



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. SPECIALE N. 1



DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO



DIPARTIMENTO
DI SCIENZE GIURIDICHE
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

**IL SEGUITO DEL REFERENDUM
SUL "TAGLIO DEI PARLAMENTARI".
RIFLESSIONI IN CHIAVE COMPARATA**

Venerdì 11 dicembre, ore 15.00 - 17.45

Saluti istituzionali

Prof. Vincenzo TONDI DELLA MURA - Università del Salento

Presiede

Prof. Rolando TARCHI - Università di Pisa

Introduce

Prof. Enrico GROSSO - Università degli Studi di Torino

Ne discutono

Prof.ssa Marina CALAMO SPECCHIA - Università degli Studi di Bari

Prof.ssa Adriana CIANCIO - Università degli Studi di Catania

Prof. Salvatore CURRERI - Università degli Studi di Enna

Prof. Giorgio GRASSO - Università degli Studi dell'Insubria

Prof. Francesco PALERMO - Università degli Studi di Verona

Prof.ssa Lara TRUCCO - Università degli Studi di Genova

Discussione

Conclude

Prof. Luigi MELICA - Università del Salento

FEBBRAIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

**IL SEGUITO DEL REFERENDUM
SUL “TAGLIO DEI PARLAMENTARI”.
RIFLESSIONI IN CHIAVE COMPARATA**

a cura di Rolando Tarchi

*Atti del Seminario organizzato, venerdì 11 dicembre 2020,
dalla Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo e dal
Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento*

ISSN 1971 -9892

Testata registrata presso il Tribunale di Genova
Direzione e redazione: Via Balbi, 22 16126 Genova
Info e contatti: Pasquale.Costanzo@unige.it

33 Il seguito del referendum sul “taglio dei parlamentari”. Riflessioni in chiave comparata*

INDICE

Rolando Tarchi <u>Prefazione</u>	2
Enrico Grosso <u>I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi</u>	13
Giorgio Grasso <u>Tra Parigi e Berlino (passando per Roma): cosa possiamo imparare (e cosa possiamo insegnare) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?</u>	24
Adriana Ciancio <u>Sulla proposta di proseguire il cammino delle riforme con la valorizzazione del parlamento in seduta comune e la razionalizzazione “alla tedesca”</u>	31
Francesco Palermo <u>La riduzione del numero dei parlamentari e il suo impatto sulla rappresentanza territoriale</u>	43
Lara Trucco <u>Riduzione dei parlamentari: il seguito elettorale in una prospettiva comparata, <i>quid novum?</i></u>	49
Marina Calamo Specchia <u>Minoranze parlamentari, funzione dell’opposizione e quorum di garanzia dopo la legge costituzionale n. 1/2020</u>	57
Salvatore Curreri <u>Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere: spunti di diritto comparato</u>	70
Luigi Melica <u>Il legislatore italiano e i comparatisti a margine della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari: “<i>non ragionam di lor, ma guarda e passa</i>”</u>	83
<u>Abstract</u>	89
<u>I collaboratori di questo fascicolo</u>	92

* Pubblicazione effettuata ai sensi dell’art. 3, comma 14, del Regolamento della Rivista.

Rolando Tarchi
Prefazione

ABSTRACT: This Preface presents the proceedings of the seminar on: "The follow-up to the referendum on cutting parliamentarians. Reflections from a comparative perspective", organised by the Association of Comparative and European Public Law" on 11 December 2020.

The preface briefly summarizes the contents of the Constitutional Revision Act n. 1/2021, identifying the interventions that might be appropriate to allow this reform to fully operate and foster a positive evolution of the Italian parliamentary system.

1. Le restrizioni imposte per fronteggiare l'emergenza pandemica ci hanno costretto a rinviare alla prossima estate il convegno 2020 dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, già calendarizzato nei giorni 12-14 dicembre, su: *"I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata"*. Il convegno, dedicato ad Alessandro Pizzorusso a cinque anni dalla sua scomparsa, si terrà, pandemia permettendo, il 14, 15 e 16 giugno 2021; il rinvio ci è parsa una scelta obbligata, certo per le dimensioni e l'importanza del convegno stesso, ma, soprattutto per la consapevolezza che gli eventi associativi di questa natura debbano svolgersi in presenza. Si tratta di occasioni irrinunciabili per vederci, scambiare quattro chiacchiere nei corridoi, cenare insieme e, perché no, ad avere contatti anche fisici.

La speranza che è si possa tornare nel prossimo futuro ad incontri con questa modalità per noi consueta e che ci ha permesso, nel tempo, di approfondire la nostra conoscenza e di coltivare rapporti di collaborazione e di amicizia.

L'Associazione ha quindi deciso di organizzare questo seminario in videoconferenza su *"Il seguito del referendum sul taglio dei parlamentari. Riflessioni in chiave comparata"*, un tema che è stato preferito, rispetto ad altri per la sua grande attualità.

Anche altri argomenti proposti ci sono apparsi di primario rilievo; tra questi, quello delle ripercussioni della didattica universitaria svolta secondo modalità *online* sul diritto all'istruzione superiore, sulla libertà di insegnamento e più in generale sul modello complessivo di università del presente e del futuro. Allo stesso modo paiono centrali, soprattutto in questo particolare momento, le questioni legate ai rapporti tra il nostro Paese e, più in generale, tra gli stati nazionali con l'Unione europea in ordine ai finanziamenti straordinari previsti per far fronte all'emergenza pandemica (*Mes sanitario e Recovery Found*). Il proposito dell'Associazione è quello di non trascurare tali argomenti, che saranno approfonditi in appositi seminari nel corso del 2021.

