata presentata la proposta di riforma costituzionale C. 2238, volta a modificare gli articoli 57 e 83 della Costituzione.

In particolare, verrebbe sostituita la previsione di elezione su base regionale del Senato con una circoscrizionale e ridotto il numero di delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica da tre a due (eccetto la Valle D'Aosta). Merito di tale proposta sarebbe quello di ristabilire la proporzione originariamente prevista in Costituzione tra la componente parlamentare e quella regionale⁴⁰⁵. Invero, attraverso la presen-

⁴⁰⁴ Giovanni Tarli Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, cit., p.387 e Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, cit., p.70.

⁴⁰⁵ Ginevra Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit., p.7.

za di due delegati per Regione (ed uno per la Valle D'Aosta), la componente regionale costituirebbe il 5,9% del collegio di elezione del Capo dello Stato.

Punto critico è rappresentato dal mantenimento del requisito di rappresentanza delle minoranze all'interno delle delegazioni regionali. Questo ne determinerebbe una composizione secondo un delegato di maggioranza ed uno di minoranza, comportando per quest'ultima un'inevitabile sovrarappresentazione⁴⁰⁶. Inoltre, si ritornerebbe in uno scenario in cui il peso dei delegati regionali risulterebbe pressoché irrilevante, specialmente a partire dal quarto scrutinio “con il rischio, se non addirittura la certezza, dopo il terzo scrutinio, di garantire una totale e incondizionata autosufficienza delle maggioranze governative/parlamentari, che potranno contare su un numero di delegati regionali identico a quello delle opposizioni”⁴⁰⁷.

In aggiunta, si consideri che nella figura del Presidente della Repubblica risiede il concetto di unità nazionale. Sebbene questa nozione non vada intesa nel solo senso territoriale, ad ogni modo questa ne è certamente una componente a cui gli stessi Costituenti, attraverso la scelta di integrare il collegio di elezione del Capo dello Stato con i delegati regionali, hanno fatto espressamente riferimento. Si tratta pertanto di un elemento che “trova solido fondamento sistemico” e che merita di essere ulteriormente valorizzato piuttosto che compresso, soprattutto in ragione della perdita di rappresentatività del Parlamento stesso, sede del pluralismo politico⁴⁰⁸.

Per completezza, sebbene si tratti di un'eventualità ad oggi mai verificatasi nel nostro ordinamento, si consideri l'articolo 90 della Costituzione che prevede la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato votata a maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune. Attraverso la riduzione dei parlamentari si passerebbe da 476 a 301 parlamentari.

5.3.3 L'impatto ridotto della riforma costituzionale nell'elezione dei cinque giudici della Corte Costituzionale

Il Parlamento in sedute comune, secondo l'articolo 135 della Costituzione elegge un terzo dei quindici giudici parte della Corte Costituzionale. Come noto, i restanti due ter-

⁴⁰⁶ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.767.

⁴⁰⁷ Michele Belletti, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*, cit., p.11.

⁴⁰⁸ Pier Domenico Logroscino, *Rinvigorire il Parlamento “tagliato” a scapito delle ragioni del regionalismo*, in “Federalismi”, 2020, n.24, p.108.

zi sono eletti in misura equivalente da Presidente della Repubblica e supreme magistrature ordinaria ed amministrative. La distribuzione dell'elezione dei membri di tale organo, c.d. elezione plurima, garantisce una composizione tale riflettere sensibilità e approcci diversi ma tra loro complementari: quella politica e quella giuridico-tecnica.

Una simile configurazione, secondo la visione dei padri Costituenti ne avrebbe garantito imparzialità e neutralità rispetto alle contingenze politiche. A garantire la terzietà dei membri della Corte Costituzionale occorre considerare elementi come la durata della carica, equivalente a nove anni a cui non può far seguito un'ulteriore elezione. Nel caso di decadenza anticipata dalla carica, viene eletto il sostituto dall'organo di elezione del suo predecessore entro un mese dalla cessazione della carica. Analoghe considerazioni valgono nel caso di decadenza ordinaria dalla carica.

L'elezione dei cinque giudici da parte del Parlamento in seduta comune è disciplinata dall'articolo 3 della legge cost. n.2 del 1967, secondo il quale i membri della Corte costituzionale sono eletti a scrutinio segreto secondo maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea per i primi tre scrutini. Negli scrutini successivi la maggioranza necessaria passa ai tre quinti dell'Assemblea. Come si può facilmente notare si tratta di maggioranze particolarmente elevate, e con riguardo agli scrutini successivi al quarto, con un quorum persino più consistente di quello necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica. Anche in questo caso, la richiesta di maggioranza aggravata è sinonimo di scelta condivisa e di compromesso fra le forze politiche, in modo che si possa creare una convergenza quanto più ampia possibile rispetto ad un ruolo di primaria rilevanza per il nostro ordinamento e per il quale si richiede la massima neutralità.

Al contrario, rispetto a tali aspettative si è consolidata la prassi per cui le candidature e successive elezioni dei giudici membri della Corte siano frutto di accordi tra i principali partiti, rispecchiandone il colore politico. Si tratta peraltro di nomine che nel corso degli anni si sono caratterizzate per numerosi e significativi ritardi, rilevanti al punto di determinare rinvii di udienze e ampi intervalli tra la decadenza di un giudice e la nomina del suo sostituto⁴⁰⁹.

Alla luce di queste premesse occorre interrogarsi sull'impatto della riforma costituzionale sull'elezione dei membri della Corte Costituzionale. Differentemente a quanto rilevato con riguardo all'elezione del Presidente della Repubblica, pare lecito ipotizzare come non vi sia un effetto diretto sull'elezione dei cinque giudici costituziona-

⁴⁰⁹ Elena Vivaldi, *Le conseguenze del numero dei parlamentari su alcune "funzioni di garanzia" esercitate dal Parlamento*, cit., p.89.

le⁴¹⁰. La differenza sostanziale rispetto a quanto discusso precedentemente, è che in questo caso tutto il collegio di elezione si riduce proporzionalmente, mentre per l'elezione del Capo dello Stato una componente resta numericamente costante, vale a dire quella regionale. Invero, si tratterà di una riduzione delle maggioranze richiesta per i diversi scrutini, senza significative implicazioni sulle elezioni. I primi tre scrutini passeranno da 630 a 400 parlamentari, mentre dal quarto da 567 a 360 elettori. Ma partecipando all'elezione i soli parlamentari, la riduzione sarà tale da non determinare alcuna forma di distorsione.

Gli unici fattori di natura politica che possono in un certo senso influenzare tali procedimenti, seppur indirettamente, sono la legge elettorale e dunque la successiva configurazione politica del Parlamento e, analogamente a quanto ipotizzato per le leggi costituzionali, la maggiore facilità per le forze politiche di influenzare e determinare le candidature, spostando più agevolmente consenso e dissenso all'interno del Parlamento e forse impedendo ritardi nell'elezioni, diversamente alle precedenti legislature⁴¹¹.

5.3.4 L'impatto ridotto della riforma costituzionale nell'elezione della componente laica del CSM

In conclusione alla rassegna delle funzioni di garanzia costituzionale svolte dal Parlamento, si consideri l'elezione svolta in sede comune del Parlamento di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura. Anche in questo caso qualche breve premessa. Il riferimento in Costituzione è contenuto all'articolo 104, secondo il quale Parlamento elegge un terzo dei membri del CSM tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio. Attualmente il Consiglio Superiore si compone di 27 membri, secondo quanto stabilito dalla legge n. 44 del 2002. Tra questi tre sono di diritto (Presidente della Repubblica, primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione), sedici sono eletti dai magistrati (c.d. componente togata) ed i restanti otto dal Parlamento in seduta comune (c.d. componente laica).

I membri del CSM di nomina parlamentare sono eletti secondo l'articolo 22 della legge n. 195 del 1958, con il quale si richiedono tre quinti dei componenti per i primi due scrutini e tre quinti dei votanti a partire dal terzo scrutinio. In questo senso, la riforma si limiterebbe a passare da 570 a 360 parlamentari necessari per i primi due scru-

⁴¹⁰ In questi termini con riguardo anche all'elezione di un terzo del CSM, Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p.62.

⁴¹¹ Ivi, p.90.

tini, e dal terzo e successivi da 570 a 360 elettori. Da menzionare, la previsione del regolamento della Camera per cui le sedute a partire dal terzo scrutinio sono considerate valide se presente la maggioranza dei componenti. Anche in questo caso vi sarebbe un'inevitabile variazione per il raggiungimento del numero legale da 476 a 301, con la necessità per i primi due scrutini di raggiungere maggioranze di almeno 286 (pari a tre quinti di 476) e di 181 per i successivi (tre quinti di 301).

Analogamente, all'elezione dei membri della Corte Costituzionale non vanno segnalati particolari rilievi critici, perché di fatto si assisterebbe ad un mero abbassamento proporzionale delle maggioranze necessarie. Unico elemento di differenziazione, è l'elezione contestuale dei membri della componente laica (a differenza del caso precedente) per cui è lecito ipotizzare che a meno parlamentari possa corrispondere minor tempo perché venga trovato un accordo fra le forze politiche per l'elezione⁴¹².

5.4 Scenari futuri: riforma dei regolamenti parlamentari o vittoria della prassi?

Sebbene la riforma costituzionale in esame si caratterizzi per la sua estrema puntualità, come è stato sottolineato a più riprese nel presente elaborato, gli effetti da essa prodotta saranno da considerare come sistemici. In questo senso, un intervento di ampio respiro su entrambi regolamenti pare quanto mai auspicabile. Il carattere potenzialmente organico di una revisione regolamentare permetterebbe, seppur in quadro di assoluta conferma del bicameralismo perfetto, di raccogliere le istanze e gli obbiettivi che avevano animato i precedenti tentativi di riforma costituzionale del 2006 e del 2016. In questo senso, estendendo per esempio tale riflessione al procedimento legislativo, si potrebbe valutare l'ipotesi di introduzione della corsia preferenziale per i progetti di legge ritenuti fondamentali per la realizzazione del programma di Governo⁴¹³.

