

LA RIFORMA COSTITUZIONALE SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: GENESI E PROBLEMATICHE ATTUATIVE.

Francesco Perchinunno

ABSTRACT [ITA]: La recente Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1 ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari, da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi. La riforma, nel prevedere una drastica riduzione del numero dei parlamentari, ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione con l'obiettivo sia di favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere e renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini, sia di ridurre il costo della politica. La riduzione del numero dei parlamentari entrerà in vigore dall'inizio della prossima Legislatura e richiederà un necessario adeguamento della legislazione elettorale. Particolarmente intenso è stato il dibattito che ha preceduto il voto referendario e l'entrata in vigore della riforma e numerosi sono stati i profili di criticità evidenziati dalla dottrina con riferimento al principio di rappresentatività e democraticità, essenza del nostro ordinamento costituzionale.

ABSTRACT [ENG]: *The recent Constitutional Law No. 1 of 19 October 2020 produced a reduction of number of parliamentarians, from 630 to 400 deputies and from 315 to 200 elected senators. The reform modified articles 56 and 57 of the Constitution with the aim of both promoting an improvement in the decision-making process of the Chambers and making them more capable of responding to the needs of citizens as well as reducing the cost of the policy. The reduction in the number of parliamentarians will become effective from the beginning of the next legislature and will require a necessary adjustment of the electoral legislation. The debate that preceded the referendum vote and the application of the reform was particularly intense and critical issues are performed by the doctrine with reference to the principle of representativeness and democracy, the essence of our constitutional system.*

SOMMARIO: **1.** L'elaborato iter di approvazione. - **2.** L'ampia cornice del dibattito parlamentare. - **3.** Gli effetti della riforma sul principio di rappresentanza. - **4.** L'incidenza della riforma sugli organi collegiali. - **5.** La cornice normativa *de iure condendo*. - **6.** Le recenti iniziative di riforma *in itinere*.

1. L'elaborato iter di approvazione.

Il 20 e 21 settembre 2020 si sono svolte le consultazioni elettorali in seno al referendum costituzionale confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari, quest'ultimo oggetto di differimento tramite d.l. 18/2020¹. La recente tornata referendaria, come noto, ha sortito esito favorevole, registrando il 69,64 % dei voti favorevoli e il 30,34 % dei contrari, così determinando l'approvazione del testo di legge costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019, che prevedeva la riduzione del numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi. Tra le modifiche, sono state approvate quelle afferenti agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, nonché all'articolo 59, in tema di nomina dei senatori a vita.

Il testo di legge, prodromico alla suindicata iniziativa referendaria, era stato approvato dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, nella seduta dell'8 ottobre 2019 e, in conformità all'art. 138 Cost., il testo di legge è stato sottoposto a referendum popolare confermativo il 20 e 21 settembre 2020².

Come accennato in premessa, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 aveva prorogato il termine di indizione del referendum, stabilendo che la consultazione referendaria poteva essere indetta entro 240 giorni (anziché 60 come prevede la legge) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo aveva ammesso in data 23 gennaio 2020. Con il successivo il d.l. 20 aprile 2020, n. 26, in via eccezionale e alla luce dell'emergenza sanitaria in atto, venivano prorogati nuovamente i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali con l'applicazione del principio dell'*election day* anche ai fini dello svolgimento del referendum costituzionale.

Prima del voto referendario, sono stati dichiarati inammissibili tutti e quattro i ricorsi proposti dinanzi alla Corte costituzionale³. Con ordinanza n.195/2020, la

1 Il referendum è stato indetto con D.P.R. 17 luglio 2020, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2020, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia.

2 La riforma si colloca tra le c.d. "microriforme", limitate e precise del testo. Sul tema si veda, tra i più recenti dibattiti, gli interventi di A. MORELLI e A. MORRONE, *La stagione delle riforme? Webinar* organizzato da l'ANF sede di Bologna, venerdì 4 dicembre 2020; "Dopo il taglio. Le riforme conseguenziali alla riduzione del numero dei parlamentari"; A. CERRI, Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2018. Rilievi circa tale scelta in M. PLUTINO, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos*, fasc. 1, 2020; V. DE SANTIS, *Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020; M. CALAMO SPECCHIA, Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 17 giugno 2020, *ivi*, 4/2020.

Consulta ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal Comitato promotore del referendum sul testo di legge costituzionale riguardante il "taglio dei parlamentari" avente per oggetto l'abbinamento delle due votazioni, disposto dal d.l. n. 26 del 2020 e dal DPR 17 luglio 2020, mancando la legittimazione soggettiva del Comitato a sollevare detto conflitto dato che la Costituzione non gli attribuisce una funzione generale di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale⁴.

Quanto al conflitto promosso dall'Associazione +Europa, nella sua veste di partito politico, il rilievo era stato mosso in particolare in ordine alla previsione contenuta nel DL n. 26 del 2020 che riduceva a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare liste e candidature nelle elezioni regionali. La doglianza era stata fondata sull'omessa previsione, in favore dei partiti già presenti in Parlamento,

³ Dall'esame del comunicato stampa reso dalla Corte Costituzionale, a seguito di camera di consiglio del 12 agosto 2020, si è potuta evincere la declaratoria di inammissibilità dei quattro ricorsi proposti, per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in relazione al taglio dei parlamentari ed all'*election day*. Nello specifico, i conflitti tra poteri sono stati sollevati dal Comitato promotore del referendum, dalla Regione Basilicata, da un senatore e dall'Associazione +Europa. Le relative ordinanze, depositate il 13 agosto 2020, esplicano le ragioni per cui la Corte Costituzionale ha ritenuto inammissibili i ricorsi. Con ordinanza n. 195/2020 la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal Comitato promotore del referendum sul testo di legge costituzionale riguardante il "taglio dei parlamentari" avente per oggetto l'abbinamento delle due votazioni, disposto dal d.l. n. 26 del 2020 e dal d.P.R. 17 luglio 2020. Il Comitato promotore non ha legittimazione soggettiva a sollevare questo conflitto dato che la Costituzione non gli attribuisce una funzione generale di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale. Ordinanza n. 196/2020 La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso dall'Associazione +Europa, nella sua veste di partito politico, avente ad oggetto in particolare la previsione (contenuta nel d.l. n. 26/2020) che riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare liste e candidature nelle elezioni regionali. Secondo +Europa, omettendo di prevedere, in favore dei partiti già presenti in Parlamento, una deroga all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni, il legislatore avrebbe leso le sue attribuzioni costituzionali in quanto partito politico. L'inammissibilità del conflitto deriva dal difetto di legittimazione della ricorrente in base alla costante giurisprudenza costituzionale che nega ai partiti politici la natura di potere dello Stato. Con ordinanza n. 197/2020, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal senatore De Falco nei confronti del Senato, del Governo e del Presidente della Repubblica perché espone, in modo confuso e incoerente, critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti. Inoltre, pur sostenendo la violazione di plurimi principi costituzionali inerenti sia il procedimento legislativo sia quello di revisione costituzionale, il ricorso non ha chiarito quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare siano state in concreto lese nel corso di questi procedimenti. Con ordinanza n. 198/2020, infine, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Basilicata con riferimento sia all'avvenuta approvazione definitiva del testo di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione sulla riduzione del numero dei parlamentari, sia al d.P.R. del 17 luglio 2020 di indizione del referendum popolare confermativo. La Corte, in linea con la propria giurisprudenza, ha infatti escluso la legittimazione soggettiva degli enti territoriali, in generale, e della Regione, in particolare, perché non sono potere dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

⁴ Per una disamina della decisione resa dalla Corte, cfr. F. GABRIELE, *Al referendum costituzionale non spetta (anche) un "tono" costituzionale (brevi note a Corte costituzionale ord. 195/2020)*, in Consulta Online, 8 febbraio 2021.

di una deroga all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni; in tal senso, il legislatore aveva leso le sue attribuzioni costituzionali, in quanto trattavasi di partito politico. La declaratoria di inammissibilità del conflitto, di cui all'ordinanza n.196/2020 scaturiva dal difetto di legittimazione della Associazione ricorrente, in base alla costante giurisprudenza costituzionale che nega ai partiti politici la natura di potere dello Stato.

Quanto, poi, all'inammissibilità del ricorso presentato dal senatore De Falco, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n.197/2020 ha ritenuto che il ricorso esponesse, in modo confuso e incoerente, critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti-legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti: peraltro, senza chiarire quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare fossero state in concreto lese nel corso di del procedimento legislativo e di quello di revisione costituzionale.