Prima di proseguire devo rivolgere un ringraziamento particolare al Prof. Luigi Melica (e con lui al dott. Alberto Orlando, vero e proprio regista di questa giornata), amico prima ancora che collega e tesoriere dell'Associazione, che ha consentito che questo seminario avesse luogo, ospitandoci sulla piattaforma del Dipartimento di scienze giuridiche, di cui al momento è Direttore, dell'Università del Salento.

A Luigi è comunque riservato l'onere di trarre delle conclusioni dal dibattito di questa giornata.

Ringrazio altresì il prof. Vincenzo Tondi della Mura, al quale ci lega un'amicizia ormai quasi trentennale, che, in qualità di decano dell'Ateneo salentino è stato invitato a rivolgere un saluto introduttivo.

2. Tornando all'incontro odierno, credo sia utile iniziare con qualche considerazione che prende le mosse dal titolo che abbiamo scelto; una mini-parafraresi che ci permette di suggerire una chiave di lettura complessiva delle relazioni che seguiranno.

Intanto il riferimento alla comparazione; una riflessione sulle conseguenze prodotte dal *referendum* costituzionale del 20 e 21 settembre scorsi è già stata sviluppata in incontri precedenti

al nostro, organizzati in varie sedi e con contributi già pubblicati su alcune delle principali riviste dell'area del diritto pubblico, che qui non è necessario ricordare.

Il tentativo che oggi cercheremo di porre in essere è quello di procedere con delle analisi che mettano al centro o, comunque, tengano conto, della prospettiva comparata, e non solo perché si tratta della ragione sociale della nostra Associazione, ciò che ci differenzia da tutti gli altri; siamo convinti che il confronto con altre esperienze che hanno affrontato o stanno affrontando questioni simili possa offrire un supporto fondamentale per arricchire le nostre conoscenze e rappresentare un ausilio per comprendere meglio alcune delle questioni oggi ancora aperte, se non per indicarci almeno una parte del percorso che potrebbe essere seguito per trovare delle soluzioni meno improvvisate ed autoreferenziali.

Come mi è stato fatto osservare dai relatori nei colloqui che hanno preceduto questo incontro, il tema di cui oggi si discute presenta un coefficiente di difficoltà molto alto se esaminato sul versante della comparazione; il rilievo coglie nel segno, questa complessità non può essere negata, tenuto anche conto delle modalità con cui si è proceduto alla revisione costituzionale, dei suoi contenuti e del contesto peculiare in cui è venuto a trovarsi il nostro sistema costituzionale, a proposito del quale [Enrico Grosso](#), nella sua Introduzione, parla di “eccezione comparatistica”, richiamando quale unico esempio esistente quello della revisione costituzionale ungherese del 2011. Si tratta, quindi, di una sfida che i nostri relatori sono chiamati ad affrontare.

Non è nostro compito formulare delle conclusioni sui lavori odierni, si tratta di un'incombenza che deve svolgere Luigi Melica; possiamo però osservare che dalla lettura delle relazioni che seguiranno sarà possibile riscontrare come la sfida sia stata affrontata con coraggio e come l'insieme delle riflessioni proposte confermino l'utilità dei riferimenti comparatistici, con chiavi di lettura per la prosecuzione di un dibattito e la formulazione di proposte che implementino la riforma costituzionale in modo da non renderla inutile e, soprattutto, impedire che si rilevi dannosa, arrecando dei pregiudizi al funzionamento delle nostre istituzioni parlamentari nel prossimo futuro.

2.1. Del resto, se è vero che il nostro legislatore costituzionale non si è fatto minimamente influenzare dalle considerazioni di taglio comparatistico che pure erano presenti in alcune delle numerose audizioni di esperti, svolte presso la commissione affari costituzionali del Senato (tra tutte ricordiamo quella di Paolo Carrozza), dobbiamo invece ricordare come i riferimenti comparatistici siano stati utilizzati da più di un commentatore nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della legge di revisione costituzionale e della campagna referendaria che ne ha fatto seguito. Certo questo ampliamento di prospettiva si è concentrato quasi esclusivamente sul numero dei componenti delle assemblee parlamentari di altri sistemi costituzionali, per confrontarli sia con quelli attuali del nostro Parlamento, che con quelli conseguenti alla riforma poi realizzata, soprattutto al fine di valutare il grado di rappresentatività che le assemblee riescono a garantire.

In proposito ci preme riprendere due aspetti; il primo è di tipo metodologico e riguarda la disomogeneità dei soggetti considerati e posti a raffronto. Da questo punto di vista, infatti, pare corretta solo una comparazione che si riferisca ordinamenti democratici di dimensioni (territoriali e demografiche) sostanzialmente analoghe, dovendosi tener conto che per gli stati di dimensioni più ridotte è comunque necessario, per garantire una rappresentanza sufficiente del corpo elettorale, mantenere un numero di parlamentari comunque adeguato, consentendo l'elezione di ciascuno di loro da parte di una frazione meno numerosa di elettori. Viceversa, nelle democrazie di dimensioni *extra-large*, è necessario, per ragioni di funzionalità, contenere le dimensioni dell'organo in misura comunque ragionevole, così da elevare il rapporto numerico tra elettori ed eletti. In secondo luogo, la comparazione deve essere limitata alle sole Camere integralmente elette a suffragio universale e diretto su base nazionale, le sole ad esprimere appieno i principi della rappresentanza politica. Questa delimitazione del campo d'indagine non sempre è stata rispettata, con analisi che tenevano insieme micro-stati e stati-continenti e consideravano, indifferentemente prime e seconde camere, non tenendo conto che sono ormai rarissimi i casi di camere c.d. alte interamente elettive, così come

è un'eccezione assoluta il nostro bicameralismo perfetto. Addirittura, si è arrivati a sommare i componenti di entrambe le assemblee parlamentari, configurando anche i parlamenti bicamerali come il nostro come un organo sostanzialmente unificato. Un'impostazione certamente non condivisibile, ove si tenga conto che nei sistemi bicamerali le due camere operano separatamente e che il lavoro complessivo risulta raddoppiato.