Ma il rischio di andare incontro ad una condotta inerte delle due Camere va considerato come concreto e non come una possibilità marginale. Come si è detto, la riforma investirà numerose disposizioni regolamentari che allo stato attuale non risultano come direttamente modificate dalla riduzione dei parlamentari, ma sulle quali sarà quan-

⁴¹² Ivi, p.92.

⁴¹³ Di questo parere Luigi Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 2020, n.3, p.358.

tomeno opportuno riflettere in termini di un possibile ripensamento e riscrittura di intere discipline.

In particolare, l'impatto certamente più significativo si avrebbe su quelle disposizioni che regolano la composizione politica e l'organizzazione delle due Camere. In questo senso, l'inerzia (volontaria o non) rispetto alla riforma delle soglie dei gruppi parlamentari, renderebbe di certo il Parlamento meno frammentato ma sicuramente più ostile e inaccessibile alle forze politiche di ridotte dimensioni. Sul punto, tale riflessione non va circoscritta alla sola dimensione regolamentare, bensì anche a quella relativa alla legislazione elettorale, potenzialmente decisiva rispetto alla futura composizione politica del Parlamento in gruppi, incidendo di conseguenza sulle composizione delle sue articolazioni e sull'organizzazione dei lavori, che come noto passa per la Conferenza dei Capigruppo⁴¹⁴.

Del resto, gli effetti combinati della nuova (se così sarà) legislazione elettorale con la disciplina regolamentare dei gruppi ricadranno "a cascata" su numerose disposizioni regolamentari, non solo con riguardo alla composizione delle commissioni permanenti e all'organizzazione dei lavori, ma più in generale rispetto all'attivazione di procedure e istituti tramite quorum (specialmente alla Camera, il cui regolamento segue il criterio ponderale). Allo stesso tempo, una condotta inerte del legislatore non è da considerarsi improbabile. Tale eventualità, a parere di chi scrive, rifletterebbe e anzi confermerebbe l'impostazione di tale di progetto di riforma come ispirata ad una logica antiparlamentare. Un ulteriore fattore che potrebbe incidere è la differenza tra i procedimenti di revisione regolamentare fra i due rami del Parlamento.

Come noto, alla Camera la Giunta per il regolamento riveste un ruolo centrale detenendo in sostanza il monopolio dell'iniziativa per l'iter di modifica (art.16, r.C.), mentre al Senato tale facoltà è rimessa a ciascun senatore (art.167, comma 2, r.S.). La produzione di un quadro regolamentare incoerente rispetto all'esito positivo della consultazione referendaria pare ancor più concreto qualora si considerasse un intervento sulle discipline regolamentari organico, che non si limiti a correggere le sole disposizioni direttamente interessate dalla riduzione del numero dei parlamentari. Possibili profili oggetto di una più ampia revisione dei regolamenti potrebbero includere il procedimento legislativo, la limitazione alla decretazione d'urgenza, l'apposizione della questione

⁴¹⁴ Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p.15.

di fiducia ai maxi emendamenti e più in generale la ricerca di un equilibrio tra celerità delle procedure parlamentari e tutela delle minoranze⁴¹⁵.

In secondo luogo, si consideri che un possibile immobilismo del legislatore potrebbe essere favorito dalla mancanza di convergenza politica tra le parti coinvolte, con l'inevitabile divisione in schieramenti fra favoriti e sfavoriti, con i primi che per ovvie ragioni vanno considerati in maggioranza rispetto ai secondi. Si tratterebbe in ogni caso di un possibile fattore in grado di rallentare il progetto di revisione, per cui come noto i tempi sono particolarmente ristretti.

In terzo luogo, questa possibile inerzia potrebbe essere interpretata come l'espressa volontà del legislatore di produrre una chiara discontinuità rispetto al significato attribuito alle disposizioni previste dall'attuale disciplina, ma ottenuta allo stesso tempo nel segno della continuità. In altri termini, mantenere i regolamenti immutati rispetto ad una riduzione del numero di parlamentari, non sarebbe altro che un'esplicita scelta politica di valorizzazione in senso evidentemente maggioritario delle diverse discipline regolamentari, su tutte quella relativa ai gruppi. In aggiunta, una possibile preservazione di quorum funzionali particolarmente elevati rispetto ad una drastica riduzione dei membri delle due Camere, renderebbe di certo più agili e celeri i lavori parlamentari a discapito della rappresentanza e del pieno coinvolgimento delle formazioni minori, in piena coerenza con una logica maggioritaria.

In secondo luogo, vanno considerate anche le probabili difficoltà nel coordinamento fra le due Camere per il raggiungimento di una maggiore omogeneità fra i regolamenti di Camera e Senato. I segnali peraltro non paiono certamente rassicuranti, visto il mancato seguito ai punti emersi nella seduta del Giunta per il regolamento della Camera del 3 ottobre 2019. A questo proposito ed ulteriormente preoccupante, si consideri che al Senato (ove la riduzione dei parlamentari avrà un impatto più rilevante rispetto all'altra Assemblea) la questione pare non costituire una priorità, vista la sua assenza dalle sedute della Giunta per il regolamento, e più in generale di proposte di modifica al regolamento stesso⁴¹⁶.

In questo contesto, non va esclusa la possibilità per cui la prossima legislatura sarà "disciplinata" dall'attività interpretativa dei Presidenti di Assemblea, chiamati a

⁴¹⁵ Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p.775.

⁴¹⁶ Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., pp.20-21.

“costruire una trama normativa di connessione fra l’impianto regolamentare ed il nuovo quadro costituzionale⁴¹⁷” attraverso soluzioni di natura sperimentale, applicazione (o disapplicazione) di norme o interpretazioni tali da evitare l’emersione di eventuali profili critici.

Si tratterebbe di uno scenario in linea rispetto alla condotta attuale dei Presidenti di Assemblea, restii a convocare e coinvolgere la Giunta per il regolamento preferendo la Conferenza dei Capigruppo. Ad ogni modo, indipendentemente dalla natura della (possibile) revisione dei regolamenti (puntuale o organica), l’impatto della riforma pare talmente esteso che si assisterebbe (con differente frequenza) alla formazione di convenzioni e prassi sia interpretative sia applicative, in modo che i regolamenti possano nella loro interezza assorbire ed adattarsi al mutato quadro costituzionale⁴¹⁸.

In conclusione, la riforma costituzionale e la minaccia di un’inerzia riformatrice allontanerebbero i regolamenti dal dato costituzionale di cui all’art. 64 Cost., aprendo la strada a soluzioni interpretative e sperimentali che non possono in alcun modo sostituire in maniera adeguata un’organica revisione regolamentare. Quest’ultima pare necessaria non solo in ragione degli effetti della riduzione dei parlamentari, ma anche per conseguire quell’attesa omogeneità fra le discipline dei due regolamenti, necessaria affinché sia produca un’apprezzabile valorizzazione del Parlamento.

⁴¹⁷ Luca Gori, *Sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p.141.

⁴¹⁸ Ivi, p.140.

Conclusioni

Alla luce di quanto discusso, e cercando di fornire una risposta al quesito di ricerca che ha animato il presente elaborato, si può affermare che la puntualità formale della riforma costituzionale che riduce il numero dei parlamentari non si può riscontrare sul piano sostanziale. In effetti, l'inserimento di questo emendamento in un'architettura istituzionale equilibrata e regolata da principi stabili, rischia di stravolgerne l'assetto, senza la reale intenzione di produrre un simile risultato. In questo senso, un'analisi storica come quella condotta nel primo capitolo può venire di certo in soccorso. Tutte le principali iniziative legislative costituzionali che disponevano la riduzione del numero dei parlamentari, accompagnavano tale previsione con ulteriori misure che fossero in grado di rendere funzionale un ridimensionamento delle due Camere ad una differenziazione delle proprie funzioni. Emblematiche possono considerarsi le considerazioni della Presidente Iotti nella relazione finale dei lavori della seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, in cui si ritenne preferibile in assenza di una convergenza su una riforma complessiva del Parlamento *“non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie”*.

Ad ogni modo, la riduzione dei parlamentari è stata sostenuta per tre ragioni, in ordine: la riduzione dei costi, la possibilità di allineare la composizione del Parlamento italiano a quelle dei paritetici europei ed infine rendere più agili ed efficienti i lavori parlamentari. Il presente lavoro si è posto l'obiettivo di verificare se e in che misura la riforma costituzionale in esame sia in grado conseguire questi propositi. Considerando il primo argomento, la riduzione dei parlamentari comporta una riduzione dei costi e dunque di spesa pubblica, ma l'entità di tale taglio pare con ogni probabilità irrilevante rispetto alle dimensioni del bilancio dello Stato. Un risparmio dello 0,007% sulla spesa pubblica pari a 57 milioni l'anno rende particolarmente debole questa argomentazione e di certo non pare in grado di giustificare un intervento così drastico su un'istituzione centrale come il Parlamento.

Alla luce dell'analisi comparata tesa a verificare la presunta opportunità di allineamento del Parlamento italiano rispetto alle altre assemblee europee, si rischia di percorrere un sentiero scivoloso e ricco di insidie. La premessa sulla base della quale risulta opportuno sviluppare tale analisi riguarda la modalità con cui si intende operare il confronto, se per numeri assoluti o per rapporti tra numero dei parlamentari e popolazione rappresentata. Sebbene alcuni autori abbiano sostenuto come la reale dimensione

del Parlamento italiano si rilevi nella sua numerosità, in questa sede si è ritenuto preferibile adottare il secondo metodo. Invero, attraverso questo criterio si è in grado di cogliere la reale portata rappresentativa di un Parlamento, poiché la numerosità non viene considerata come un dato a sé stante, ma posta in relazione alla popolazione. In secondo luogo, seguendo la logica dei numeri assoluti si depura ed esclude qualsiasi considerazione rispetto alla specificità di un Parlamento, se per esempio organizzato in un bicameralismo (perfetto o imperfetto) o monocameralismo, fattori determinanti che ne giustificano una determinata composizione piuttosto che un'altra.