La Corte, infine, con ordinanza n.198/2020 ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Basilicata con riferimento sia all'avvenuta approvazione definitiva, l'8 ottobre 2019, del testo di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione sulla riduzione del numero dei parlamentari, sia al DPR del 17 luglio 2020 di indizione del referendum popolare confermativo. La decisione della Corte, si allinea alla propria giurisprudenza tesa all'esclusione della legittimazione soggettiva degli enti territoriali, in generale, e della Regione, in particolare, non trattandosi di poteri dello Stato, nel senso indicato dall'articolo 134 Cost.

La questione attinente al numero dei parlamentari è disciplinata secondo varie modalità nei diversi ordinamenti, per quanto concerne sia la fonte giuridica (disposizione costituzionale o di legge organica o di legge ordinaria), sia la determinazione numerica (in numero prestabilito o in rapporto alla popolazione). In Italia, la scelta del numero dei parlamentari era stata determinata dalla Carta costituzionale in rapporto alla popolazione, ma dopo la revisione costituzionale, operata con legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 si era passati al numero fisso. Il testo originario approvato dall'Assemblea Costituente prevedeva: per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000); per il Senato, un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000). Con la precitata legge costituzionale n. 2 del 1963 si adottò un nuovo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione, con la previsione di un numero fisso di parlamentari, rispettivamente, pari a 630 deputati e 315 senatori (oltre ai senatori a vita di nomina presidenziale e ai senatori di diritto ed a vita). Il dibattito sulle riforme istituzionali, aveva portato il Parlamento italiano a deliberare in più occasioni la modificazione del numero dei

parlamentari, senza che l'iter della revisione costituzionale, tuttavia, fosse portato mai a concreta attuazione⁵.

La recente riforma costituzionale ha comportato la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori elettivi da 315 a 200, fissando in 5 il numero massimo dei senatori a vita e ridimensionando il numero complessivo dei parlamentari da 945 a 600, compresi i parlamentari eletti nella circoscrizione Estero. Si è determinata, così, una riduzione del 36,5% dei parlamentari, mentre nella circoscrizione Estero si è passati, alla Camera, da 12 a 8 deputati, al Senato, da 6 a 4 senatori (3 senatori per regione o provincia autonoma, in luogo dei precedenti 7).

⁵ Particolarmente dibattuta è stata la questione legata al numero dei parlamentari, come emerge dalle numerose proposte di revisione - risalenti alle passate legislature - degli articoli 56 e 57 della Costituzione, e alla previsione introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1963 di un numero fisso di deputati e senatori, rispettivamente pari a 630 e 315 (oltre ai senatori a vita e i senatori di diritto a vita). Nella precedente formulazione, approvata dall'Assemblea Costituente, il numero dei parlamentari era determinato in misura fissa in rapporto con la popolazione: per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000); per il Senato, un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000). La disciplina costituzionale introdotta nel 1963 - parificando la durata delle due Camere, in precedenza diversificata in quanto di sei anni per il Senato - manteneva un quoziente di rappresentatività non lontano da quello risultante dall'applicazione della originaria formulazione, per quanto riguarda la Camera dei deputati; mentre per il Senato, mirava ad affrontare il profilo della 'integrazione' della sua composizione. A partire dalla seconda legislatura, la composizione numerica del Senato si ridimensionò ai soli senatori elettivi (oltre ai senatori a vita ed agli ex Presidenti della Repubblica) ed il dibattito si orientò sui criteri da adottare per riequilibrarla rispetto all'altro ramo del Parlamento (che contava allora 590 deputati); nella terza legislatura il disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa infine approvato era indirizzato ad un migliore equilibrio nella composizione numerica delle due Camere, al fine di assicurare un funzionamento più organico al sistema bicamerale. Tra i momenti salienti del dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali sviluppatosi dagli anni Ottanta, della riduzione del numero dei parlamentari si discusse in seno alla Commissione parlamentare bicamerale istituita nella IX legislatura (Commissione Bozzi, 1983-1985), mentre nella XI legislatura, altra Commissione bicamerale, (Commissione De Mita-Iotti, 1992-1994) non propose alcuna modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, contrariamente alla XIII legislatura, in seno alla quale, la "Commissione D'Alema" del 1997, portò all'esame un progetto, caratterizzato dalla previsione tra 400 e 500 deputati e 200 senatori (elettivi). Nella XIV legislatura, il Parlamento approvò in duplice deliberazione un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 2544-D), in cui era prevista una Camera composta di 518 deputati (elettivi), un Senato di 252 senatori. Tale legge di revisione fu sottoposta a referendum, (25-26 giugno 2006) con esito sfavorevole. Successivamente, nel corso della XV legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati approvò un testo unificato - la cd. "bozza Violante" - con la previsione di un numero di deputati pari a 512 ed un Senato, di fatto, di 186 componenti; progetto che non giunse ad approvazione entro la fine della legislatura. Toccò alla Commissione Affari costituzionali del Senato, nel corso della XVI legislatura, l'esame di numerosi disegni di riforma costituzionale, finalizzati alla riduzione del numero dei parlamentari; il testo licenziato (Camera di 508 deputati e Senato di 250 senatori, oltre ai senatori a vita e quelli di diritto) non riuscì a completare il suo iter prima della fine della legislatura. Nel corso della XVII legislatura, poi, fu evidenziata la necessità di addivenire a modifiche costituzionali, al fine di giungere al superamento del bicameralismo paritario, passando dal criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti, ad un parametro più in linea con gli standard europei: un deputato ogni 125.000 abitanti: ciò al fine di pervenire ad un numero complessivo di 480 deputati. Per i senatori, si proponeva un numero complessivo di 120, ripartiti in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione e per la Camera dei Deputati, la Commissione istituita, propose una Camera di 450 Deputati, allineandosi, in larga parte, ai criteri esposti nella cd. "bozza Violante" della precedente legislatura. La legge di revisione fu poi sottoposta a

Nessuna modifica è stata apportata al terzo comma dell'art. 57 Cost. che assegna alla Valle d'Aosta 1 senatore ed al Molise 2. In rapporto alla popolazione, si è passati da 96.006 a 151.210 abitanti per ciascun deputato, mentre al Senato, da 188.424 a 302.420 abitanti per ciascun senatore. La riforma, poi, ha fissato in 5 il numero massimo dei senatori a vita in carica, modificando il previgente articolo 59, secondo comma, della Costituzione, nel senso di consentire al Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, costituendo, così, un "numero chiuso", escludendo interpretazioni secondo cui a ciascun Presidente della Repubblica fosse consentito nominare 5 senatori a vita. Permane immutata, invece, la previsione di cui al primo comma dell'articolo 59 della Costituzione, ai sensi della quale «è senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica».

2. L'ampia cornice del dibattito parlamentare.

Tra le ragioni poste a sostegno dell'approvata revisione, nel corso del dibattito è emersa diffusamente quella afferente all'incidenza positiva della riduzione del numero dei parlamentari sulla funzionalità delle Commissioni parlamentari, la cui piena operatività costituisce condizione necessaria per un Parlamento efficiente. La riduzione del numero degli eletti avrebbe potuto rappresentare uno strumento per rendere più trasparenti e maggiormente comprensibili i lavori parlamentari, consentendo al singolo parlamentare di accrescere il proprio ruolo e la propria capacità di rappresentare gli elettori ed al Parlamento, nel suo complesso, di accrescere la propria funzionalità, efficienza e capacità decisionale. Inoltre, quanto ai dati numerici, era stato evidenziato che le Commissioni parlamentari della Camera dei deputati - in media con 45 componenti, rispetto al Senato della Repubblica con una media di 23 componenti - con la riduzione del numero dei parlamentari, sarebbero passate a circa 30 componenti (numero comunque superiore a quello degli attuali componenti delle Commissioni del Senato), mentre con riguardo al Senato, si sarebbe dovuta valutare l'opportunità di un accorpamento di alcune Commissioni, sottoponendo a modifica i regolamenti parlamentari.

Altra questione emersa nel corso dei lavori parlamentari è stata quella dell'incidenza in tema di "rappresentatività" del Parlamento, in ordine alla quale, i sostenitori della riforma avevano evidenziato che tale critica era basata, in realtà, su una visione meramente "quantitativa" della rappresentanza, sottesa all'equazione: più parlamentari, più democrazia. La rappresentanza, viceversa, costituisce lo strumento che assicura che le decisioni pubbliche corrispondano alla volontà dei

referendum costituzionale, (espletatosi il 4 dicembre 2016) con esito sfavorevole, come già accaduto nel 2006.

cittadini, in un contesto in cui i parlamentari costituiscono il collegamento tra cittadini e Istituzioni in un processo deliberativo complesso, che si completa con l'approvazione delle leggi.