Gli autori che correttamente si sono limitati a considerare entità omogenee, hanno dovuto circoscrivere i loro riferimenti solo a quattro ordinamenti costituzionali: Regno Unito, Germania, Francia e Spagna, limitatamente alle camere basse¹.

Il risultato di questa comparazione è interessante e ci rivela come il sistema parlamentare italiano attuale fosse anche quello col rapporto più alto tra eletti ed elettori (1 a 95.000), mentre a seguito della riforma, che apporta una riduzione del 36,5% del numero complessivo dei parlamentari, questo rapporto sia divenuto il più basso (1 a 150.000) tra quelli delle grandi democrazie europee. In ordine crescente questa frazione è di 1/103.000 nel Regno Unito, di 1/116.000 in Francia, 1/134.000 in Spagna. Un vero e proprio capovolgimento di posizioni, che accosta l'Italia ad ordinamenti federali di grandi dimensioni (USA, India, Brasile) fondati su equilibri differenti (e quindi disomogenei rispetto all'Italia) e ci impone di ragionare sull'importanza del dato numerico e sulla possibilità di configurare soglie minime al di sotto delle quali il livello effettivo di rappresentatività di una camera elettiva diventa inadeguato.

Personalmente sono abbastanza convinto che, per quanto importanti, le indicazioni offerte dai numeri non sono risolutive per esprimere un giudizio compiuto sulle conseguenze che possono derivare al nostro sistema a seguito della riforma. Alla fine, come ci ha insegnato Paolo Carrozza nel suo ultimo scritto, "non è solo una questione di numeri"; ovvero, che la scelta del numero dei parlamentari non deve essere casuale, in quanto tale numero è cruciale per mantenere l'equilibrio tra elettori e rappresentanze elette e per assicurare quella che sia Bobbio che Sartori chiamavano "rappresentatività delle istituzioni elettive".

La questione della maggiore o minore rappresentatività di un'assemblea parlamentare dipende da una molteplicità di elementi, molti dei quali devono essere messi a fuoco in questo Seminario, anche se, come è prevedibile, le previsioni solo teoriche non potranno essere risolutive, con l'ulteriore possibilità che si rivelino almeno in parte errate. Come al solito una chiusura della discussione potrà risultare solo dalla prassi, dai modi nei quali nel prossimo futuro saranno elette le nostre Camere e dai modi nei quali esse assolveranno alle funzioni che sono loro attribuite. Per questo non ci resta che attendere, si tratterà, comunque, di un tempo limitato.

2.2. Rimanendo su questo piano ci pare utile una riflessione ulteriore.

Come sempre la comparazione giuridica non fa emergere regole uniformi, bensì soltanto delle regolarità, desumibili dall'individuazione di una tendenziale uniformità delle discipline adottate.

Nel caso di specie, le regolarità rilevabili sono minime e consistono nel rilievo che la quantificazione a livello costituzionale del numero dei componenti delle assemblee parlamentari non è necessaria, così come che non è possibile ricavare dalla molteplicità delle discipline esistenti l'indicazione di un numero ottimale dei parlamentari stessi, nel loro rapporto con la diversa consistenza del corpo elettorale.

In ordine al primo punto, infatti, le tecniche costituzionali utilizzate sono quanto mai varie e solo un numero limitato di esperienze identifica un numero preciso di membri delle camere. Limitandoci solo ad alcuni esempi tra quelli offerti dai sistemi democratici consolidati, possiamo ricordare la Costituzione svizzera del 2000 (l'art. 149 individua in 200 membri la composizione del Consiglio nazionale ed in 100 quelli del Consiglio degli Stati), quella olandese riformata nel 1983 (l'art. 51 indica in 150 il numero dei deputati e in 75 quello dei senatori).

¹ Come A. PERTICI, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 9/9/2020.

In alternativa può essere indicata una forbice, ovvero il numero minimo e massimo dei componenti delle camere parlamentari; così, la Costituzione portoghese del 1976 (l'art. 148 stabilisce che l'Assemblea della Repubblica può variare tra un minimo di centottanta e un massimo di duecentotrenta deputati), o quella spagnola del 1978 (in base all'art. 68 il Congresso dei deputati si compone da un minimo di 300 a un massimo di 400 membri).

Ancora, è possibile che la costituzione si limiti ad indicare il numero massimo dei parlamentari; in questo senso l'art. 24.3 Cost. 1958 impone che i deputati dell'Assemblea nazionale non possa superare il numero di 577.