Tenendo in considerazione la comparazione tra le Camere basse, tra cui vige una maggiore omogeneità sotto il profilo dell'elezione e delle funzioni da esse svolte, si coglie con estrema facilità come la motivazione di "allineare l'Italia alle altre esperienze europee" non trovi alcun riscontro né tantomeno giustificazione. Attualmente in questa graduatoria la Camera dei Deputati occupa la sestultima posizione e in caso di approvazione della riforma diverrebbe ultima. Analoghe considerazioni per il Senato, che passerebbe dalla sestultima posizione alla terzultima.

Alla luce di queste premesse, la riforma non pare indifferente sotto il punto di vista della rappresentanza. Inevitabile sarà una compressione della capacità rappresentativa del Parlamento testimoniata dai risultati emersi nel corso dell'analisi comparata. Il legislatore, nel tentativo di rendere neutrale la disciplina elettorale al numero di seggi disponibili, ha raggiunto solo parzialmente tale risultato. In primo luogo, la ridefinizione dei collegi, funzionale al nuovo numero di seggi, è subordinata ad un combinato disposto tra la legge costituzionale e legge n.51 del 2019, peraltro secondo un eccessivo intervallo di scostamento tra popolazione del collegio e della circoscrizione di appartenenza, pari al 20%.

Cruciale diviene inoltre la definizione del concetto di neutralità: se per neutralizzare una legge elettorale si intende ricorrere alla sostituzione di cifre fisse a rapporti frazionari allora è evidente che tale obiettivo è stato pienamente conseguito. Ma, considerando che a partire della prossima legislatura, senza una riforma della legislazione elettorale, la normativa vigente andrà ad applicarsi ad un Parlamento ridotto di 345 seggi, i risultati da essa prodotti saranno differenti. Considerando due dati numerici, il numero di abitanti per singolo deputato aumenterebbe da 96.006 a 151.210 mentre quello per singolo senatore da 188.424 fino a 302.420.

In generale, le conseguenze si manifesterebbero sia sul piano dell'elettorato attivo, per cui diminuirebbe la capacità di influenza degli elettori sull'esito elettorale e si

creerebbe un potenziale pregiudizio nel principio di uguaglianza del voto, sia su quello passivo, perché per essere eletto ciascun candidato necessiterà un maggiore numero di voti. Contestualmente, mentre risulta paradossale il caso del Trentino-Alto Adige che al Senato nonostante la drastica riduzione del numero di senatori potrà eleggerne ben sei, particolarmente penalizzate risulteranno le Regioni di dimensioni ridotte come la Basilicata e l'Umbria, che vedranno il rapporto tra seggio assegnato e popolazione raddoppiarsi. In generale, a ciascun deputato e senatore sarà associata una porzione di popolazione superiore rispetto a quanto accade ora, fino al raggiungimento di casi "limite" di un parlamentare rappresentativo di un numero compreso tra ottocentomila e un milione e duecentomila cittadini.

L'indebolimento della rappresentanza parlamentare sarebbe ulteriormente aggravato dal progetto di revisione costituzionale dell'art.71 Cost. con il quale si prevede l'introduzione dell'iniziativa legislativa "rafforzata". Qualora tale proposta dovesse essere approvata, l'equilibrio ora vigente tra istituti di democrazia diretta e rappresentativa rischierebbe di pendere verso i primi, sbilanciando di fatto l'intero sistema costituzionale. Del resto, trattandosi di un disegno riformatore strutturato in molteplici emendamenti *single issue*, una volta colto il senso delle diverse iniziative, emerge con estrema chiarezza come si tratti di riforme ispirate ad una logica antiparlamentare. L'unica nota positiva può essere rappresentata dall'omologazione degli elettorati attivi delle due Camere, si tratta di un emendamento costituzionale coerente con la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in quanto necessario per garantire una maggiore omogeneità nella composizione politica dei due rami del Parlamento, in cui alla luce della riforma verrà ad accentuarsi il rischio per cui si producano maggioranze tra loro differenti.

Allo stesso tempo, questa misura accompagnata da altre come quella volta alla rimozione della base elettiva regionale per il Senato, sembrano andare nella direzione di favorire una completa omogeneizzazione delle due Camere, con il rischio che si realizzi un "monocameralismo di fatto" che, come è stato provocatoriamente notato, potrebbe condurre alla diretta soppressione del Senato della Repubblica.

Ad ogni modo, l'obiettivo della riforma costituzionale maggiormente discusso e su cui si è sviluppato un dibattito in dottrina, riguarda il presunto miglioramento dell'efficienza dell'istituzione parlamentare. In generale, non pare realistico che ridurre in maniera drastica i rappresentanti eletti comporti in maniera automatica un simile risultato. Il raggiungimento da parte di una riforma così puntuale di un obiettivo così ambizioso è in ogni caso collegato a quello che sarà il suo impatto sull'ordinamento.

Sebbene si sia appena discusso dell'impatto sulla legislazione elettorale, a chi scrive preme sottolineare come la futura formula con cui si eleggeranno le due Camere rivestirà un ruolo chiave quantomeno nel definirne la composizione politica, elemento fondamentale per analizzarne le possibili implicazioni sull'organizzazione ed il funzionamento. In effetti, un ipotetico mantenimento dell'attuale disciplina dei gruppi produrrebbe risultati diversi nella composizione dell'Assemblea e dei suoi organi, a seconda di quale sarà la legge elettorale con cui sarà rinnovato il Parlamento.

A questo proposito, le principali conseguenze della riforma costituzionale interesseranno l'organizzazione delle due Camere. A risentirne saranno due discipline fondamentali tra loro strettamente connesse: gruppi parlamentari e commissioni. Entrambe, evitando di ripetere quanto discusso precedentemente, necessitano un deciso ripensamento nel quadro di un'ampia riforma dei regolamenti parlamentari. Da un lato, attraverso la revisione delle soglie necessarie per costituire gruppi autonomi, dall'altro prevedendo accorpamenti in entrambe le Camere per commissioni permanenti tra loro omogenee, con una contestuale valorizzazione degli organi bicamerali. In questo senso, la riduzione del numero dei parlamentari può essere accolta positivamente, in quanto può rappresentare l'impulso decisivo per favorire un'attesa riforma organica dei regolamenti parlamentari, nell'auspicio che non si tratti di una mera operazione di manutenzione parlamentare ma che favorisca una maggiore convergenza tra Camera e Senato.

Tale revisione dovrà investire non solo le disposizioni concernenti l'organizzazione dei due rami del Parlamento ma anche quelle relative al suo funzionamento. In questo caso, l'approccio dovrà essere particolarmente attento e misurato secondo quello che sarà l'orientamento adottato nel definirne i futuri meccanismi di funzionamento alla luce del mutato quadro costituzionale. Nonostante mantenere alcune soglie e quorum possa essere letto come sinonimo di una condotta inerte e statica, questa può essere funzionale nel caso in cui si intenda seguire una logica maggioritaria orientata alla rapidità ed efficienza dei procedimenti, a discapito della piena partecipazione ai lavori delle forze politiche di minori dimensioni.

Al tempo stesso, la riforma non ha un impatto diretto sui principali procedimenti parlamentari, come il legislativo o quelli di garanzia costituzionale, ad eccezione dell'elezione del Presidente della Repubblica. A quest'ultimo proposito, visto il crescente peso dei delegati regionali all'interno del collegio elettorale, si assisterà ad un cambiamento del ruolo delle delegazioni regionali, non più simbolico ma potenzialmente decisivo. Peraltro, si tratta di una conseguenza della riforma che a differenza delle

precedenti si può ritenere positiva, poiché conduce verso un maggior coinvolgimento delle Regioni nella cornice parlamentare. Coerentemente a questo possibile scenario, è opportuno ribadire con riguardo alle commissioni bicamerali, la necessaria integrazione della Commissione per le Questioni regionali con i rappresentanti di Regioni ed enti locali previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001.

In conclusione, quello che si è cercato di dimostrare nel corso del presente elaborato è che le ragioni e le motivazioni su cui si è giustificata la riduzione dei parlamentari si basano su presupposti non pienamente corretti. L'impatto sulla spesa pubblica generato dal taglio è irrisorio, l'Italia si trova già pienamente allineata agli altri paesi europei per quanto riguarda la numerosità del proprio Parlamento e non vi è alcuna forma di riscontro sulla presunta relazione tra meno parlamentari e maggiore efficienza dei lavori. Peraltro, rispetto a quest'ultimo punto, si potrebbe aggiungere come già attualmente Camera e Senato operino a "ranghi ridotti", considerando la rarità di occasioni in cui presenza la totalità (o quasi) dei rispettivi membri. Non bisogna allo stesso tempo negare che la riforma potrebbe innescare un'organica riscrittura dei regolamenti delle due Camere, che consenta oltre che di superare le loro profonde asimmetrie e divergenze, di ripensare le varie disposizioni in modo che si favorisca una maggiore razionalizzazione dell'organizzazione parlamentare e una maggiore efficienza delle procedure.

In un certo senso, il merito della riforma potrebbe prevalere sulle deboli ragioni che l'hanno motivata, ma questo dipenderà esclusivamente dalla volontà delle diverse forze politiche chiamate ad avviare una riflessione sulle prospettive del Parlamento alla luce del mutato quadro costituzionale. Soffermandoci sul dato attuale, a pochi giorni dall'approvazione della riforma, si può solo sottolineare come "ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura". Al legislatore la responsabilità di ri-equilibrare e migliorare gli effetti inattesi di una riforma mai realmente puntuale.

Bibliografia

Richard Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

Alessandra Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in “Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna”, 2019, n.8.