Dal precitato dibattito era emerso che il numero dei parlamentari costituiva solo uno degli elementi di un complesso meccanismo, nel quale concorrono ulteriori condizioni affinché la rappresentanza funzioni e produca decisioni pubbliche sorrette dal consenso, tra cui il corretto funzionamento dei partiti e dei movimenti, il pluralismo e l'indipendenza dell'informazione, una società civile articolata ed energica, l'interazione delle istituzioni locali che devono fungere da veicoli di partecipazione popolare, l'efficacia degli strumenti di democrazia diretta.

Nel corso del dibattito, con riferimento al rapporto tra numero dei parlamentari e rappresentatività si è posto l'accento sugli effetti della prospettata riforma sul numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica e sulla variazione nella composizione dell'Assemblea degli elettori, con un lieve incremento percentuale del peso dei delegati regionali del collegio che elegge il Presidente della Repubblica, che passa dal 5,8% all'8,8%. Tra i sostenitori della riforma era stato evidenziato come il modesto incremento andava ad allinearsi con l'evoluzione del ruolo costituzionale delle Regioni, già valorizzate dalla riforma del 2001 atteso che, il numero dei delegati regionali non è mai stato posto, in sede Costituente, in relazione alla consistenza numerica delle Camere; infatti, il numero fisso di delegati regionali, era stato stabilito dal testo costituzionale del 1948, quando il numero dei parlamentari (prima della riforma del 1963) era variabile in quanto determinato in relazione alla popolazione. Peraltro, si era sostenuto, il numero dei delegati regionali non è stabilito dalla Costituzione in rapporto alla numerosità del Senato, se si pensa che il Senato del 1948 aveva 237 membri elettivi (1 per ogni 200.000 abitanti) ed il numero dei delegati regionali era fisso, a prescindere dalla circostanza che nelle prime elezioni i delegati regionali non poterono parteciparvi in quanto le Regioni non avevano completato il processo di formazione. Quanto, poi, al numero dei tre delegati regionali, scelto dai Costituenti indipendentemente dal numero dei parlamentari, avrebbe consentito di rappresentare le forze politiche regionali di maggioranza con due delegati e quelle di minoranza con uno.

La questione del numero dei collegi elettorali e dei potenziali effetti distorsivi della rappresentanza politica prodotti dalla riduzione del numero dei parlamentari, come conseguenza dell'ampliamento dei collegi, è stata dibattuta e superata dalla considerazione che l'ampliamento dei collegi uninominali costituisce non una conseguenza diretta della riforma costituzionale, bensì il risultato della meccanica attuazione della legislazione elettorale in vigore, come modificata dalla legge n. 51 del 2019, al solo fine di consentirne l'applicazione indipendentemente dal numero dei parlamentari fissato in Costituzione nonché di scongiurare il rischio di paralisi del potere presidenziale di scioglimento delle Camere. In tal senso, compito del

Parlamento, quindi, in sede di una più sostanziale revisione della legge elettorale, quello di scegliere la dimensione dei collegi uninominali, nel caso in cui le Camere intendano mantenerli nel sistema elettorale; sicché l'ampiezza dei collegi elettorali dipende direttamente dal numero dei parlamentari solo quando il numero dei collegi è pari al numero dei parlamentari e con un numero di collegi pari a 630 (rispetto ai 232 collegi uninominali sino ad allora presenti alla Camera), la riduzione del numero dei parlamentari a 400 comporterebbe ovviamente una riduzione dei collegi e quindi un loro ampliamento. Compito del legislatore quello di scegliere di conservare lo stesso numero di collegi, anche con 400 deputati, oppure decidere quasi di raddoppiarne il numero, quasi dimezzandoli dunque di ampiezza.

Il dibattito parlamentare è stato esteso anche al tema della rappresentanza degli italiani all'estero. Sul punto i fautori della riforma costituzionale hanno evidenziato come la previsione di una riduzione degli eletti nella Circostrizione Estero (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato) nella stessa percentuale applicata al numero dei parlamentari eletti in Italia, non determini senza alcuna penalizzazione degli elettori residenti all'estero.⁶

Altra questione affrontata è stata quella afferente alla rappresentanza delle forze politiche minori e dei territori poco popolosi. Sul punto, dal dibattito è emerso che mentre per il Senato della Repubblica il sistema elettorale su base regionale e dunque la riduzione del numero dei seggi assegnati alle singole Regioni, avrebbe determinato effetti più favorevoli alle forze politiche maggiori e meno favorevoli alle forze politiche minori, per la Camera dei deputati, invece, la riforma avrebbe determinato alcuna incidenza negativa sulla rappresentanza delle forze minori, atteso che con la riduzione del numero dei deputati le minoranze continueranno ad accedere alla rappresentanza solo in caso di superamento della soglia prevista dall'attuale sistema elettorale (pari al 3%), con riduzione di circa un terzo il numero dei seggi ad esse spettanti, al pari di tutte le altre forze politiche. Ai rilievi mossi è stato replicato come rappresentanza riguardi gli elettori e non i territori e che ciascun territorio riceva un numero di rappresentanti in proporzione ai suoi residenti; sicché la riduzione del 36,5% riguarda, quindi, allo stesso modo tutti i territori, più o meno popolosi, senza alcuna flessione di rappresentanza per territori poco popolosi.

Uno degli obiettivi della riforma costituzionale è stato quello di consentire all'Italia di allinearsi al resto d'Europa quanto al numero di parlamentari elettivi a livello nazionale. Per rendere confrontabile il numero dei parlamentari di ciascun Paese, se lo scopo è quello di valutarne l'efficacia nella funzione di rappresentare i cittadini, occorre considerare il numero dei soli parlamentari elettivi e il nostro

⁶ La Circostrizione Estero non era prevista in Costituzione perché, come noto, istituita dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 che ha modificato l'art. 48 Cost., poi la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione fissando il numero dei deputati e senatori eletti in rappresentanza degli italiani residenti all'estero.

Parlamento, in questo caso, va considerato nella sua interezza, prendendo in esame il numero complessivo di deputati e senatori eletti direttamente dai cittadini (non considerando ovviamente i senatori a vita e diritto) e il dato che emerge individuava l'Italia come il Paese europeo con il numero più elevato di parlamentari direttamente eletti dal popolo.⁷

Il complesso *iter* procedimentale è recentemente confluito nella legge costituzionale 19 ottobre 2020, n.1, contrassegnata dalla previsione di una riduzione del numero dei parlamentari, da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi⁸. Particolarmente suffragata, *ab origine* detta iniziativa di riforma, se si pensa alla proposta di legge costituzionale [A.C. 1585-B](#) approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati (8 ottobre 2019, in seconda deliberazione), con larga misura di consensi⁹.

Il testo della legge costituzionale, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, in conformità alle disposizioni dell'art. 138 della Costituzione, è stato sottoposto a referendum popolare, per iniziativa di un quinto dei senatori, in linea con il dettato costituzionale, con richiesta firmata da 71 senatori, depositata il 10 gennaio 2020, ritenuta successivamente conforme ai canoni costituzionali dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione. Dopo la decretata posticipazione di sei mesi del referendum confermativo, considerata opportuna, al di là delle ragioni legate alla pandemia, anche al fine di garantire il diritto dei cittadini ad una piena informazione ed alle forze politiche e sociali di organizzare più propriamente la campagna elettorale, il referendum è stato essere indetto per le giornate del 20 e 21 settembre 2020¹⁰.

7 Il numero complessivo è di 945, rispetto alla Germania con circa 700 parlamentari, la Gran Bretagna con circa 650 e la Francia con poco meno di 600.

8 La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” è stata pubblicata nella [Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020](#).

9 La proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B, approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, in seconda deliberazione, ha registrato, in sede di votazione: 569 presenti, 567 votanti, 553 favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti.

10 Si tratta del noto Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, in G.U. Serie Generale n.70 del 17-03-2020, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (in S.O. n. 16, relativo alla G.U. 29/04/2020, n. 110). L'art. 81 (Misure urgenti per lo svolgimento della consultazione referendaria nell'anno 2020) così recita: “*In considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso.*”

Il 20 e 21 settembre 2020 (c.d. *election-day*) si sono svolte contestualmente diverse consultazioni elettorali previste per il 2020: oltre al precitato referendum costituzionale confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari, sono state espletate le elezioni suppletive di due senatori, le elezioni amministrative e quelle per il rinnovo dei consigli di alcune regioni¹¹. Il referendum in esame ha sortito, come noto, esito favorevole (69,64 % favorevoli e 30,34 % contrari), determinando la riduzione del numero dei parlamentari da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi e la modifica degli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 59 della Costituzione sulla nomina dei senatori a vita¹². Le indicazioni di sintesi della riforma che entrerà in vigore dall'inizio della prossima Legislatura e che richiederà comunque un adeguamento della legislazione elettorale, riconducono ad un duplice obiettivo: favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e ridurre il costo della politica (con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro in una Legislatura). Sul fronte comparatistico, obiettivo della riforma, quello di consentire all'Italia di allinearsi al resto d'Europa, trattandosi del paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo (945).