Una modalità di disciplina ulteriore consiste nell'indicazione di parametri numerici (frazioni di corpo elettorale) o di altro genere, applicando i quali si determina, attraverso un'operazione matematica, la quantità dei parlamentari da eleggere, una tecnica inizialmente utilizzata anche dalla nostra Costituzione prima della revisione operata dalla I. cost. n. 2/1963, che risale alla Costituzione Usa; quest'ultima all'art. I sez. 2 prevede per la Camera dei rappresentanti una complessa modalità di calcolo che combina vari parametri, mentre alla sez. 3 si lega il numero dei senatori a quello degli Stati federati, secondo il principio della loro pari rappresentanza.

Infine, non mancano testi costituzionali che omettono totalmente indicazioni di tipo numerico: l'esempio più noto è certamente quello della Legge fondamentale tedesca. In questi casi, con la sola eccezione del primo, si rimette quindi alle fonti subordinate (organiche o legislative ed in particolare alla legislazione elettorale) la determinazione del numero effettivo dei parlamentari.

La varietà di queste discipline, peraltro riferita ad esperienze tra loro almeno in parte dissimili, conferma l'impossibilità di individuare un criterio che sia preferibile rispetto agli altri, così come di individuare una dimensione ottimale delle assemblee che invece, come abbiamo cercato di spiegare deve essere determinato in termini di ragionevolezza, con un bilanciamento tra elementi diversi, in grado comunque di assicurare sia la necessaria rappresentatività del pluralismo politico esistente, che la piena funzionalità dell'organo.

3. Il secondo riferimento al titolo del seminario riguarda l'uso del termine "seguito".

Il vocabolo non è stato ovviamente scelto a caso, tra quelli che potevano essere utilizzati, quali "conseguenze", "esiti", "attuazione", "implementazione" o altri ancora.

Intanto segna un discrimine temporale rispetto al passaggio referendario, indicando che c'è stato "un prima", consistente nel procedimento di approvazione della legge costituzionale fino al momento della consultazione popolare e un "dopo", avviato con l'entrata in vigore della riforma.

Nei mesi scorsi, sin dalla presentazione dei progetti di legge di revisione costituzionale (quello approvato risale al 4 aprile 2018, anche se l'iniziativa è stata poi inclusa nel "contratto di governo" che ha consentito la formazione del primo gabinetto presieduto da Giuseppe Conte, in quanto tra i cavalli di battaglia del Movimento 5 stelle), si è avviato un dibattito, che, sul piano scientifico, ha coinvolto soprattutto i cultori del diritto costituzionale; un dibattito che si è progressivamente intensificato e polarizzato nelle settimane che hanno preceduto la consultazione popolare. Motivazioni, pregi e difetti di questa proposta sono stati messi a fuoco in tutte le sedi, anche se certamente non con l'enfasi ed il livello di partecipazione e di impegno collettivo che aveva caratterizzato le riforme costituzionali approvate dalle Camere nel 2005 e nel 2016, poi abortite per non avere ricevuto il necessario consenso dei cittadini chiamati alle urne.

Indubbio che la revisione costituzionale ora approvata presenta dei connotati molto diversi da quelli delle precedenti, che proponevano una revisione organica (?) di intere parti della Costituzione; la sua caratteristica, al contrario, è quella di essere una revisione puntuale, che si limita ad emendare solo 3 articoli del testo costituzionale, con l'unico obiettivo di realizzare una consistente riduzione del numero sia dei deputati, che dei senatori. Per definire questa caratteristica, certamente inusuale, gli aggettivi si sono sprecati; la riforma è stata così qualificata oltre che puntuale, anche circoscritta, piccola, microscopica, chirurgica, elementare, modesta, banale. Con valutazioni di merito di segno opposto, tra chi (Carlassare, De Siervo, Onida, tra gli altri),

riprendendo gli argomenti a suo tempo utilizzati per opporsi alle riforme organiche precedenti, ha apprezzato la delimitazione dell'oggetto, reso intrinsecamente omogeneo e, pertanto, idoneo per essere sottoposto ad una valutazione popolare; chi, al contrario ne ha rilevato l'inutilità, se non il carattere dannoso, proprio in ragione dell'assenza di una visione sistemica (Guzzetta, Pisaneschi, Cerrina Feroni, tra gli altri).

In realtà questo disegno complessivo è venuto a mancare dopo l'accantonamento, per la mancanza del necessario sostegno parlamentare, delle altre iniziative di revisione costituzionale propugnate dal Movimento 5 stelle che contemplavano anche un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta (con l'introduzione di una forma di *referendum* propositivo) e l'eliminazione del divieto di mandato imperativo. Alla fine, ci si è accontentati di un consistente taglio lineare di deputati e senatori (nella percentuale del 36,5%), rinviando ad un altro momento, che forse non passerà più, questo tentativo di aggressione agli istituti della rappresentanza politica, invocando il mito di un "popolo" incorrotto al contrario della classe politica che lo rappresenta.

Visto in questa prospettiva l'epilogo è stato sicuramente meno negativo rispetto alle premesse, ma, alla fine, questa riforma è rimasta appesa e quasi fine a sé stessa. Le altre previsioni contenute nella legge costituzionale, infatti, sono di mero contorno, a partire da quella, per così dire, consequenziale che ha ridotto proporzionalmente anche il numero dei parlamentari eletti nella circoscrizione estero (scesi da 18 a 12) e, dell'altra, che, modificando l'art. 57.3 Cost. ha ridotto da 7 a 3 il numero dei senatori minimo per ciascuna Regione e Provincia autonoma (anche l'espresso richiamo alle province autonome costituisce una novità testuale. Infine, si è inteso fornire una sorta di interpretazione autentica dell'art. 59 Cost., precisando che il numero di senatori a vita di nomina presidenziale non può mai superare il numero di cinque, con una ratifica della prassi sinora prevalente. Tali questioni sono sin troppo conosciute, al punto da non richiedere ulteriori considerazioni.