Adriana Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in “AIC Osservatorio Costituzionale”, 2017, n.3.

Pierre Avril, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire ?*, in “Dans Pouvoirs”, 2013, n.3, pp.9-19.

Luca Bartolucci, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2018, n.2.

Michele 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 di referendum*, in “Federalismi.it”, 2019, n.10.

Michele Belletti, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Fabrizia Bienintesi, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3, pp.376-383.

Francesca Biondi, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in “Nomos. Le attualità nel diritto”, 2019, n.3.

Laurent Bouvet, *Cumul des mandats : réfléchir davantage*, in “Commentaire”, 2013, n.3, pp.665-666.

James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1962.

Andrea Carboni, Manuela Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in “Federalismi.it”, 2018, n.1.

Paolo Caretti, Massimo Morisi, Paolo Visca, *Rappresentanza e politiche pubbliche. Il caso della legge finanziaria 2001*, Seminario di Studi e ricerche parlamentari , Rapporto di ricerca 2002, 2002.

Paolo Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in “AIC Osservatorio Costituzionale”, 2019, n.1-2, pp.184-199.

Paolo Carrozza , *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, Numero speciale, pp.81-100.

Daniele Casanova, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di metodo e di merito*, in “Costituzionalismo.it”, 2018, n.1, pp.179-210.

Rino Casella, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in “Nomos. Le attualità nel diritto”, 2018, n.3.

Luca Castelli, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Elisabetta Catelani, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Paolo Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino, Giappichelli, 2003, pp.27-46.

Elisabetta Catelani, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Ginevra Cerrina Ferroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali* (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali), in “Rivista AIC”, 2019, n.3.

Luigi Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3, pp.349-374.

Francesco Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2019, n.2.

Paolo Colasante, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in “Federalismi.it”, 2020, n.12, pp.50-75.

Josep Colomer, *The handbook of electoral system choice*, London, Palgrave Macmillan, 2004.

Gian Luca Conti, *Il futuro dell’archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2018, n.3.

Gian Luca Conti, *Temeraria è l’inerzia Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

Andrea Contieri, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2018, n.3.

Salvatore Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Salvatore Curreri, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in “Il Filangieri. Quaderno 2015-2016”, 2017, pp.117-144.

Domenico Damiano, *Brevi considerazioni sulle elezioni tedesche: la tenuta della legge elettorale modificata e di una Cancelliere “di ferro”*, in “Osservatorio AIC”, 2013, n.1.

Marilisa D’amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2019, n.2.

Yasmin Dawood, *Democratic Rights*, in Peter Oliver, Patrick Macklem, Nathalie Des Rosiers (a cura di), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, 2017.

Armando De Crescenzo, *Verso il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quando il fine (non sempre) giustifica i mezzi*, in “Diritto Pubblico Europeo”, 2020, n.1.

Eugenio De Marco, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in "Osservatorio costituzionale", 2018, n.3, pp.589-598.

Valeria De Santis, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in "Rivista AIC", 2020, n.3.

Renzo Dickmann, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in "Federalismi.it", 2020, n.10.

Giampiero Di Plinio, *Costituzione economica e sistema elettorale*, in "Federalismi.it", 2016, n.24.

Giampiero Di Plinio, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in "Federalismi.it", 2019, n.7.

Olivier Duhamel, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in "Pouvoirs", 2018, n.3, pp.5-12.

Thomas Ehrhard, Olivier Rozenberg, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée? Une évaluation ex-ante*, SciencePo LIEPP Working Paper n.75, 2018.

Cristina Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

Marco Fedi, Giuliano 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", 2018, n.1, pp.265-279.

Marta Ferrara, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in "Federalismi.it", 2020, n.12, pp.126-143.

Gianni Ferrara, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in "Costituzionalismo.it", 2004, n.1.

Edoardo Frattola, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in “Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani”, luglio 2019.

Eduardo Gianfrancesco, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in “Federalismi.it”, 2018, n.1.

Eduardo Gianfrancesco, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, in “Il Filangieri”, 2013, n.2012-2013, pp.215-239.

Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Luigi Gianniti, Nicola Lupo, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3.

Elena Griglio, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in “Osservatorio sulle Fonti”, 2013, n.2.

Bernard Grofman, Rein Taagepera, *Effective Size and Number of Components*, in “Sociological Methods and Research”, 1981, n.10, pp.63-81.

Tania Groppi, *La revisione della Costituzione. Commento all'Art. 138*, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, pp.2701-2730.

Giovanni Guerra, *Quando il legislatore costituzionale “dà i numeri” è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.2, pp.508-531.

Ulrik Kjaer, Jørgen Elklit, *The Impact of Assembly Size on Representativeness*, in “The Journal of Legislative Studies”, 2014, n.2, pp.156-173.

Christiaan Keulder, Deon van Zyl, Laura Breu, *Calculating Optimal Assembly Size: Namibia in Comparative Perspective*, IPPR Briefing Paper, 2004, n.28.

Valentin Kreilinger, *Downsizing the German Bundestag*, in “SOG Working Paper”, 2020, n.60.

Jacobs Kristof, Simon Otjes, *Explaining reforms of assembly sizes*, Paper presentato per “ECPR General Conference in Glasgow”, 3-6 September 2014”.

Andrea La Pergola, *“Residui contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969.

Aren Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Robert Luce, *Legislative assemblies: Their framework, make-up, character, characteristics, habits, and manners*, New York, Capo Press, 1974.

Krister Lundell, *Disproportionality and Party System Fragmentation: Does Assembly Size Matter?*, in “Open Journal of Political Science”, 2012, n.1.

Nicola Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in “Federalismi.it”, 2019, n.3, pp.117-132.

Nicola Lupo, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un’anomalia da superare quanto prima*, in “Osservatorio AIC”, n. 6, 2019.

Nicola Lupo, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l’attuazione*, Luiss School of Government Policy Brief, 2020, n.5.

Nicola Lupo, *La forma di governo italiana quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione “composita”*, in “Gruppo di Pisa. La Rivista”, 2019, n. 2, pp.175-195.

Nicola Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3, pp.327-342.

Valeria Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in Ugo Adamo, Rossana Caridà, Andrea Lollo, Alessandro Morelli, Valentina Puppo (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp.279-308.

Alex Marland, *Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature – lessons from Canada*, in “The Journal of Legislative Studies”, 2019, n.2, pp.149-168.

Temistocle Martines, *Articoli 56,57 e 58*, in Giuseppe Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Bologna, Zanichelli, 1984.

Costanza Masciotta, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2020, n.2, pp.762-793.

Alessandra Mazzola, *La parziale neutralità della L. n. 51 del 2019. Cenni su A.C. 2329*, in “Federalismi.it”, 2020, n.22, pp.195-209.

Gruppo di Pisa, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, in "Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale", 2019, n.2, pp.217-293.

Jonathan Murphy, *Size and representativeness of legislatures in historical evolution; observations from the anglo-american context*, in “SOG Working Paper”, 2020, n.58.

Ida Angela Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017.

Marco Olivetti, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in “Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, 2008, n.18, pp.107-167.

Marco Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in “Amministrazione in cammino”, 2014, n.1, pp.2222-2324.

Marcus Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, London, Harvard University Press, 1965.

Sergio Panunzio, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria direvisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in Angelo Antonio Cervati, Sergio Panunzio, Paolo Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, pp.73-191.

Raffaele Passarelli, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*, in “Federalismi”, 2020, n.10.

Vincenzo Pepe, *La 'democrazia povera' e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Roberto Perotti, Yianis Kountopoulos, *Fragmented Fiscal Policy*, in “Journal of Public Economics”, 2002, n.86, pp.191-222.

Torsten Persson, Guido Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MIT Press, 2003.

Pier Luigi Petrillo, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in “Diritto Penale Contemporaneo rivista trimestrale”, 2018, n.3, pp.191-210.

Giovanni Piccirilli, *È possibile delimitare l'ambito di una revisione costituzionale perimetrando l'ammissibilità degli emendamenti?*, in “Quaderni costituzionali”, 2019, n.3, pp.680-683.

Paola Piciacchia, *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in “Nomos. Le attualità nel diritto”, 2017, n.3.

Andrea Piraino, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “trasformazione” del sistema delle leggi elettorali*, in “Federalismi.it”, 2020, n.10.

Marco Plutino, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in “Diritto Pubblico Europeo”, 2020, n.1.

Marco 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”, 2019, n.2.

Roel Popping, Rafael Wittek, *Success and Failure of Parliamentary Motions: A Social Dilemma Approach*, in “PLoS One”, 2015, n.10.

Daniele 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.it”, 2019, n.14.

Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Dossier sulla proposta di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari"*, Roma 29 luglio 2019.

Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Legge 27 maggio 2019, n.51, Dossier*, Roma 26 giugno 2019.

David Primo, James Snyder, *Distributive politics and the law of 1/N*, in "Journal of Politics", 2008, n.70, pp.477-486.

Alberto Randazzo, *In tema di riforme costituzionali in itinere*, in "Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale", 2019, n.2, pp.218-228.

Roberto Ricciuti, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, in "Rivista di Politica Economica", 2003, n.93, pp.315-335.

Emanuele Rossi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in "Quaderni costituzionali", 2019, n.2, pp.413-457.

Giulio Santini, *Verso un Parlamento meno rappresentativo?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2020, n.3, p.445-458.

Ciro 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 "Quaderni costituzionali", 2019, n.3.

Philippe Schmitter, *Still the century of corporatism?*, in "The Review of politics", 1974, n.1, pp.85-131.

Servizio Studi Senato, *Dai competitori elettorali ai gruppi parlamentari. Le regole ed i risultati in 11 Paesi*, dossier di documentazione n.245, Roma Senato della Repubblica, gennaio 2008.

Servizio Studi Senato, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Dossier di documentazione n.81/4. Roma Senato della Repubblica, 25 giugno 2019.

Servizio Studi Senato, *Le Camere alte nei Paesi extraeuropei*. Dossier di documentazione n.118. Roma Senato della Repubblica, marzo 2014.