3. Gli effetti della riforma sul principio di rappresentanza.

¹¹ Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ha prorogato il termine di indizione del referendum ex art. 138 Cost. sul testo di legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari stabilendo che la consultazione referendaria possa essere indetta entro 240 giorni (anziché 60 come prevede la legge) dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che lo ha ammesso (comunicazione avvenuta il 23 gennaio 2020). Successivamente, il decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 ha posticipato, in via eccezionale alla luce dell'emergenza sanitaria in atto, i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020. Le consultazioni interessate dal provvedimento sono: elezioni suppletive per la Camera e il Senato; elezioni dei Consigli comunali e circoscrizionali; elezioni dei Consigli provinciali e dei Presidenti delle province; elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali e per l'elezione del Presidente nelle regioni a statuto ordinario. Prevista, inoltre, l'applicazione del principio dell'*election day* anche ai fini dello svolgimento del referendum costituzionale. Dopo l'*election day* del 20-21 settembre 2020, a causa della recrudescenza dell'emergenza sanitaria sono stati adottate altre misure di urgenza finalizzate al rinvio di elezioni: D.L. 7 novembre 2020, n. 148 (abrogato e confluito nel D.L. 125/2020), Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020. Rinvio al 2021, entro il 31 marzo, delle elezioni già indette per il 22 e 23 novembre 2020 nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, disponendo l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a sindaco e consigliere comunale. Fino al rinnovo di questi organi viene prorogata la gestione delle commissioni straordinarie. Il provvedimento riguarda anche le consultazioni elettorali per l'elezione dei presidenti delle province e dei consigli provinciali, che si devono svolgere entro il 31 marzo 2021.

¹² Nel dettaglio, il Referendum ha registrato un numero di elettori pari a 50.955.985 e di votanti pari a 26.050.227. Una percentuale del 51,12% di voti validi (25.605.096), con un numero di schede bianche pari a 218.093, di schede non valide (bianche incluse) pari a 445.131. L'esito finale: per il Sì, 17.913.259 voti, pari al 69,96%, mentre per il No, 7.691.837, pari al 30,04%.

L'esito del voto referendario, ritenuto in larga parte "inaspettato" per lo meno in ordine alle indicazioni numeriche espresse, ha aperto il campo a molteplici riflessioni sugli effetti di natura sistemica della revisione operata¹³. Come già evidenziato nella fase preceduta il recente responso popolare il nuovo assetto numerico delle Camere impone una serie di interventi correttivi sui regolamenti parlamentari e sulle norme che regolano il procedimento di elezione del Parlamento.

Giova premettere che mentre i pregressi interventi del 2006 e del 2016, cui si è accennato in premessa, erano finalizzati all'attuazione di modifiche costituzionali incisive e sostanziali e sicuramente più organiche, l'attuale intervento si è posto in una logica di modifiche costituzionali delimitata ad aspetti e ambiti puntuali e ristretti e tese ad una graduale opera di "rinverdimento" della Carta costituzionale¹⁴. L'elevata quota di consenso popolare aveva già caratterizzato il consenso manifestato dalle forze politiche rappresentate in Parlamento durante il complesso *iter* di formazione del disegno di legge costituzionale, se si pensa al cambio di maggioranza che ha contrassegnato il passaggio dal primo al secondo Governo Conte. La riforma, stando ai numeri e al consenso raggiunto, sembra aver assunto i caratteri della necessità, anche se occorre fare da subito i conti con le non poche conseguenze che l'adozione della riforma potrà comportare sull'attuale sistema costituzionale. Si pensi all'interazione con il "principio di rappresentanza" e alle funzioni di garanzia che il

13 Si v., *ex multis*, L.A. MAZZAROLLI, *La (ipotetica) riduzione del numero dei parlamentari di fronte al «nodo» della legge elettorale: un finto problema*, in questa Rivista, n.4/2020, *ivi*, L. TRENTA, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, *ivi*, p.11 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?* (Ricordando Paolo Carrozza), in *Le Regioni*, 2019, n. 2, pp. 375-386; I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Oss. AIC*, 2019; C. TUCCIARELLI, "Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari", *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, p. 167 ss.; L. LEO, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 600 ss.; M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in ROSSI, E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit. p. 245 ss.; M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *federalismi*, n.14/2019; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum Quaderni costituzionali*, Rassegna 8/2019, 15.9.2019; M. TROISI, *Regioni e rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2018; Id. *Rappresentatività e governabilità nella legislazione elettorale regionale*, Cacucci, Bari, 2011; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019

14 La prima deliberazione in Senato, nel febbraio 2019, ha visto il voto favorevole di oltre il 75% dei votanti, mentre alla Camera i voti favorevoli sono stati più bassi di solo un paio di punti percentuali. La seconda votazione in Senato, pur vedendo schierarsi a favore della riforma oltre il 78% dei votanti, non ha permesso di superare però il quorum dei due terzi dei componenti dell'Assemblea, aprendo così la strada al referendum confermativo. Nella votazione finale della Camera, dei 569 presenti ben 553 hanno votato a favore della riforma; un numero pari ad oltre il 97% dei consensi espressi⁶. Procedimento di approvazione conclusosi nel tempo relativamente breve di un anno, con una discussione parlamentare straordinariamente contratta nei tempi e che soprattutto è sembrata poco attenta a prendere in considerazione «valutazioni di merito e possibili declinazioni [del] "sì" o "no" alla riforma».

Parlamento nel nostro sistema esercita¹⁵, oltre ai dubbi attuativi che la recente revisione comporta in merito alla legge elettorale politica¹⁶.

Tra i rilievi critici mossi sin dalla fase embrionale della riforma è emerso che la riduzione del numero dei parlamentari nella stessa proporzione del 36,5% per ciascun ramo del Parlamento ove non seguita da modificazioni del sistema bicamerale perfetto e delle funzioni delle stesse Camere, avrebbe rischiato di vanificare il tentativo di esaltare il ruolo costituzionale dell'organo parlamentare, rimanendo ancorato ad una mera "riduzione di spesa", senza ulteriori benefici per il Parlamento.

Nello specifico, si è dibattuto sui riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sulla democrazia rappresentativa, sul potenziamento o meno dell'apporto diretto dei cittadini rispetto alle scelte politiche, partendo dall'analisi della diretta incidenza del dato numerico sulla dimensione della stessa rappresentanza. Sul punto, il dibattito ha fatto emergere le divergenze tra i fautori della riforma e coloro che hanno rimarcato l'esigenza di inquadrare il dato in esame tra gli elementi che incidono non solo in via indiretta o secondaria sugli assetti dell'ordinamento costituzionale, come attestato dalla centralità del tema nel dibattito costituzionale dell'era moderna¹⁷. Il peso dei numeri, la sua rilevanza - è stato affermato a chiare lettere - in un assetto democratico a democrazia rappresentativa come il nostro, non potrebbe mai assumere un'incidenza marginale perché la forza dei numeri consiste proprio nell'attribuire alla rappresentanza, l'esatta dimensione e

15 Molteplici i rilievi che hanno animato il dibattito referendario, evidenziando le palesi conseguenze di organizzazione e funzionamento per le Camere che comporterà la riduzione del numero dei parlamentari, tali da rendere necessaria una incisiva revisione dei regolamenti parlamentari, avrebbero inciso negativamente sull'applicabilità di questa riforma. Si è replicato, sul punto, che le norme dei regolamenti parlamentari sono nella piena disponibilità delle Camere, tanto da poter essere non solo riformate a maggioranza (art. 64 Cost.), ma perfino disapplicate in concreto qualora nessun membro vi si opponga. In questo senso, tutti i possibili problemi di organizzazione interna delle assemblee parlamentari che deriveranno da questa riforma potranno essere corretti, anche differenziando i testi regolamentari dei due rami del Parlamento (i 200 Senatori potranno di certo coprire un minor numero di commissioni rispetto ai 400 deputati).

16 In dottrina, tra i diversi scritti sul progetto di revisione costituzionale comportante la riduzione del numero di parlamentari in considerazione, si vedano in ottiche diverse: E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quaderni cost.*, n. 2/2019, pp. 423-425; A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2020; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali*, in Osservatorio AIC, n. 3/2019, 4 ss.; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, op. cit., p. 69 ss.; P. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento 'tagliato' a scapito delle ragioni del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 24, 5 agosto 2020.