In questo momento dobbiamo quindi prendere atto che, con l'entrata in vigore della l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 recante: "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" questo procedimento di revisione si è concluso positivamente e che dalla prossima legislatura il nostro Parlamento dovrà funzionare a ranghi ridotti, ovvero con 400 deputati e 200 senatori. Ci pare poco utile, quindi, dilungarsi sul riferire le critiche che da parte di molti sono state mosse ad una proposta che, faceva parte di un disegno riformatore afflitto da venature di populismo ed ispirato dalle ragioni della c.d. "antipolitica" e che sottolineavano i rischi che potevano derivarne per la compressione della rappresentanza politica e per la stessa funzionalità dell'istituzione parlamentare. Così, si sono richiamati la forte carica simbolica di segno antiparlamentare (Luciani) e lo spirito antiparlamentarista e antipolitico (Clementi), si è parlato di riforma che riflette una perdurante ostilità nei confronti del Parlamento, da cui deriva una riduzione del pluralismo sia politico che territoriale (Silvestri), nonché uno svuotamento della democrazia rappresentativa (Brunelli). Potremmo continuare con le citazioni, ma credo siano sufficienti ad inquadrare i termini della questione in maniera compiuta; del resto ce lo ricorda anche [Enrico Grosso](#) nel suo intervento orale: il *referendum* era nato in funzione anti parlamentare, sull'onda di una retorica vagamente anarchica, di chi contestava dalle radici la stessa idea della rappresentanza e delle forme di mediazione politica in nome del superamento della distinzione tra governanti e governati, oltre che della lotta alla casta ed al parassitismo parlamentare.

Possiamo ritenere che queste valutazioni negative non sono state inutili, se sono servite, riportando la questione su un piano di maggiore razionalità, a favorire, diversamente da quanto si era verificato nelle precedenti occasioni del 2001 e del 2006, una elevata partecipazione popolare (l'affluenza è stata, infatti, del 51,12% degli aventi diritto) e ad impedire, come ad un certo punto si è pensato (e da molti temuto), che la consultazione referendaria approdasse ad un risultato plebiscitario; l'esito, non scontato, ci mostra un 69,96% di voti a favore (17.913 054 voti in valore assoluto) 30,04%, di voti contrari (pari a 7.692 029). Un finale di partita che ha almeno in parte smentito la decisione parlamentare, adottata alla fine del percorso con sostanziale unanimità dei

consensi; infatti, nell'ultimo passaggio parlamentare (l'8 ottobre 2019 alla Camera dei deputati) il disegno di legge era stato approvato in seconda deliberazione con 553 voti favorevoli, 14 voti contrari e 2 astenuti, con una maggioranza di gran lunga superiore ai due terzi dei componenti l'Assemblea. Certo si è trattato di un fatto inedito; pochi mesi prima (11 luglio 2019) in Senato si era superata di poco la maggioranza assoluta (con 180 favorevoli e 50 contrari 50, con soli 230 votanti), con l'opposizione dei gruppi parlamentari della sinistra; e in prima lettura il consenso era stato addirittura inferiore.

Questo cambio di paradigma va messo in relazione al ribaltamento del quadro politico che si è consumato nell'estate del 2019; l'approvazione definitiva del progetto di revisione è stata imposta, nell'agosto 2019, come una condizione non negoziabile per l'avvio del secondo governo presieduto da Giuseppe Conte. Un vincolo politico da cui è poi dipeso il mutamento di posizione dei parlamentari del Partito democratico, che nelle precedenti tre letture avevano mantenuto una posizione molto critica. Una riforma, quindi, targata Movimento cinque stelle, unico soggetto politico convinto fino in fondo della necessità e dell'importanza di questa modifica, al contrario degli altri partiti che l'hanno appoggiata a fasi alterne per motivi tattici o per pavidità, certamente condizionati dalla consapevolezza del discredito manifestato da una parte largamente prevalente dell'opinione pubblica nei confronti della nostra classe politica.

Per quanto ci riguarda valutiamo negativamente questo passaggio; esso ci conferma, ancora una volta, come la revisione costituzionale continui ad essere distorta per finalità politiche contingenti, che in larga parte prescindono dalla qualità delle riforme proposte. Ma si palesa anche un ulteriore elemento di strumentalizzazione: la riforma e, soprattutto il *referendum* (che si sarebbe potuto evitare) ha costituito una sorta di diversivo per distrarre i cittadini da questioni di maggiore importanza e legate alle emergenze (sanitarie, economiche e sociali) determinate dalla pandemia in corso.

Come detto, questa ricostruzione dei fatti, per quanto importante, appartiene ormai al passato, mentre adesso è necessario collocarsi in una prospettiva che guarda al futuro, per ragionare sui possibili sviluppi.

4. Tornando all'esegesi del titolo di questo Seminario, va detto che non è certamente consueto l'abbinamento del termine "seguito" con gli esiti di una consultazione referendaria; più frequentemente si è parlato di seguito a proposito delle decisioni della Corte costituzionale per le quali si rendeva opportuno o necessario un intervento del legislatore, al fine di colmare i vuoti normativi conseguenti alle sentenze d'incostituzionalità o per correggere i contenuti normativi di disposizioni ritenute non del tutto coerenti con i principi costituzionali.