Servizio studi Senato, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, Dossier di documentazione n.128/2. Roma Senato della Repubblica, 21 ottobre 2019.

Servizio Studi Senato, *Riduzione del numero dei parlamentari. A.C. 1585-B*, Dossier di documentazione n.71/6. Roma Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019.

Giampiero Sica, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, in "Politica del diritto", 2008, n.4, pp.703-718.

Luca Soldini, *Riduzione del numero dei parlamentari: riflessioni a caldo sul p.d.l. cost. 1585-B. un difficile equilibrio tra razionalizzazione e tutela della rappresentanza*, in "Rassegna dell'Avvocatura dello stato", 2019, n.2, pp.177-187.

Lorenzo Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in "Astrid Rassegna", 2018, n.13, pp.1-6.

Costas Stratilatis, *Limits of Electoral Equality and Political Representation*, in "European Constitutional Law Review", 2012, n.8, pp.9-32.

Rein Taagepera, *Limiting frames of political games: logical quantitative models of size, growth and distribution*, UC Irvine: Center for the Study of Democracy, CSD Working Papers, 2002.

Rein Taagepera, *Predicting party sizes: The logic of simple electoral systems*, Oxford, Oxford University, 2007.

Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart, *Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect*, in "American Political Science Review", 1993, n.87, pp.455-464.

Rein Taagepera, *The size of national assemblies*, in "Social Science Research", 1972, n.1, pp.385-401.

Rein Taagepera, Steven Paul Recchia, *The size of second chambers and European assemblies*, in "European Journal of Political Research", 2002, n.41, pp.165-185.

Rein Taagepera, Matthew Soberg Shugart, *Votes from seats: Logical models of electoral systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Irene Tantulli, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in “AIC Osservatorio Costituzionale”, 2019, n.5, pp.132-152.

Giovanni Tarli barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in “Le Regioni”, 2019, n.2, pp.375-388.

Giovanni Tarli Barbieri, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2020, n.3, pp.192-231.

Tortuga, *Costi della politica: valgono poco*, in “Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani”, marzo 2019.

Dario Elia Tosi, *La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*, in “Federalismi.it”, 2020, n.26, pp.166-203.

Chiara Tripodina, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in “Osservatorio Costituzionale”, 2020, n.3.

Claudio Tucciarelli, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2020, n.1, pp.168-186.

Mauro Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in “Costituzionalismo.it”, 2020, n.1, pp.43-75.

Graham White, *Big is different from little: On taking size seriously in the analysis of Canadian governmental institution*, in “Canadian Public Administration”, n.33, 1990, pp.526-550.

Nicolò Zanon, Francesca Biondi, (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

Sitografia

Raimondo Catanzaro, *Trent'anni di inettitudine. Dalle grandi ipotesi di riforma alla riforma che scontenta tutti: una storia italiana*, in www.rivistailmulino.it, aprile 2014.

Lorenzo De Sio, Davide Angelucci, *945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero "ottimale" di parlamentari?*, in www.cise.luiss.it, ottobre 2019.

Thomas Ehrhard, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in www.blog.juspoliticum.com, 2018.

Carlo Fusaro, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in libertaeguale.it, 20 febbraio 2020.

IPU Parline, *Global data on national parliaments*, in www.data.ipu.org.

Guillaume Jacquot, François Vignal, *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in www.publicsenat.fr, aprile 2018.

Kathryn Crespin, *U.S. House districts are colossal. What's the right size?*, in www.statchatva.org, University of Virginia, 2017.

Nicola Lupo, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in www.ilmulino.it, ottobre 2019.

Gabriele Maestri, *Il nuovo gruppo "Psi-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in www.lacostituzione.info, settembre 2019.

New York Times Editorial Board, *America Needs a Bigger House*, in www.newyorktimes.com, novembre 2018.

www.parlamento18.openpolis.it

Matthew Soberg Shugart, *Parliamentary Size*, in www.aceproject.org, dicembre 2009.

Atti parlamentari

Audizioni

Audizione Felice Carlo Besostri, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018.

Paolo Carrozza, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018.

Salvatore Curreri, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 26 marzo 2019.

Giampiero Di Plinio, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 29 marzo 2019.

Giampietro Ferri, *Audizione nell'ambito della 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"*, Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 20 marzo 2019.

Carlo Fusaro, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018.

Massimo Luciani, *Audizione nell'ambito della 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", Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 27 marzo 2019.

Gabriele Natalizia, *Audizione nell'ambito della 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", Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, 28 marzo 2019.

Andrea Pastore, *Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018.

Giovanni Tarli Barbieri, *Audizione sul disegno di legge A.S. n. 881 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari)*, Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018.

Resoconti

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 8 (pom.), 4 settembre 1946.

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 14 (ant.), 13 settembre 1946.

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. *Resoconto sommario*. Seduta n. 18 (ant.), 18 settembre 1946.

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seduta plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n. 21 (ant.), 27 gennaio 1947.

Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n. 229 (pom.), 23 settembre 1947.

Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. *Resoconto sommario*. Seduta n.250 (pom.), 8 ottobre 1947.

Senato della Repubblica. Assemblea, *Resoconto stenografico*. III Legislatura, 352^a Seduta (pom.), 23 febbraio 1951.

Senato della Repubblica. 1° Commissione permanente (Affari costituzionali), *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, 55° seduta, 18 dicembre 2018.

Senato della Repubblica. Assemblea, *Resoconto stenografico*. XVIII Legislatura, 88° seduta, 6 febbraio 2019.

Camera dei Deputati, Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 17 aprile 2019.

Senato della Repubblica, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 131^a Seduta (ant.), 10 Luglio 2019.

Riassunto

Introduzione

Il presente elaborato è stato scritto in concomitanza con l'iter di approvazione della riforma che riduce il numero dei parlamentari e concluso contestualmente all'approvazione referendaria del 20 e 21 settembre. Essendo stato sviluppato in larga misura senza conoscerne l'esito finale, si è dovuto seguire un approccio basato su ipotesi circa l'impatto della riforma costituzionale su elezione, organizzazione e funzionamento delle Camere. In particolare, alla luce del metodo di riforma puntuale seguito dal legislatore, scopo del presente lavoro è di riflettere attorno al reale impatto della riduzione dei parlamentari sull'ordinamento. In altri termini se tale puntualità è ascrivibile al solo piano formale o se interessa anche quello sostanziale. Con lo scopo di fornire una risposta a questo quesito il lavoro è stato suddiviso in cinque capitoli.

Capitolo 1

La questione concernente il numero dei parlamentari nell'ordinamento italiano fu oggetto di dibattito già nella sua prima definizione all'interno dell'Assemblea Costituente. Diverse le posizioni, tra chi favorevole ad un'Assemblea più ampia e rappresentativa possibile come Palmiro Togliatti e Umberto Terracini, e chi come Giovanni Conti sostenitore di un ridimensionamento delle due Camere. A conclusione del dibattito, il numero dei parlamentari venne fissato mediante rapporti e non cifra fissa, con la previsione al Senato e per la sola prima legislatura, di un'ulteriore integrazione delle sua composizione di 107 senatori di diritto, così come disposto dalla terza disposizione transitoria e finale della Costituzione. In particolare, secondo l'articolo 56 un deputato ogni ottantamila abitanti e frazioni superiori a quarantamila, secondo l'articolo 57 un senatore ogni duecentomila e frazioni superiori a centomila.

La cessazione dell'integrazione prevista dalla terza disposizione transitoria e le criticità emerse rispetto la mancanza di omogeneità nelle durate delle legislature delle due Camere, combinate a successivi dibattiti e tentativi di riforma falliti, condussero ad un cambio di approccio sfociato nella legge costituzionale n.2 del 1963. Attraverso questo emendamento costituzionale il numero di deputati e senatori venne cristallizzato e dunque individuato in cifra fissa, rispettivamente a 630 e 315.

A seguito della riforma del 1963, in particolare a partire dagli anni Ottanta, iniziò a svilupparsi un acceso dibattito in tema di riforme istituzionali. Numerose furono le commissioni e comitati che si succedettero, così come le relative proposte e relazioni. Tutte queste iniziative si proponevano i medesimi obbiettivi, come la migliore efficienza, la riduzione dei costi e il superamento del bicameralismo perfetto, conseguito attraverso la differenziazione di funzioni e composizione dei due rami del Parlamento. A questo proposito possono considerarsi emblematici i casi delle due ultime riforme costituzionali sottoposte a consultazione referendaria, entrambe tese a superare il bicameralismo perfetto secondo soluzioni diverse, ma ad ogni modo respinte.

Questa eredità, combinata alla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (monito finale della sentenza n.35 del 2017), ha indotto ad un ripensamento dell'approccio con cui affrontare le revisioni della Costituzione, non più organico bensì puntuale, quasi chirurgico, interessando solo poche disposizioni tra loro omogenee. A tale metodo si ascrive la riforma con cui viene ridotto il numero dei parlamentari, motivata secondo tre ordini di ragioni: minori costi, allineamento con i numeri degli altri Parlamenti europei ed infine miglior efficienza dei lavori parlamentari. Rispetto al primo punto, il possibile risparmio sulla spesa pubblica che comporterebbe la riduzione del numero di deputati e senatori sarebbe minimo, pari allo 0,007% quantificato in 57 milioni l'anno.

Prevista dapprima nel “Contratto per il Governo del Cambiamento”, la riforma costituzionale nasce dal collegamento di tre iniziative autonome di parlamentari appartenenti a gruppi diversi. Il collegamento effettuato in sede di Commissione permanente I del Senato (Affari Costituzionali) ha dato avvio all'iter della proposta, con l'esame del testo unificato in data 10 ottobre 2018. Il testo unificato seguirà un iter rapido e lineare, in cui vanno alcun tempo segnalati due particolari rilievi. Il primo coincide con la decisione del Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera di dichiarare inammissibili emendamenti alla riforma presentati sulla base del testo unificato A.C. 1585. La decisione del Presidente di Commissione, particolarmente controversa, venne giustificata dallo stesso Presidente di Assemblea Fico, poiché pur trattandosi di questioni coerenti e collegate all'oggetto della riforma, queste dovevano “*essere esplicitamente e preliminarmente individuate dalla Commissione, anche attraverso una deliberazione ad hoc*”.