17 Numerosi spunti di riflessione nel dibattito: *Il referendum sulla riduzione dei parlamentari, Tre ragioni per il SÌ e tre per il NO*. Forum dei costituzionalisti, Valerio Onida, Ida Nicotra, Alessandro Morelli e Lara Trucco, in *giustiziainsieme.it*, 8 settembre 2020. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3, p. 1 ss.

legittimazione nel quadro istituzionale e politico. L'intervento che la riforma ha operato inciderebbe, in tal senso, con un rilevante peso specifico sul nostro modello di democrazia; la riduzione del numero dei parlamentari operata dalla riforma comporta una intensificazione del rapporto tra rappresentati e rappresentanti, attestata dal passaggio, per la Camera dei deputati, dalla proporzione di un deputato ogni 96.000 elettori ad uno ogni 151.000 e per il Senato, da un senatore ogni 200.000 elettori, ad uno ogni 300.000. Peraltro, se da un lato, si registra un rafforzamento del ruolo politico di ogni singolo parlamentare, cui verrebbe affidata la "responsabilità" di rappresentare un numero sensibilmente più elevato di elettori e di zone territoriali, in linea di ipotesi con una maggiore semplificazione del quadro di gestione politica, dall'altro, però, la revisione comporterebbe un rafforzamento delle forze politiche più grandi, penalizzando quelle meno suffragate.

Come accennato in apertura di paragrafo, la variabile costante che può amplificare o ridurre gli effetti della riforma è rappresentata dal sistema elettorale che interagisce con le modifiche apportate, così come appare incontestabile che la riduzione dei componenti delle Camere determini un accentramento di potere e di fatto un rafforzamento di coloro che sono preposti alla scelta delle singole candidature da proporre alle elezioni politiche.

4. L'incidenza della riforma sugli organi collegiali.

Altro profilo di maggiore intensificazione del dibattito, attiene alla nuova composizione delle commissioni parlamentari permanenti¹⁸. Mentre per taluni la riduzione del numero dei componenti è destinata a generare una maggiore efficienza e in linea di ipotesi, maggiore prestigio all'Organo parlamentare che ne risulterebbe così rafforzato nel suo ruolo istituzionale¹⁹, altri hanno ravvisato nella riduzione del numero dei parlamentari un dato destinato ad incrementare la capacità di incidenza, di autonomia e prestigio di ciascuno di essi e ad ampliare, inoltre, funzionalità ed

18 Cfr. N. LUPO, Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, spec. p.332 ss.; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, p. 322 ss. In ordine al principio in esame, si v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON e F. BIONDI, (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 e ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze University Press, 2004; A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA e A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 95 ss; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, p. 139 ss.

19 Si veda, C. FUSARO, Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl. cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), in *Astrid Rassegna*, 2018.

efficienza di ciascuna Camera nel suo complesso²⁰. Stando al dato numerico, i parlamentari, ancor più quelli appartenenti ai gruppi minoritari, sarebbero tenuti a partecipare ad un numero più elevato di commissioni, rendendo così ancor di più problematica l'organizzazione dei lavori parlamentari nell'ipotesi di contestuali sedute delle commissioni.

Nel dibattito che ha accompagnato l'iter parlamentare della riforma è stato evidenziato il presunto vantaggio che la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe comportato in termini di funzionamento delle Camere, in relazione ai dei tempi di discussione e di maggiore efficienza e funzionalità delle singole attività parlamentari²¹. Si tratta di osservazioni ovviamente senza controprova e prive di concreti dati di comparazione e riscontro e che peraltro devono misurarsi con la circostanza che nelle discussioni in assemblea non prendendo la parola ogni singolo componente dell'Assemblea, bensì soltanto coloro che sono indicati dai gruppi parlamentari per i singoli interventi programmati. Stando, poi al dato numerico, rispetto alle attuali commissioni permanenti verrebbe a trasformarsi la composizione numerica interna quasi dimezzandosi a seguito del considerevole taglio del numero dei parlamentari; la conseguenza è che si potrebbe ipotizzare la riduzione del numero complessivo delle stesse commissioni, con l'accorpamento o la previsione di una ipotesi di partecipazione dei parlamentari, contestualmente, a più commissioni. Quest'ultimo dato potrebbe, per invero, costituire un elemento di maggior complessità dei lavori e di estensione della durata delle singole discussioni per l'evidente incremento del carico di lavoro²².

20 Si v. le riflessioni di C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza*

nazionale, in *Oss. Cost.*, n.3/2020; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n.7/2019; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, fasc. spec., maggio 2019; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI, (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, 2020, p. 131 ss.

21 Particolarmente intenso il dibattito sugli effetti sugli organi collegiali e sulle Commissioni di Camera e Senato e sull'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sicuramente sulle future scelte e sulla composizione numerica degli organi collegiali di direzione politico-amministrativa parlamentari. Analogamente, potrà accadere per le Giunte parlamentari della Camera e del Senato impegnate a garantire il corretto funzionamento della Camera e l'autonomia del Parlamento rispetto agli altri poteri. Oltretutto, il numero fisso delle cariche nei suindicati organismi collegiali non sempre può essere agevolmente sottoposto a decremento, se si pensa ai vice-presidenti, che sostituiscono il Presidente nel caso di assenza, o anche i questori, i quali per i compiti a loro attribuiti, non possono essere di numero inferiore a tre membri. La riduzione operata dalla riforma renderebbe difficoltosa l'applicazione del criterio di nomina, rompendo quell'equilibrio istituzionale che finora ha prevalso. Se in futuro dovesse prevalere il criterio di proporzionalità, rischierebbero, come detto in premessa di essere penalizzati i gruppi minoritari o d'opposizione, viceversa, nel caso di prevalenza del criterio della rappresentatività, si verrebbe a determinare una sovra-rappresentazione dei gruppi minoritari rispetto alla consistenza numerica.

Diversi, dunque, i profili di criticità evidenziati dalla dottrina e numerosi i rischi paventati di futura incostituzionalità della stessa riforma, in considerazione del nocumento che la stessa potrebbe generare sull'organizzazione delle Camere²³; gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari, nello specifico, potrebbero riflettersi sull'organizzazione interna delle commissioni permanenti, aggravandone lavoro e tempi di espletamento, con il rischio di pervenire ad una differenziazione tra commissioni permanenti tra quelle "a tempo pieno" e altre "part-time".

Peraltro, occorrerà ripensare alla consuetudine costituzionale che ha contrassegnato l'accesso di ciascun parlamentare ad una sola Commissione permanente, alla quale è designato, *ab origine*, da parte del gruppo di appartenenza. Sul punto, la soluzione più diffusamente ipotizzata è quella della riduzione del numero delle Commissioni permanenti per garantire la presenza in ciascuna di un numero adeguato di componenti.

Pur se indubbia appare l'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari anche sulle scelte e composizioni numeriche degli organi collegiali di direzione politico-amministrativa parlamentari, appare più complesso il discorso legato agli effetti sul numero dei deputati da nominare nelle commissioni parlamentari permanenti, anche in considerazione del criterio proporzionale dei gruppi parlamentari e alla sua necessaria conformità alle regole costituzionali. Si pensi al disposto dell'art. 72 che prevede - per la composizione delle Commissioni finalizzata alla predisposizione dei disegni di legge - il rispetto della proporzione dei gruppi parlamentari o la previsione di cui all'art. 82 che attribuisce a ciascuna Camera la facoltà di disporre inchieste su materie di pubblico interesse attraverso l'istituzione di particolari Commissione la cui composizione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari.

Il rischio cui si andrebbe incontro è quello di ridisegnare i criteri di determinazione del numero dei membri che compongono le Commissioni, così violando le indicazioni regolamentari che non consentono espressamente di operare modifiche sul ruolo dei singoli parlamentari e sulla partecipazione alle stesse, solo per rispettare il criterio di proporzionalità; sicché, l'ipotesi di assegnazione di alcuni deputati a più commissioni, potrebbe alterare il criterio di proporzionalità della singola commissione rispetto a tutta l'Assemblea.

Vi è poi l'ipotesi che alcuni gruppi parlamentari non siano rappresentati in tutte le Commissioni, perché inferiori al numero dei loro rappresentati rispetto al numero

22 La riduzione del numero dei parlamentari determina, inoltre, la variazione dell'assemblea degli elettori del Presidente della Repubblica che viene rideterminata nell'indice numerico di 600 parlamentari (oltre ai senatori a vita), cui occorre aggiungere i 58 rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ogni Regione e un solo delegato per la Valle d'Aosta). Di conseguenza, viene a configurarsi un rafforzamento della componente espressa dai Consigli regionali (dal 5,7% all'8,8%), rispetto al totale degli aventi diritto.