Tuttavia, ci pare che, per la questione che stiamo trattando, l'uso di questo termine sia più che giustificato, nei limiti e secondo quanto cercheremo immediatamente di specificare. Vogliamo, infatti, sgombrare il campo da possibili malintesi; diversamente da quanto è stato ipotizzato da alcuni commentari, non crediamo sia utile sostenere che il successo di questa riforma possa costituire il viatico per tornare a pensare in grande, ovvero rimettere sul tappeto la questione di una riforma complessiva del nostro assetto istituzionale. Spero che gli insuccessi del passato continuino a funzionare, almeno per un certo periodo ancora, come antidoto alla replica di simili tentativi.

Peraltro, si tratta di una prospettiva che per il momento appare del tutto irrealistica; in questa legislatura, quale che ne sia la durata, non sussistono le condizioni politiche, considerando le fratture profonde che dividono i diversi gruppi parlamentari e, soprattutto, le energie dovranno essere interamente concentrate sulla gestione dell'emergenza sanitaria e sulla ricostruzione delle strutture economiche del Paese; ciò che non lascia spazio neppure alla sola progettazione di modifiche importanti della Costituzione, che, al più potrebbero poi essere presentate al prossimo Parlamento.

Certo sarebbe stato opportuno proseguire con la discussione di quei ritocchi che avrebbero completato il quadro attuale, ad esempio, con l'allineamento dell'elettorato per entrambe le Camere

(modificando l'art. 58, comma 1, Cost. con la soppressione delle parole: “dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età” si abbasserebbe da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato), ma anche questo progetto *de minimis*, già approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione nel medesimo testo, è stato poi accantonato, ancora una volta per ragioni politiche, conseguenti al mutato atteggiamento di un gruppo parlamentare della maggioranza (Italia iva), per quanto di ridotte dimensioni. Peraltro, anche il progetto di legge costituzionale (A.C. 2238), che prevede 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 è rimasto fermo dinanzi alla I Commissione della Camera, senza ulteriori sviluppi².

Su questo piano, quindi, una cosa è l'evocazione di riforme di sistema, altra cosa l'implementazione delle modifiche costituzionali realizzate, al fine di renderle operative e facilitare l'adattamento delle istituzioni alle nuove regole.

Non dobbiamo dimenticare che nel dibattito che ha accompagnato la campagna referendaria più d'uno dei commentatori ha assunto un atteggiamento favorevole alla riforma, argomentando che, mentre lo status quo non avrebbe cambiato nulla, la sua approvazione avrebbe alimentato almeno la speranza di poter realizzare le modifiche rese indispensabili dal taglio, a partire dalla legge elettorale (Carlassare), o che potesse fungere da stimolo, creando l'occasione per mettere mano a prassi e regolamenti delle Camere (Onida), con un'operazione sistematica che porti alla sostituzione integrale di quelli del 1971, ormai sottoposti ad un numero elevato di modifiche e non più adeguati per un Parlamento a ranghi ridotti (Lupo). Lo stesso Valerio Onida sosteneva, inoltre, come l'incompletezza della riforma avrebbe richiesto solo alcuni ritocchi a livello costituzionale (come la già ricordata equiparazione dell'elettorato di Camera e Senato e l'eliminazione della base regionale per l'elezione dei senatori), escludendo invece la possibilità di una riforma del sistema bicamerale, diversamente da quanto ritenuto opportuno da altri (De Siervo), convinti dell'esigenza di trasformare, finalmente, il Senato in una camera di rappresentanza delle regioni. Su questa lunghezza d'onda, confermando l'incompletezza della revisione operata, si auspicavano altri interventi (in primis la modifica della legge elettorale per non incorrere nell'incostituzionalità sopravvenuta di quella in vigore), da realizzare comunque successivamente, essendo un'inversione logica quella di condizionare la Costituzione alle leggi sottostanti (Ainis).

D'altra parte, questo argomento veniva rovesciato da alcuni sostenitori del no al *referendum*, che consideravano difettosa una riforma la cui incompiutezza si trasformava in enigmatica, per la quale in un momento successivo si sarebbe dovuto procedere non tanto alla sua attuazione, quanto ad una sua correzione, per rettificare almeno in parte la scelta operata (Brunelli).

Per altri, invece, questa necessità si trasformava in mera opportunità; il sistema, per come riformato, sarebbe stato autoapplicativo, potendo comunque funzionare, anche se quei ritocchi e quelle modifiche che sono già state ricordate, sarebbero state sicuramente utili per migliorare l'efficienza delle istituzioni parlamentari, anche con un'armonizzazione dei regolamenti parlamentari (Pertici).

Nonostante la differenza di toni tra chi si è limitato a considerare la riforma come uno stimolo per interventi ulteriori e chi, invece, considerava questi ultimi come necessari per consentire ad essa di mettere le gambe e poter camminare, le opinioni convergevano in maniera pressoché unanime sul bisogno di consistenti interventi di carattere integrativo, per completare le finalità che si intendevano perseguire.

In alcune delle letture di segno positivo di questa revisione, si segnalava, infatti, come la pletoricità del numero dei parlamentari fosse una delle cause del cattivo funzionamento delle Camere, così come della scarsa qualità dei rappresentanti; che pertanto, la riduzione poteva apportare benefici su questi due diversi fronti, a condizione che oltre alle regole elettorali (da

² [Cam. Deputati, XVII legisl., Servizio Studi 22 ottobre 2020.](#)

cambiare profondamente) si ponesse finalmente mano all'attuazione dell'art. 49 Cost., approvando una legge per la disciplina dei partiti politici (Volpi).