Il secondo rilievo riguarda il ritardo della seconda approvazione alla Camera a causa della crisi di Governo sviluppatasi nel mese di agosto 2019, per cui i tempi

dell'esame in commissione furono più lunghi del previsto, terminando il 1 ottobre 2019. La particolarità risiede nel fatto che a seguito della crisi di Governo, prese parte alla votazione un gruppo parlamentare prima non esistente (Italia Viva), oltre al cambio di orientamento di gruppi che in prima lettura si erano opposti al progetto di riforma (PD e LEU).

Dopo essere stato approvato in entrambe le Camere secondo la procedura definita dall'articolo 138, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, è stato richiesto da 71 senatori il referendum (art.138, comma 2, Cost.), inizialmente indetto per la data del 29 marzo. L'emergenza sanitaria ha comportato il rinvio della votazione in concomitanza alle elezioni regionali tenutesi il 20 ed il 21 settembre 2020. Ad esito della consultazione referendaria, la legge costituzionale è stata approvata ottenendo circa il 69% di voti favorevoli. A partire dalla prossima legislatura, il Parlamento italiano subirà una drastica riduzione dei propri componenti, per cui i deputati passeranno da 630 a 400 e i senatori da 315 a 200.

Il taglio non riguarda i soli parlamentari eletti in Italia, ma incide anche su quelli eletti dalla circoscrizione Estero introdotti tramite la legge costituzionale n.1 del 2001. In particolare, gli eletti dalla circoscrizione Estero alla Camera passeranno da dodici a otto, mentre quelli al Senato da sei a quattro. Oltre a disporre tale riduzione, la riforma costituzionalizza una prassi presidenziale finora disattesa dai soli ex Presidenti Cossiga e Pertini, per cui il numero complessivo (e dunque massimo) di senatori a vita in Parlamento è cinque.

La scelta del metodo di riforma puntuale rappresenta uno dei rilievi più significativi della riduzione dei parlamentari. Tale impostazione è stato peraltro introdotta dal primo Governo dell'attuale legislatura e confermata dall'Esecutivo ora in carica. Le ragioni di questa scelta sono di ordine politico (le esperienze negative delle riforme 2006 e del 2016) e giuridico (seguire un'interpretazione maggiormente coerente con la ratio dell'articolo 138 della Costituzione). Posto che si tratti di una legge costituzionale limitata nella forma (vengono modificati solo tre articoli), occorre interrogarsi se il carattere puntuale si estenda sul piano sostanziale. In questo senso, l'inserimento di un emendamento costituzionale in un ordinamento composto e regolato da principi e regole stabili e coerenti fra loro, rischia di stravolgerne in misura più o meno ampia il significato.

In secondo luogo, la riduzione del numero dei parlamentari deve essere contestualizzata in un ampio progetto riformatore che ne annulla la portata limitata. Infatti, sebbene vi sia una chiara impostazione del metodo orientata a modifiche circoscritte,

occorre considerare che i singoli interventi, se combinati fra loro possono diventare strumento di esecuzione di un ampio progetto di revisione costituzionale. In questo senso, la riduzione dei parlamentari verrebbe ad inserirsi in un disegno riformatore ascrivibile come antiparlamentare, in cui si prevede il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta (referendum e iniziativa legislativa popolare) a discapito di quelli rappresentativi.

Capitolo 2

La seconda motivazione a sostegno della riduzione del numero dei parlamentari, è quella per cui il Parlamento italiano attraverso il taglio di 345 membri andrebbe ad allinearsi alle dimensioni degli altri Parlamenti europei. Prima di sviluppare un'analisi di tipo comparato, si è ritenuto utile considerare la letteratura politologica sul tema. In questa ottica, sono state sviluppate teorie volte alla ricerca delle dimensioni ottimali delle assemblee parlamentari, espresse come numero ideale di membri. Il principale contributo sul tema è rappresentato dalla c.d. *cube root law* formulata dal politologo Rein Taagepera, secondo la quale il numero ideale di parlamentari di un paese risiede nelle radici cubiche della popolazione.

In primo luogo, si consideri che tale modello si applica esclusivamente alle Camere basse. Sinteticamente, le argomentazioni su cui si basa la teoria sono due: una empirica e una teorica, di natura logica-deduttiva. La prima consiste in semplici analisi trasversali basate su dati delle popolazioni e delle rispettive dimensioni delle assemblee del 1965 e del 1985. Entrambe le analisi sono statiche, in quanto considerano la relazione tra dimensioni dell'assemblea parlamentare e della popolazione in un determinato momento storico e dimostrano come al crescere della popolazione vi sia una correlazione rispetto alla crescita della numerosità dell'assemblea.

La seconda, si basa su un "modello razionale". Viene supposto che la comunicazione con gli elettori e gli altri membri del Parlamento sia l'attività che impegna maggiore tempo per i parlamentari, dunque, attraverso la minimizzazione del numero di "canali di comunicazione" è possibile calcolare la dimensione ottimale dell'assemblea in grado di garantire giusto equilibrio tra la comunicazione con gli elettori e quella con gli altri eletti.

In altri termini, in un parlamento eccessivamente numeroso risulterebbe complessa la comunicazione e l'attività legislativa, facilitando al contrario la rappresentanza di interessi del proprio collegio elettorale e viceversa. La soluzione che viene dunque

fornita è quella di istituire un assemblea costituita da rappresentanti che garantiscano gli interessi dei rispettivi collegi di elezione, e che consenta di mantenere il sistema di comunicazione diretta fra parlamentari.

Con riguardo alle seconde camere, non è stato prodotto un modello generale in ragione della forte specificità che le caratterizza in ciascun ordinamento, sia in termini di funzioni svolte ma anche di elezione e composizione. A questo proposito, Taagepera attraverso osservazioni empiriche rileva come per le dimensioni delle Camere alte via sia un'indiretta correlazione rispetto alla popolazione, mediante l'intermediazione delle Camere basse. Tuttavia, per non fornendo un modello generale ne viene sviluppato uno specifico, riferito esclusivamente alle Camere alte i cui seggi sono assegnati sulla base di subunità territoriali. In questo caso viene testato un modello logico deduttivo con cui gli autori dimostrano come la dimensione ideale della seconda Camera sia la media geometrica tra il numero di subunità territoriali e il numero di seggi della prima Camera.

Peraltro, la *cube root law* è riemersa nel corso del dibattito attorno alla riforma come argomento a sostegno della riduzione dei parlamentari. La ragione si deve al fatto che il Parlamento, attraverso l'approvazione della legge costituzionale, vedrebbe il numero dei propri membri avvicinarsi sensibilmente rispetto alla radice cubica della popolazione italiana. Considerando la popolazione totale, pari a circa sessanta milioni, la legge della radice cubica richiede 392 parlamentari mentre, attraverso la riforma, la Camera dei Deputati sarebbe composta da 400 membri.

Passando all'analisi comparata, questa è stata condotta sulla base del confronto tra numero di parlamentari e popolazione. In questo modo si riflette il grado di rappresentatività del Parlamento. Il confronto è stato operato sia per le Camere basse che per le Camere alte. Per ovvie le ragioni le prime si prestano con maggiore facilità ad un confronto comparato. Con riguardo alle prime, l'Italia presenta un rapporto tra deputati e popolazione totale di uno ogni 96mila cittadini. Questo rapporto è significativamente inferiore rispetto alla media europea, posizionando il Paese alla sestultima posizione, preceduto da ben ventitre stati. Depurando l'analisi dal rischio distorsione dovuta agli stati di minore dimensione in cui il quoziente di rappresentatività assume un valore necessariamente più elevato, si considerino paesi ascrivibili al caso italiano.

La media degli stati europei medio-grandi è quella di circa un deputato ogni 100mila abitanti. L'Italia (nell'assetto attuale) pare essere in linea con paesi di dimensioni simili: la Francia conta 920 parlamentari per 65.065.310 abitanti, con un indice di

1.4 parlamentari ogni 100.000 abitanti, la Spagna, con 614 parlamentari, una popolazione di 46.152.926, conta 1.3 parlamentari ogni 100.000 abitanti.

In secondo luogo, considerando le Camere alte, occorre premettere che solo tredici paesi europei sono dotati di un sistema bicamerale. Tra questi, solo quattro Camere alte sono composte da membri eletti direttamente dai cittadini: Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Spagna. Nello specifico, il Senato italiano si trova in linea rispetto alla composizione delle altre camere alte europee con il rapporto di un senatore ogni 192 mila. In particolare, si ritrova preceduto per numero di componenti da otto Assemblee legislative, occupando la nona posizione, ma a seguito dell'approvazione della riforma diverrebbe terzultima preceduta anche da Francia e Paesi Bassi.

Capitolo 3

Per neutralizzare l'impatto della riduzione dei parlamentari sulla legge elettorale, è stata approvata la legge n.51 del 2019. Tale necessità si deve alle novelle apportate dalla legge n.165 del 3 novembre 2017, (c.d. *Rosatellum*) al Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati e al Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, a cui l'emendamento costituzionale sarebbe risultato incompatibile, visto il criterio di ripartizione dei seggi fra collegi plurinominali e uninominali adottato nei due testi unici. In particolare, entrambi individuano tale riparto secondo cifre fisse che sono chiaramente rapportate all'attuale composizione di Camera e Senato.