23 Alcuni rilievi, in tal senso, in P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, fasc. 1/2020.

delle Commissioni presenti; per le forze politiche di opposizione, potrebbe delinearci un quadro di inoperatività nell'esercizio del loro mandato nel quadro dell'informazione, ispezione e controllo. Come accennato, si potrebbe ipotizzare il necessario accorpamento delle attuali Commissioni parlamentari e la riconfigurazione delle loro competenze; occorrerà, comunque, che il tutto avvenga in maniera omogenea e armonizzata per entrambe le Camere poiché si potrebbero generare deleterie sproporzioni. Altrettanto importante sarà aver cura che non vadano a crearsi asimmetrie con i ministeri di riferimento a seguito della riduzione o accorpamento delle commissioni parlamentari (che comunque dovrà seguire il criterio dell'affinità tra le singole commissioni oggetto di fusione); infatti, in linea di ipotesi si potrebbero verificare squilibri nei rapporti tra i citati organi, come nel caso di più commissioni associate ad un solo ministero, o più ministeri riconducibili ad una sola commissione. Tra l'altro, il nuovo quadro di composizione delle commissioni potrebbe obbligare ad un decremento numerico delle Commissioni (fusione o accorpamento) per evitare un eccessivo addensamento di lavoro per i parlamentari impegnati in più commissioni.

Vi è poi un ulteriore aspetto legato sempre alla riduzione del numero dei parlamentari e all'incidenza della riforma anche sui Gruppi parlamentari, istituiti per garantire il buon andamento dei lavori parlamentari e l'effettività del principio di rappresentatività da regolamenti parlamentari che prevedono che ciascun parlamentare, subito dopo l'elezione, sia tenuto ad iscriversi a un Gruppo parlamentare²⁴.

Alla luce della vigente disciplina regolamentare si andrebbe a profilare una situazione in cui alcune forze politiche, pur ottenendo i seggi disponibili, non riuscirebbero a formare un Gruppo politico, salvo che non si intervenga per abbassare il quorum per la formazione del Gruppo parlamentare con un criterio proporzionale, anche se potrebbero generarsi nuovi Gruppi con un numero troppo esiguo di componenti o anche forze politiche impossibilitate a formare un Gruppo. Appare, dunque, un dato necessario quello della modifica ai regolamenti parlamentari²⁵.

24 Il dato numerico, secondo il dettato regolamentare vigente, richiede nel caso del Gruppo politico presente alla Camera dei Deputati, ad ogni inizio legislatura, un numero minimo di 20 rappresentanti (rispetto ai 10 per il Senato), mentre per il Gruppo misto 10.

25 Sul punto, v. C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 761 ss.; N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *federalismi*, spec. p. 5 ss.; G. GUERRA, *Quando il legislatore costituzionale "dà i numeri" è meglio non fidarsi. Brevi osservazioni critiche sulla riduzione dei parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 507 ss.; L. LEO, *La riduzione del numero dei parlamentari tra passato e presente*, *ivi*, 3, 2020, p. 593 ss.

5. La cornice normativa *de iure condendo*.

La riforma in esame si colloca in una più vasta cornice di modifiche che di fatto pongono in discussione l'originario ruolo del Parlamento e la sua centralità, già in questi anni messa in discussione anche dalle sempre più ricorrenti pronunce monito della Corte costituzionale che ne avevano ravvisato spazi di inefficienza e grave inerzia²⁶. Si tratta di un processo su cui ha inciso la graduale crisi della rappresentanza politica e il tentativo di spostare una parte del potere d'indirizzo, di stimolo e di controllo sul corpo elettorale, che si vuole trasformare nello strumento cardine della futura democrazia. Si pensi, tra gli altri, al programma di riorganizzazione degli istituti di democrazia diretta - come nel caso del progetto di riforma dell'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa popolare, tramite l'introduzione del "referendum propositivo"²⁷ - con l'obiettivo di accrescerne l'efficacia nella fase di formazione delle leggi²⁸.

La proposta di legge di modifica dell'art. 71 Cost. con la previsione dell'iniziativa legislativa popolare "rafforzata" e la previsione di un referendum approvativo, con l'inserimento di nuove forme di democrazia diretta, in realtà tende a depotenziare quella rappresentativa e la revisione operata dalla riforma in esame sulla riduzione del numero dei parlamentari sembra allinearsi all'accennato obiettivo di depotenziare il ruolo del Parlamento ed attuare una politica protesa alla sostituzione della dialettica parlamentare attraverso la legittimazione democratica del voto popolare. Tra gli obiettivi, quello di limitare i repentini e costanti spostamenti dei membri del parlamento all'interno dei gruppi politici, attraverso nuove regole costituzionali, in un quadro che si era da sempre orientato verso la piena libertà, per l'eletto, di cambiare in corso d'opera la cornice politica di appartenenza. Peraltro, il principio del divieto del mandato imperativo aveva assunto, nel tempo, una duplice accezione di tutelare il parlamentare nella sua autonomia sia dal corpo elettorale che dagli stessi partiti politici, in un quadro di non necessaria coincidenza in termini di rappresentanza²⁹.

26 Cfr. sul punto, S. GAMBINO, *Quale centralità del Parlamento se si procedesse al taglio del numero dei parlamentari?*, in *Consulta online*, 1 settembre 2020.

27 Si tratta del Disegno di legge costituzionale A.C. 1173, di Modifica dell'art. 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. Sullo stesso argomento è stato poi associato, in sede referente, il disegno di legge costituzionale A.C. 726, Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo, testo poi passato al Senato con disegno di legge costituzionale S. 1089.

28 Puntuale la disamina di E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020; M.VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo* 1/2020, p. 43 ss.

29 "Il libero mandato è, in sostanza, l'essenza della rappresentanza e la radice dalla quale germogliano una serie di diritti e prerogative del singolo parlamentare attraverso le quali partecipa, ancorché singolarmente, alle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo con cui si forma e si determina la volontà ultima del Parlamento.

Nel recente programma politico, l'obiettivo di avviare una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema, il progetto di revisione dell'art. 67 Cost., con riferimento al divieto di mandato imperativo, se correlato alla riduzione dei parlamentari, rischia di trasformare profondamente il ruolo del Parlamento, assegnando ai singoli componenti il mero compito di trasferire nell'Assemblea le decisioni precedentemente assunte nelle sedi politiche³⁰.

Tornando al referendum confermativo, si tratta di un progetto di riforma finalizzato ad una fusione della volontà riformatrice del legislatore con il consenso popolare e la riforma in esame potrebbe rappresentare l'avvio di un processo di sensibile modifica della nostra Costituzione che potrebbe interessare anche il principio del bicameralismo perfetto, muovendosi verso una differenziazione nel ruolo e nelle competenze tra le due Camere³¹. Vi è poi che la dimensione più esigua delle assemblee legislative necessiterà di un nuovo sistema elettorale che difficilmente potrà evitare la forte limitazione della rappresentazione dei partiti più piccoli; ciò posto, la nuova legge elettorale potrebbe prevedere soglie di sbarramento ragionevolmente più alte, ovvero rendere proporzionalmente più ampia la quota di seggi assegnata su base di collegi uninominali, in un contesto che sarà contrassegnato da un significativo incremento dell'influenza personale del singolo parlamentare, chiamato a rappresentare collegi più vasti e più popolosi e ad assumere maggior

Caduto l'art. 67 Cost., verrebbe ad essere pregiudicata l'essenza della rappresentanza politica e, conseguentemente, menomata l'attività parlamentare che si nutre del dibattito, della diversità di posizioni, della contrapposizione tra gli interessi in gioco anche nell'ambito di un singolo gruppo parlamentare". In tal senso, L. DI MAJO, *Riduzione del numero dei parlamentari e centralità del Parlamento*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, p. 55 ss.

30 Sul punto, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole?* in *federalismi*, paper – 28 aprile 2020. "...aleggiano pericolose voci politiche favorevoli al superamento del divieto di mandato imperativo che è garanzia fondamentale nel disegno costituzionale, ma che si traduce talora in strumento di basso calcolo politico personalistico, contribuendo a svuotare di significato la rappresentanza della Nazione voluta dai Costituenti nell'articolo 67. Il vero tema è la perdita, sì della centralità parlamentare, ma soprattutto la crisi della rappresentanza politica, la sua scarsa qualità, ed è una crisi profonda, che investe gli eletti e, in qualche misura, la società, gli elettori e, dunque, noi stessi".

31 Cfr. la disamina di F. SEVERA, *Effetti e prospettive future dell'ormai definitiva riduzione del numero dei parlamentari*. (A proposito del volume di E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, UPI, 2020, pp. 286), in *Nomos*, 2/2020; A. CIANCIO, *Quali riforme dopo la riduzione del numero dei parlamentari? Brevi considerazioni a margine della proposta per la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva*, in *federalismi*, paper - 21 Ottobre 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, *ivi*, paper-15 aprile 2020, p. 1 ss.; A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, *ivi*; V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, *ivi*, p. 1 ss.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, *ivi*.

peso decisionale nei singoli gruppi parlamentari, per le ragioni anzidette. Parimenti, si assisterà ad un incremento del potere di chi potrà scegliere candidati e ruoli³².