Il complesso di questi interventi, dai quali abbiamo arbitrariamente estrapolato alcuni dei passaggi per noi più significativi, segnala, quindi, come sia almeno opportuno che la riforma costituzionale sia implementata, ovvero abbia un seguito.

Abbiamo ricordato prima come la qualità della democrazia rappresentativa non si riduca solo ad una questione di numeri; quest'affermazione si presta ad una doppia lettura, la prima di carattere negativo, la seconda di carattere positivo. In un primo senso si può intendere che quella appena approvata è una riforma inutile, oltre che non necessaria, in quanto inidonea ad incidere in modo significativo sul sistema istituzionale nel suo complesso, che continuerà a funzionare come se nulla fosse successo. Nel secondo senso, invece, si può intravedere un bicchiere mezzo pieno, ritenendo che si sia trattato di un primo passo, rispetto al quale risulterà poi necessario un adeguamento ulteriore del nostro sistema parlamentare, sicuramente con la modifica della legge elettorale e dei regolamenti delle camere se non anche con ulteriori revisioni del testo costituzionale volte a modificare il tipo di rappresentanza della seconda camera e lo stesso modello di bicameralismo paritario oggi esistente.

Che questo possa, come ha ipotizzato [Enrico Grosso](#) nel suo intervento orale, anche con l'aiuto della riflessione comparatista, far diventare questa riforma un'opportunità per introdurre ulteriori e più efficaci strumenti di razionalizzazione del sistema parlamentare nell'ottica di un suo rafforzamento o addirittura di un suo rilancio è certamente auspicabile, anche se poco realistico. Si determinerebbe un'eterogeneità dei fini che suonerebbe come una conclusione beffarda nei confronti degli ideatori della riforma e risultare, sono ancora parole di Enrico, non come la campana a morto la democrazia parlamentare, ma, al contrario come l'occasione del suo rilancio.

5. Il "seguito" della riforma interessa tre diversi livelli del nostro sistema istituzionale. Il primo è quello del piano costituzionale, il secondo del piano legislativo (in primis per la legge elettorale, anche se non soltanto), il terzo riguarda la modifica dei regolamenti delle due Camere.

Il livello costituzionale è quello sicuramente più delicato sul quale intervenire; siamo da molto tempo tra coloro che ritengono che la nostra Costituzione debba essere "lasciata in pace", eccezion fatta per interventi limitati nella loro portata e finalizzati alla sua manutenzione.

Certamente la revisione del bicameralismo potrebbe risultare opportuna se ci limitasse a modificare solo questa parte della Costituzione e fossimo in grado di garantire una rappresentanza territoriale effettiva, con soluzioni più idonee rispetto a quelle prospettate sia nel 2001, che nel 2005 che nel 2016. Quanto al riequilibrio dei rapporti tra Parlamento e governo ed il recupero del procedimento legislativo ordinario, una fonte ormai essiccata, la riduzione del numero dei parlamentari, anche se coniugata con una revisione integrale dei regolamenti parlamentari in termini di maggiore efficienza, costituisce ancor meno che una cura palliativa. La crisi attuale dipende quasi esclusivamente da alcune patologie, che si sono affermate nella prassi, *praeter* e *contra constitutionem*, quali la decretazione d'urgenza e il ricorso sistematico alla questione di fiducia, a seguito di maxi emendamenti correttivi in parte concordati con i gruppi parlamentari (di solito, ormai, di una sola delle due Camere, quella che interviene per prima).

L'unica riforma costituzionale veramente utile, e per questo impossibile da realizzare, consisterebbe nell'abrogazione totale dell'art. 77 Cost. e nell'eliminazione del decreto-legge come fonte normativa. È la presenza di questo strumento che ha sovvertito le coordinate del nostro sistema costituzionale; come è noto, questo potere governativo è previsto da un numero estremo limitato di testi costituzionali contemporanei ed in nessuno di essi con queste potenzialità (in Grecia o in Spagna, ad esempio, la decretazione d'urgenza può essere solo convalidata senza possibilità di surrogare l'ordinario procedimento legislativo, e, comunque, il ricorso allo strumento è stato finora quantitativamente limitato). Per quanto riguarda poi la questione di fiducia, istituto peraltro non contemplato espressamente dal testo costituzionale, nei sistemi parlamentari maturi (eccezion fatta

per la Francia, in cui non vige una forma di governo parlamentare) è rimasta uno strumento di carattere eccezionale e, comunque non utilizzabile per l'approvazione di atti legislativi, ma solo per atti che riguardano la politica generale del governo su talune questioni (come in Germania e Spagna).

Una situazione, la nostra, che conferma ulteriormente l'eccezionalità italiana rispetto alle altre grandi democrazie europee. Anche il fenomeno del c.d. bicameralismo alternato, consistente nella concentrazione della discussione sui decreti-legge alla sola Camera che interviene per prima in sede di conversione, lasciando alla seconda solo pochi giorni di tempo per ottemperare e, quindi, per approvare a scatola chiusa, è uno stravolgimento del sistema bicamerale che deriva dalle anomalie precedenti. Si tratta, peraltro, di un fenomeno che si è manifestato da oltre un decennio; lo avevamo già analizzato negli studi condotti nell'ambito di una ricerca PRIN avviata nel 2012 che ha osservato in particolare il periodo coincidente con la crisi economica di quegli anni; una ricerca i cui risultati sono stati pubblicati in un numero speciale dell'*Osservatorio delle fonti*³.