Tuttavia, alla luce della riforma, essendo ridotti i seggi delle due Camere, i testi unici non sarebbero risultati compatibili rispetto al mutato quadro costituzionale che si instaurerebbe al prossimo rinnovo del Parlamento. Giova ricordare come l'attuale legge elettorale, preveda una quota minore di seggi eletti in collegi uninominali pari 231 alla Camera dei Deputati e 109 al Senato. L'operazione compiuta dalla legge n.51 del 2019 è quella di generalizzare queste cifre rispetto al totale dei seggi a disposizione, sostituendo cifre fisse con rapporti generici pari a 3/8 (per i seggi eletti in collegi uninominali). Merito di un simile intervento è quello di garantire, a partire dall'approvazione della legge costituzionale, che il Presidente della Repubblica possa ricorrere, se necessario, all'utilizzo del potere di scioglimento della Camere (art. 88 Cost.), senza che emergano incompatibilità fra quadro costituzionale e normativa elettorale. Inoltre, si prevede una delega al Governo per la ridefinizione dei collegi uninominali e plurinominali, da adottare tramite decreto legislativo entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della riforma.

Al netto della discussa costituzionalità riguardo una delega legislativa affidata al Governo, condizionata al verificarsi di un determinato evento, risulta particolarmente controversa la scelta di affidare la ridefinizione dei collegi ad un organo politico (nonostante si previsto il coinvolgimento di una commissione di dieci tecnici) e soprattutto quella di rinviare ai medesimi principi e criteri direttivi della legge elettorale vigente. Rispetto a quest'ultimo punto particolarmente critico è la previsione di uno scostamento massimo del 20% tra popolazione del collegio e quella della circoscrizione di appartenenza. Si tratta di un intervallo da considerarsi troppo ampio visto che alla Camera la popolazione media per collegio uninominale passerà da 256.179 a 404.311 e al Senato da 512.359 a 803.158, cifre per cui è difficile immaginare un'efficace applicazione della soglia al 20%. Considerando rapidamente un esempio comparato, nel Regno Unito in cui i collegi sono peraltro tutti uninominali, lo scostamento massimo è previsto al 5%.

Uno dei temi di maggiore rilievo riguardo gli effetti della riforma costituzionale è quello relativo ai potenziali pregiudizi sulla rappresentanza, intesa in senso quantitativo e qualitativo. Sotto il primo punto di vista, l'impatto della riforma emerge con estrema chiarezza. Il rapporto tra parlamentare e cittadini è destinato ad elevarsi in maniera significativa, per cui ciascun deputato passerà da rappresentare 96mila abitanti a 151mila, mentre per il Senato da uno ogni 192mila ad uno ogni 302mila.

In secondo luogo, andrebbe ad indebolirsi il rapporto di identificazione tra parlamentare e collegio di elezione. Si tratta di una questione centrale, considerando il ruolo che assumono i collegi elettorali dopo la fase elettorale, nel presentare ai parlamentari eletti istanze, questioni e temi relativi al territorio di elezione. Il progressivo allontanamento dei parlamentari ne determinerà una minore sensibilità verso *issue* periferiche a vantaggio di quelle del centro.

In terzo luogo, occorre riflettere circa l'impatto della riforma sulla legge elettorale, in particolare per il Senato. Considerando che alcune Regioni disporranno di un numero ristretto di seggi senatoriali (due o tre), si creerebbe una soglia implicita per l'accesso ai seggi stessi. In altri termini, sebbene la legge elettorale vigente preveda una soglia di sbarramento al 3% per liste e al 10% per coalizioni, questa è sufficiente esclusivamente per accedere al riparto dei seggi. Come noto, il riparto viene effettuato a livello regionale e a fronte di una drastica riduzione dei seggi disponibili, partiti che sono riusciti a superare lo sbarramento non riuscirebbero in alcun modo, nonostante un risultato elettorale apprezzabile, ad accedere ai seggi senatoriali.

Infine, possibili pregiudizi verso la rappresentanza andrebbero valutati alla luce del progetto di riforme *single issue* in cui la riduzione dei parlamentari è inserita. L'equiparazione dell'elettorato attivo del Senato con quello della Camera, pare un intervento necessario e da accogliere positivamente visto il crescente rischio (dato il minor numero di seggi) che la differenza di età fra i due elettorati possa produrre maggioranze diverse fra le due Camere.

Di maggiore rilievo, la proposta di legge costituzionale concernente il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare e l'introduzione del referendum propositivo. Sinteticamente, l'obbligo per il Parlamento di esaminare iniziative legislative sottoscritte da almeno 500mila elettori, l'eccessiva valorizzazione del ruolo dei comitati promotori e l'abbassamento dei quorum strutturali, sono elementi che comportano un sacrificio della rappresentanza intesa nel senso costituzionale del termine ed il suo principale canale di espressione, il Parlamento. L'ago della bilancia tra democrazia rappresentativa e diretta penderebbe verso la seconda, spostando l'equilibrio del nostro ordinamento fuori dal Parlamento, a favore di gruppi privi di alcuna forma di legittimazione democratica.

Si può inoltre notare come la riduzione del numero dei parlamentari rischi di incidere sull'attuale sistema politico e partitico. In generale, una possibile conseguenza sostenuta anche da parte della letteratura politologica è quella per cui, a fronte di una riduzione del numero dei seggi, si potrebbe assistere ad una riduzione del numero di partiti politici. In altri termini, meno parlamentari comporterebbero meno partiti. Inoltre, ne conseguirebbero fenomeni di verticalizzazione interna del sistema partitico, nella fase pre-elettorale con la selezione dei candidati, a favore di personalità meno legate al territorio ma su cui le direzioni e segreterie possono contare in termini di fedeltà, e nella fase post-elettorale in cui la crescente esigenza di controllo dei partiti rafforzerebbe la disciplina di gruppo che potrebbe sfociare in un vero e proprio vincolo di mandato *de facto*.

Capitolo 4

L'impatto più rilevante della riforma costituzionale si avrà sull'organizzazione del Parlamento, essendo modificata la composizione numerica di quest'ultimo. In particolare, le due discipline regolamentari maggiormente interessate dagli effetti riduzione del numero dei deputati e senatori sono due: quella dei gruppi parlamentari e quella delle commissioni. Si tratta di due discipline tra di loro strettamente connesse, tenendo conto

che la composizione delle commissioni deve rispecchiare le proporzioni in Assembla tra le diverse consistenze numeriche dei gruppi.

Considerando dunque la prima disciplina, occorre premettere sinteticamente che i requisiti per costituire dei gruppi parlamentari autonomi nelle due Camere sono differenti. Alla Camera vige un solo requisito numerico pari a venti deputati, al Senato uno numerico (dieci senatori) ed uno politico-elettorale, per cui i gruppi si possono formare dall'aggregazione di partiti solo se questi hanno presentato candidati poi eletti senatori con il medesimo contrassegno. Attraverso la riduzione dei parlamentari, si creerebbe (a parità di soglie) una crescente difficoltà nel raggiungere i requisiti numerici richiesti per la formazione dei gruppi. Secondo l'attuale composizione, le soglie per la costituzione di gruppi parlamentari, rispettivamente alla Camera e al Senato, consistono nel 3,7% di deputati e nel 3,1% di senatori.

A seguito della riforma, il loro livello è destinato a crescere sino alla quota del 5% del totale dei membri di ciascuna Assemblea. Allo stesso tempo, non si può non considerare il ruolo svolto dalla legge elettorale. Secondo la normativa elettorale vigente, la soglia di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi con metodo proporzionale (pari al 3%) è inferiore rispetto a quella per la composizione dei gruppi.

In altri termini, la futura legge elettorale sarà in grado di determinare la composizione politica delle due Camere attraverso la soglia di sbarramento. Se venisse mantenuta una soglia al 3% per l'accesso ai seggi, ma ne venisse applicata una al 5% per formare un gruppo si assisterebbe ad una crescita esponenziale del gruppo misto e ad una contestuale concentrazione della composizione politica delle due Camere in un numero ristretto di gruppi.

La scelta di mantenere o meno le attuali soglie si può interpretare come un *trade-off* tra governabilità e rappresentanza di tutte le forze politiche. Meno gruppi parlamentari corrisponderebbero a meno poteri e diritti in capo alle minoranze (su tutte si pensi alla Conferenza dei Capigruppo, centrale per la programmazione dei lavori) e renderebbe più scorrevoli e fluidi i lavori parlamentari. Qualora si optasse per un abbassamento delle soglie (magari proporzionalmente alla percentuale di riduzione dei parlamentari), l'intervento non dovrà soffermarsi sul mero aggiustamento delle cifre, ma dovrebbe intervenire con maggiore profondità, con lo scopo di omogeneizzare le discipline dei gruppi in entrambi i rami del Parlamento.

Analoghe considerazioni rispetto alla necessaria convergenza fra i due regolamenti si possono muovere nei confronti delle disciplina riguardanti le commissioni par-

lamentari. Anche in questo caso una breve premessa. Sia alla Camera che al Senato le commissioni permanenti sono quattordici, con discipline che ne determinano composizioni parzialmente differenti. Inoltre, a differenza di altri organi camerali, il numero dei componenti non è predeterminato, in quanto i regolamenti si limitano a prevedere una composizione secondo principio di proporzionalità in applicazione del dettato costituzionale.

Alla Camera dove la composizione delle commissioni permanenti oscilla tra i 42 e 47 membri, un deputato non può presiedere più di una commissione, in quanto viene applicato in maniera particolarmente rigida il principio di proporzionalità. Al Senato, in cui la composizione delle permanenti oscilla tra i 21 e i 26 membri, per i gruppi parlamentari con consistenza numerica inferiore al numero di commissioni permanenti, si prevede che un senatore possa presiedere fino ad un numero massimo di tre commissioni, attenuando, mediante il criterio di rappresentatività, la rigida interpretazione al principio di proporzionalità seguita alla Camera.