Rilievi conclusivi inducono all'interrogativo se la modifica costituzionale in esame debba essere valutata singolarmente o sia prodromica rispetto ad una pluralità d'interventi legislativi e di revisione costituzionale che potrebbero sottoporre il nostro ordinamento ad una trasformazione non certo di lieve entità. Appare indubbia l'esigenza indifferibile di porre in essere una concreta ed immediata normativa attuativa della riforma, in assenza della quale si rischierebbe di generare effetti doppiamente deleteri per la stabilità e organicità del sistema costituzionale³³.

Nei recenti dibattiti della dottrina, infatti, ha preso piede in maniera sempre più significativa l'esigenza di affrontare il tema delle prossime e necessarie riforme conseguenziali a quella già varata sulla riduzione del numero dei parlamentari. La lente di ingrandimento si è spostata sul percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, che il Governo aveva fissato tra gli obiettivi per assicurare il pluralismo politico e territoriale. In cima, la riforma della legge elettorale, la modifica dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione delle Camere ed una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle istituzioni. L'intervento di modifica del sistema elettorale rappresenta, diffusamente, il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari e l'auspicio è che si possano assicurare pluralismo politico e territoriale, parità di genere e maggior allineamento ai moniti della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale. Il disegno che si profila sembra escludere il ricorso a sistemi maggioritari, come anche l'adozione di sistemi misti o fondati su un premio di maggioranza come quelli sperimentati dal 1993 in poi. In tal senso si colloca la proposta di legge A.C. 2329, che prevede un sistema proporzionale per liste concorrenti in circoscrizioni plurinominali con l'abolizione dei collegi uninominali e

32 Si v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 19, 2019, p. 11 ss.

33 In tal senso, N. LUPO, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, in *sog.luiss.it*. L'Autore evidenzia che "In caso di vittoria del "sì" al referendum, se ci si limiterà a dare attuazione alla riforma soltanto adeguando i quorum – e dunque, in particolare, esclusivamente riducendo i requisiti per la formazione dei gruppi, ma lasciando immutati numero e composizione delle commissioni, senza incidere in alcun modo sui rapporti tra le due Camere – il ritorno, in termini di maggiore efficienza e di recupero del ruolo del Parlamento, appare davvero arduo da dimostrare. A quel punto gli argomenti a favore dell'antiparlamentarismo troverebbero di sicuro nuova e ulteriore linfa. Se al contrario si avrà la forza di cogliere questa occasione per ripensare in profondità, esattamente 50 anni dopo i regolamenti del 1971, le caratteristiche dei soggetti e dei procedimenti parlamentari, una revisione costituzionale apparentemente minimale potrebbe segnare un significativo cambio di passo negli assetti del parlamentarismo in Italia". Cfr., anche i rilievi di M. FERRARA, *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *federalismi*, n.12, del 29 aprile 2020.

della possibilità per le liste di dare vita a una coalizione. Diretta conseguenza che l'elettore disporrebbe di un unico voto per la lista prescelta, con l'eliminazione del cd. "voto congiunto", che vincolava l'elettore nell'attribuzione di due voti politicamente diversi (nel collegio uninominale e in quello plurinominale)³⁴.

Rilievi critici sono stati evidenziati in ordine all'entità della "soglia di sbarramento" fissata al 5% su scala nazionale - dato funzionale a preservare il Paese da una smisurata frammentazione politica - in termini non tanto dissimili, di fatto, da quanto era regolamentato dal sistema elettorale proporzionale della Camera antecedente alla legge del 1993, pur dovendosi necessariamente parametrare l'entità della soglia al singolo contesto politico in cui dovrebbe applicarsi. Poche le assonanze con l'omologa soglia prevista nel sistema tedesco, ove l'accesso alla rappresentanza è attribuito alle liste che superino il 5% o siano vincenti in tre collegi uninominali. Maggiori perplessità sono emerse in ordine alla riproposizione delle "liste bloccate", elemento che ha già contrassegnato le leggi elettorali dal 1993 in poi e già sindacato dalla Corte costituzionale - in occasione del vaglio di legittimità costituzionale della n.270 del 2005 - che ne aveva evidenziato, nei rilievi di criticità, l'illegittima sottrazione, per l'elettore, di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che veniva assegnata preventivamente ai partiti.

La stessa Corte nella successiva pronuncia n. 35 del 2017, censurando alcuni profili della legge n. 52 del 2015 non aveva ravvisato ragioni di incostituzionalità nella previsione dei capilista bloccati, sia in considerazione della ridotta dimensione dei collegi plurinominali, della limitazione del blocco ai soli capilista e della possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati, purché di sesso diverso. Dall'esame del precitato disegno di legge, la previsione di collegi plurinominali (con l'attribuzione da 2 a 8 seggi), emerge come l'unica e sola delle tre suindicate condizioni che verrebbero preservate, così profilandosi una situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, con rischi di compressione della libertà dell'elettore e del livello di qualità della rappresentanza. Elemento che sembrerebbe disattendere l'accennato obiettivo di elidere il distacco tra elettori ed eletti.

Tra le accennate iniziative di riforma costituzionale in corso di esame vi è il testo di modifica costituzionale (A.C. 1585-B cost.) che, modificando l'art. 58, primo comma, Cost., abbassa da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato, al fine di equiparare i requisiti di elettorato attivo e passivo a quelli previsti per la Camera³⁵. Tra le ragioni ad essa sottese, quella di rispettare il principio di

³⁴ Sul punto, cfr. D. PORENA, *Il "Germanicum" tra luci e ombre: brevi note e osservazioni critiche sulla legge elettorale all'esame del Parlamento*, in *questa Rivista*, n.4/2020, p. 506 ss.

³⁵ L'originario testo unificato, accorpava varie proposte di legge costituzionali e stabiliva solo la riduzione a 18 anni dell'elettorato attivo era stato approvato dalla Camera il 31 luglio 2019; in seguito, il disegno di legge costituzionale A.S. 1440 ha subito emendamenti nella Commissione affari costituzionali del Senato, in data 15 gennaio 2020, con l'inserimento della riduzione dell'elettorato passivo a 25 anni.

eguaglianza del voto per due Camere che esercitano le stesse funzioni, riducendo la differenza intercorrente fra il corpo elettorale della Camera e quello del Senato (dai recenti dati quasi raddoppiato) e al fine di ridurre la possibilità che le elezioni delle due Camere vadano a generare maggioranze diverse, nell'ottica di una maggiore effettività del sistema "bicamerale perfetto" (forse prodromica ad una più pregnante riforma tesa al monocameralismo)³⁶.

Tra le altre iniziative, sono in corso di esame parlamentare altri progetti di legge di modifica costituzionale, quali la modifica degli artt. 57 e 83 Cost., in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica (A.C. 2238). In discussione, inoltre, un progetto di modifica costituzionale che, integrando l'art. 71 Cost., introduce una particolare forma di iniziativa legislativa popolare "rinforzata" che può essere confermata attraverso il referendum popolare (A.C. 1173); quanto all'art. 75 Cost., altra proposta afferisce al *quorum* richiesto per l'approvazione del referendum abrogativo. All'esame del Senato, poi, una proposta di legge (già passata al vaglio del referendum del 2006) che abroga il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e una proposta di legge che dispone la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e l'introduzione della clausola di supremazia statale (A.S. 1825).

Con riferimento all'iniziativa di modifica degli artt.57, comma 1, Cost. e dell'art. 83, c. 2, Cost., si tratta, anzitutto, di modifiche accorpate in una sola proposta di legge costituzionale (A.C. 2238). Dal progetto di riforma emerge l'intento di sostituire con la base «regionale» prevista per l'elezione del Senato con quella «circoscrizionale» e di ridurre da tre a due dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica; quanto alla proposta di legge di previsione della base circoscrizionale per l'elezione del Senato, essa è stata motivata sia dall'eccessiva ampiezza dei collegi uninominali senatoriali, sia dalla forte disparità tra le Regioni nel rapporto tra seggi e popolazione media, che si avrebbero «in assenza di ulteriori interventi legislativi e costituzionali», anche al fine di garantire il pluralismo nelle Regioni più piccole. Vi è però il rischio che il mantenimento di un numero minimo di seggi per ogni Regione potrebbe generare dubbi sulla possibilità di una assegnazione nazionale dei seggi comportando, altresì, il mantenimento di un riferimento alle Regioni nella definizione delle circoscrizioni³⁷.

³⁶ Sul punto, si v. N. LUPO, *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S. 1440 e abbinati* (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) – Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – 14 novembre 2019, in *Astridonline.it*, 18/2019, p. 1 ss.

³⁷ Tra le criticità evidenziate, cfr. M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, op. cit., p. 28 ss.; secondo l'Autore, «...l'adozione di un sistema elettorale proporzionale renderebbe possibile...una ripartizione nazionale dei seggi tra le liste concorrenti, fermo restando poi l'obbligo di operare una assegnazione alle Regioni sulla base dei seggi a queste attribuiti. Quanto alla definizione delle

Quanto, infine, alla proposta di riduzione di un terzo del numero dei delegati regionali prevista per l'elezione del Presidente della Repubblica si tratta di una riforma dettata dalla necessità di evitare che la riduzione del numero dei parlamentari, possa incidere sull'eccessivo peso della componente regionale nel collegio elettorale (si passerebbe dal 5,8% all'8,7%). Sono emerse, tra le criticità, quella dettata dalla necessità di accrescere il ruolo delle Regioni in Parlamento e, altra ancora, ancorata all'impossibilità di contemperare la rappresentanza delle minoranze prevista nell'art. 83, c. 2, Cost., con il diritto della maggioranza a essere prevalente nella delegazione regionale³⁸.

6. Le recenti iniziative di riforma in itinere.

Dal recente dibattito è emersa una diffusa convergenza sulla considerazione che se la riforma in esame non sarà accompagnata da riforme importanti di riequilibrio, gli esiti saranno difficilmente favorevoli e proficui. L'auspicio è orientato per lo meno verso una nuova legge elettorale equilibrata e parametrata alla situazione attuale, un consistente lavoro di "aggiornamento" dei regolamenti parlamentari che riesca a valorizzare il ruolo del Parlamento³⁹.

Il nuovo assetto numerico delle Camere troverà applicazione dalla prossima legislatura e non si dovrebbe perdere l'occasione di apporre per tempo le necessarie integrazioni a tale intervento riformatore, sia sotto il profilo dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari, sia mediante ulteriori revisioni della Costituzione. La crisi di governo poi sopraggiunta ha fortemente rallentato le iniziative e il dibattito sulle riforme istituzionali, anche in considerazione del concreto rischio di nuove elezioni anticipate.

Vi sono già in cantiere alcune proposte e anche in ordine alle modifiche da apporre ai regolamenti parlamentari, piccoli e timidi passi si sono registrati⁴⁰. Tra le iniziative che hanno già trovato approdo occorre annotare il decreto legislativo 23 dicembre

circoscrizioni nulla vieterebbe che, accanto a circoscrizioni infra-regionali per le Regioni più popolose, vi siano circoscrizioni pluriregionali delle quali facciano parte quelle meno popolose...».

38 In tal senso, N. LUPO, *Audizione informale*, cit.; secondo M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, op. cit., p. 30 ss., la necessità di accrescere il ruolo delle Regioni in Parlamento appare un problema reale, ma che non può essere affrontato in modo trasversale e isolato, facendo ricorso ad una riforma organica dello Stato regionale italiano e delle istituzioni di raccordo tra Stato e Regioni. Quanto, invece, all'impossibilità di contemperare la rappresentanza delle minoranze prevista nell'art. 83, c. 2, Cost., con il diritto della maggioranza a essere prevalente nella delegazione regionale, «...è inevitabile che la rappresentanza delle minoranze si risolva nell'attribuire a queste uno dei due delegati... il sacrificio imposto alle maggioranze nei Consigli regionali è attenuato dalla considerazione che maggioranze e minoranze sono variabili nelle diverse Regioni e dalla constatazione che il voto dei delegati regionali è sempre avvenuto in base alle appartenenze politiche nazionali». Cfr., inoltre, N. LUPO, G. PICCIRILLI, (a cura di) *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Il Mulino, 2016.

39 M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, op. cit., p. 23 ss.

2020, n. 177, finalizzato alla riconfigurazione dei nuovi collegi elettorali, nell’ottica di immediato adeguamento degli stessi all’avvenuta riduzione del numero dei parlamentari e di assicurare la massima neutralità nella delimitazione territoriale dei collegi⁴¹.

La tempestiva adozione del decreto legislativo è stata inquadrata tra gli adempimenti costituzionali necessari in attesa che sia approvata la nuova riforma elettorale all’esame delle Camere, per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in base alla delega contenuta nell’articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51, poi divenuta operativa a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 sulla riduzione del numero dei parlamentari in conseguenza dell’esito favorevole del referendum costituzionale confermativo.

La scelta manifestata dal Governo è stata quella di non esercitare alcuna forma di discrezionalità politica rispetto al disegno dei collegi elettorali presentato dalla Commissione sulla base di decisioni tecniche, al fine di assicurare, come detto, la massima neutralità politica nella delimitazione territoriale dei collegi stessi. Con il decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 che ridefinisce il numero e la dimensione dei collegi uninominali e plurinominali per le elezioni della Camera e del Senato. Non sono oggetto della delega legislativa le disposizioni riguardanti la circoscrizione Estero a cui sono assegnati, a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020, 8 seggi alla Camera e 4 seggi al Senato, inoltre non è stato oggetto di modifica quanto disposto per la regione Valle d’Aosta, alla quale spetta un solo seggio in ciascun ramo del Parlamento e le cui modalità di elezione, con metodo maggioritario, sono disciplinate da specifiche norme.

Il decreto legislativo n. 177 del 2020 è composto da sei articoli e dalle tabelle allegate recanti la determinazione dei collegi elettorali a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, l’articolo 1 riguarda la determinazione dei collegi per la Camera dei deputati rinviando – per i collegi uninominali – a quanto previsto dalla Tabella A.1 e – per i collegi plurinominali – dalla Tabella A.2. L’articolo 2 riguarda la determinazione dei collegi per il Senato della Repubblica rinviando – per i collegi

40 Le due Giunte per il regolamento, infatti, hanno disposto l’istituzione di comitati ristretti al loro interno, al fine di avviare in via informale il lavoro di elaborazione delle proposte di modifica dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Non sarà quindi possibile avere risultanze dei lavori all’interno di tali comitati ristretti finché questi non saranno condivisi nella Giunta plenaria (nonché quest’ultima pubblicherà i resoconti delle relative sedute). Il Comitato ristretto costituito presso la Giunta per il regolamento della Camera si è riunito il 22 ottobre. Sul punto, cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi*, paper – aggiornato al 17 marzo 2021.

41 Si tratta del d.l. n.177/2020: “Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell’articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51”, pubblicato nella G.U. n. 321 del 29 dicembre 2020, S.O. n. 45.

uninominali – a quanto previsto dalla Tabella B.1 e – per i collegi plurinominali – dalla Tabella B.2.

Quanto alle citate tabelle esse recano, per ciascuna circoscrizione elettorale, un codice alfanumerico e la denominazione della circoscrizione elettorale; la denominazione del collegio; la denominazione del comune o dell'area sub-comunale con la maggiore ampiezza demografica inclusi nel collegio e la denominazione del comune o dell'area sub-comunale inclusi nel collegio.

L'avvenuta rideterminazione dei collegi elettorali alla luce della nuova configurazione numerica delle Camere operata dal decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177, come detto è stata presentata come un intervento costituente il minimo necessario per assicurare la funzionalità del meccanismo elettorale anche con i nuovi numeri dei componenti delle Camere, che troveranno applicazione con la prossima legislatura. Di fatto, la legge n. 51 del 2019 aveva operato un "adeguamento anticipato" del meccanismo elettorale previsto dalla legge n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum-bis) a una eventuale modifica del numero dei parlamentari. L'esito referendario, infatti, aveva reso necessaria la riconfigurazione dei collegi con l'incremento dell'estensione territoriale, lasciando incognite circa i territori da accorpare tra loro⁴².

Come accennato, le turbolenze generate dalla crisi politica hanno indubbiamente frenato le prospettive di riforme istituzionali a seguito della riduzione del numero dei parlamentari e occorrerà riprendere i lavori con maggiore celerità – atteso che anche nelle ultime settimane non risultano essere stati fatti significativi passi avanti – al fine di prevenire gli scompensi nell'equilibrio istituzionale e gravi alterazioni dell'ordinamento costituzionale. Il cammino è ancora lungo e tortuoso, ma occorre scongiurare il rischio che anche la riforma in esame sia foriera di tardivi pentimenti, come occorso in altre iniziative di revisione costituzionale che non hanno sortito gli effetti auspicati, impegnando la Corte costituzionale al di là di ogni più infausta previsione.

42 In tal senso, F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali*, op. cit.