La riduzione dei parlamentari riduce inevitabilmente la composizione delle singole commissioni. Si è stimato che alla Camera questa si assesterà attorno ai trenta deputati mentre al Senato circa quindici membri. Alla luce della riforma emergono due fondamentali rilievi. Il primo riguarda la rappresentatività. Alla Camera, stante il vincolo di esclusività di un deputato per una commissione, i gruppi parlamentari di dimensioni ridotte (costituibili in deroga al criterio numerico) non potrebbero presiedere tutte le commissioni. Al Senato, le minoranze saranno particolarmente penalizzate, a fronte di un crescente rischio di non permettere ai propri membri di presiedere in tutte le commissioni permanenti, nonostante il regime sia più flessibile.

Il secondo emerge quando le commissioni si trovano in sede legislativa o deliberante (quest'ultima prevista di regola al Senato secondo la recente riforma del 2017). Si pone un problema di legittimità delle decisioni prese in sede di commissione, visto che saranno sufficienti delle maggioranze particolarmente esigue per approvare una legge, per esempio sette alla Commissione bilancio della Camera e quattro alla 11^a Commissione Senato.

Analogamente alle discipline dei gruppi, l'esigenza di armonizzare le disposizioni dei due regolamenti in materia di commissioni permanenti è necessaria. La prospettiva maggiormente auspicabile sarebbe l'estensione della disciplina attualmente prevista al Senato anche alla Camera, considerando che un limite massimo di tre commissioni per deputato pare adeguato in un'Assemblea di 400 membri. Parallelamente, al

Senato, un'ulteriore estensione del limite massimo di tre commissioni per senatore rischierebbe di sovrarappresentare le forze politiche minori, con la conseguente prevalenza della rappresentatività sulla proporzionalità (con la differenza che la seconda è prevista in Costituzione).

Definito il punto di partenza, la soluzione più ragionevole è rappresentata dall'accorpamento delle commissioni parlamentari tra di loro omogenee e secondo un metodo bicamerale, superando le asimmetrie tra le competenze attribuite alle commissioni permanenti di Camera e Senato. I vantaggi consisterebbero in una composizione più congrua, una riduzione della sovrarappresentatività delle forze politiche minori vista la riduzione del numero delle commissioni e la possibilità di ridefinire i criteri di assegnazione dei progetti di legge, equilibrando i carichi di lavoro tra le diversi permanenti, particolarmente consistenti nelle filtro (bilancio e affari costituzionali su tutti)

. Con la riduzione delle permanenti, sarà necessario valorizzare le bicamerali (si consideri quella per le Questioni regionali prevista in Costituzione) e più in generale disegnare un intervento di ampio respiro che interessi anche gli altri organi camerali, come giunte, comitati e delegazioni.

Capitolo 5

Trattandosi di una riforma che modifica la composizione del Parlamento, l'impatto che essa che può avere sulle procedure parlamentari risulta per lo più indiretto. In questo caso, seppur parzialmente, si manifesta il carattere puntuale della riforma.

In primo luogo, le conseguenze più rilevanti si rifletterebbero sui quorum in cifra fissa richiesti per l'attivazione di procedure o istituti. È evidente come a fronte di un numero minore di parlamentari, il raggiungimento di tali soglie risulti maggiormente difficoltoso specialmente per le minoranze. In questo senso, pare auspicabile una riflessione rispetto all'opportunità di modificare o meno tali soglie. Per menzionare alcuni esempi si considerino la possibilità di presentare in aula una questione pregiudiziale su decreti-legge per venti deputati o dieci senatori, la richiesta di inversione dell'ordine degli argomenti iscritti all'ordine giorno per otto senatori e la richiesta per la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge da parte di dieci deputati.

Tuttavia, ridurre tali soglie non pare l'unica opzione necessariamente percorribile. In caso di mantenimento degli attuali quorum numerici, si potrebbe assistere da un lato ad un minor coinvolgimento delle forze politiche minori ma contestualmente ad una maggiore velocità nei lavori parlamentari. Qualora la maggioranza intendesse imprime-

re un'impronta maggioritaria ai regolamenti, l'inerzia riformatrice rappresenterebbe la soluzione più adeguata per conseguire tale risultato. Analoghe osservazioni valgono, seppur in misura limitata, sui quorum frazionari visto che in questo caso essendo rapporti generici, i rischi di possibili pregiudizi nei confronti delle minoranze si circoscrivono a pochi limitati casi.

Considerando ora il procedimento legislativo, la riforma non pare determini alcuna conseguenza diretta su di esso. Ad ogni modo, si tratta di un tema rilevante considerando che le forze politiche sostenitrici della riforma costituzionale hanno sottolineato come la riduzione di deputati e senatori rendesse maggiormente efficiente e rapido il procedimento legislativo stesso, e più in generale più funzionali i lavori parlamentari. Contrariamente a quanto sostenuto dai promotori della riforma, il rischio è quello per cui la mole di lavoro svolta dalle due Camere resti la medesima, a fronte però, di un terzo di parlamentari in meno.

Contestualmente al maggior carico di lavoro per singolo parlamentare, si dovranno considerare possibili criticità riguardanti le commissioni in sede legislativa o deliberante ed il conseguente rischio di leggi approvate da un numero esiguo di parlamentari. Più in generale, risulta complesso ipotizzare che sia sufficiente una riduzione proporzionale di soglie o frazioni richieste per l'attivazione di procedure in fase legislativa, perché questo continui a funzionare secondo i ritmi attuali.

Riguardo i procedimenti di garanzia costituzionale, l'impatto di maggiore entità si avrà nell'elezione del Presidente della Repubblica. Giova ricordare che il collegio di elezione del Capo dello Stato si compone del Parlamento in seduta comune e di 58 delegati regionali (tre per Regione ed uno per la Valle D'Aosta). Riducendosi proporzionalmente solo la prima componente, la seconda acquista un maggiore peso rispetto al quadro attuale, in cui riveste un valore simbolico ed il cui voto è collegato a quello del partito di appartenenza dei delegati.

Si pone dunque la scelta per il legislatore se mantenere tale assetto, per cui il peso dei delegati regionali potrebbe diventare maggiormente decisivo nei primi tre scrutini in cui sono richiesti i tre quinti dei componenti (mentre a partire dal quarto la maggioranza assoluta). Per essere più precisi, il peso specifico dei delegati passerebbe: dall'8,6% al 13,1% per i primi tre scrutini e dal 11,5 % al 17,5% per il quarto e successivi scrutini. Questa conseguenza prodotta dalla riforma pare ad ogni modo un dato da accogliere positivamente vista la perdita di rappresentatività del Parlamento e la possibilità di coinvolgere maggiormente le Regioni nella cornice parlamentare. Ad ogni modo, è

stato presentata la proposta di legge costituzione A.C. 2238 con cui si dispone la riduzione delle delegazioni regionali da tre a due membri per mitigarne l'incidenza in sede di collegio di elezione.

L'impatto sui regolamenti parlamentari apre a due strade: l'inerzia o un profondo riformismo. La prima ipotesi, non di certo improbabile, potrebbe concretizzarsi attraverso un maggiore coinvolgimento dei Presidenti d'Assemblea e (auspicabilmente) della Giunta per il regolamento, mediante la formazione di convenzioni e prassi sia interpretative che applicative in modo che le diverse disposizioni regolamentari possano nella loro interezza assorbire ed adattarsi al mutato quadro costituzionale.

Attraverso la seconda soluzione, si creerebbero le condizioni per un'effettiva convergenza dei due regolamenti, che non solo sia in grado correggere numeri e cifre alla luce della riduzione dei parlamentari, ma che generi un'omogeneità di fondo tra criteri e principi a cui si ispirano le norme di Camera e Senato.

Tale riflessione non va circoscritta alla sola dimensione regolamentare, bensì anche a quella relativa alla legislazione elettorale, potenzialmente decisiva rispetto alla futura composizione politica del Parlamento e di conseguenza anche delle commissioni e altri organi camerali. L'inerzia, soprattutto per alcune disposizioni rappresenta una soluzione di certo praticabile, ma che dovrà essere ad ogni modo bilanciata da interventi necessari, come quelli sulla disciplina dei gruppi e su quella delle commissioni. In altri termini, si potrebbe paventare una terza soluzione, vale a dire quella di mantenere gli attuali procedimenti (con relative soglie) ma di inserirli in una cornice organizzativa riordinata e razionalizzata alla luce della riforma costituzionale.

Conclusioni

Alla domanda di ricerca rispetto una presunta puntualità della riforma costituzionale oltre che di forma anche di sostanza pare si possa rispondere negativamente. Supporre un impatto limitato della riduzione dei parlamentari non appare condivisibile, viste le numerose disposizioni legislative (si pensi a quella elettorale) e regolamentari che ne saranno interessate.

L'inserimento di questo emendamento in una architettura costituzionale equilibrata e regolata da principi stabili, rischia di stravolgerne l'assetto, senza la reale intenzione di produrre un simile risultato visto il rivendicato abbandono del metodo di riforma organica. Inoltre, considerando ragioni e motivazioni su cui si è giustificata la riduzione dei parlamentari si è dimostrato che esse si basano su presupposti non pienamente

corretti. L'impatto sulla spesa pubblica generato dal taglio è irrisorio, l'Italia si trova già pienamente allineata agli altri paesi europei per quanto riguarda la numerosità del proprio Parlamento e non vi è alcuna forma di riscontro sulla presunta relazione tra meno parlamentari e maggiore efficienza dei lavori.

Il fatto che la riforma produca un impatto rilevante sull'ordinamento ed in larga misura in senso negativo, può essere però accolto, seppur paradossalmente, in senso positivo. Dipenderà dalla volontà delle forze politiche in Parlamento di rendere effettivamente efficiente e funzionale il bicameralismo italiano, migliorando e riequilibrando l'ordinamento distorto dalla riforma costituzionale. Questo passa necessariamente per una revisione dei regolamenti, che sia profonda e non solo correttiva e alla ricerca di una mancata convergenza fra le due Camere, auspicabilmente orientata verso l'efficienza e la rapidità delle procedure.