Concludendo su questo punto, se prendiamo atto che delle riforme più utili per il recupero di una funzionalità del sistema parlamentare nessuno parla, parlando di "seguito", in una prospettiva più limitata, dobbiamo fare riferimento alle consistenti modifiche da apportare alle fonti di rango primario (legge elettorale, disciplina dei partiti politici, regolamenti parlamentari) che potrebbero risultare necessari per correggere alcuni dei problemi conseguenti alla revisione costituzionale, sia in termini di adeguata tutela del principio della rappresentanza (politica e territoriale), che di funzionamento ordinato dell'attività parlamentare. Conveniamo, infatti, con chi ha sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari provoca delle ricadute di un certo rilievo, soprattutto per il Senato, sull'organizzazione interna (numero e competenze delle commissioni permanenti, consistenza dei gruppi parlamentari, organizzazione dei lavori ecc..).

Uno dei nodi irrisolti è proprio quello delle regole elettorali; per consentire il rinnovo delle Assemblee parlamentari anche a Costituzione variata ed a legge elettorale invariata, l'art. 3 l. 51/2019 ha dettato una clausola di salvaguardia, con una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – da esercitare entro 60 giorni qualora, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, fosse intervenuta la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari. A seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2021, il 5 novembre 2020, l'esecutivo ha pertanto provveduto all'approvazione del d.lgs. n. n. 177/2020, che ha ridefinito i collegi elettorali di Camera e Senato, adattandoli al numero ridotto di parlamentari da eleggere.

Le modifiche non incidono direttamente sulla configurazione del vigente sistema elettorale, come definito dalla legge n. 165 del 2017, disciplinando solo la rideterminazione del numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali sulla base di un rapporto frazionario, pari a tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni. In tal modo il sistema elettorale potrà essere applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari, anche, come dicevamo, a normativa elettorale invariata.

Con la conseguente riduzione dei collegi uninominali a 147 per la Camera ed a 74 per il Senato, nonché con la distribuzione di un minor numero di seggi in palio (245 per la camera e 122 per il Senato) nei collegi plurinominali, si determina, quindi, una modifica di fatto del rendimento della formula elettorale vigente. È assolutamente comprensibile che si sia voluto rispettare il principio della continuità dell'istituzione parlamentare e consentire la possibilità di rinnovo in qualsiasi momento, ma il combinato disposto del taglio dei parlamentari ed il mantenimento delle stesse regole elettorali ha determinato un'evidente disarmonia, con un innalzamento delle soglie necessarie per l'elezione dei candidati. Senza entrare nel merito dei possibili profili d'incostituzionalità sopravvenuta per effetto di questa situazione, peraltro già segnalati da alcuni commentatori, riteniamo che una siffatta soluzione sia sostenibile solo in via transitoria e che si debba procedere ad una revisione complessiva della disciplina elettorale, che tenga conto del

³ *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica*, in [Osservatorio delle fonti](#), n. 3/2016.

mutato contesto, ovvero del numero ridotto di rappresentanti da eleggere. Riprenderemo brevemente questo punto nelle conclusioni.

6. Sul complesso di questi temi intervengono le relazioni di questo convegno; la prima, quella di Giorgio Grasso sviluppa un confronto tra la riforma italiana e quelle, di contenuto analogo, proposte, e non ancora approvate in altre esperienze costituzionali, come quella di Francia e Germania, osservando come in questi ordinamenti le motivazioni ed i contenuti delle eventuali modifiche siano comunque differenti da quelle che hanno ispirato la revisione nel nostro Paese.

In ordine all'eventualità di completare la riforma con ulteriori modifiche che intervengano sull'assetto del nostro bicameralismo almeno sotto il profilo funzionale, valorizzando il ruolo del Parlamento in seduta comune, che su una possibile razionalizzazione della forma di governo, si occupa [Adriana Ciancio](#).

Una prospettiva, quella di incrementare le attribuzioni del Parlamento in seduta comune, che è stata presa in considerazione anche per la predisposizione di progetti di revisione costituzionale, che, tuttavia, non pare idonea a superare, e forse neppure a mitigare, le disarmonie del bicameralismo italiano.

[Francesco Palermo](#) affronta, invece, la complessa questione delle conseguenze che la riduzione del numero dei parlamentari produce sulla rappresentanza ed in particolare sull'effettività della rappresentanza territoriale, la cui effettiva espressione trova difficoltà anche nei sistemi in cui operano cd. camere territoriali, sintomo di una crisi generale che avvolge i parlamenti insieme ai partiti, non più in grado di svolgere la funzione di mediazione politica cui sono chiamati.

All'opportunità di intervenire sul sistema elettorale, indicando le possibili novità che potrebbero essere introdotte tenendo conto delle indicazioni offerte dall'analisi comparata è poi dedicata la relazione di [Lara Trucco](#), molto attenta a richiamare i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, ai quali il legislatore non può sottrarsi.

Gli ultimi due interventi riguardano, invece, le ricadute del taglio dei parlamentari sull'attività interne ed il funzionamento delle Camere. Nella prima delle due, [Marina Calamo Specchia](#), affronta i temi relativi alla tutela delle minoranze parlamentari e del possibile statuto dell'opposizione, soprattutto guardando ai *quorum* attualmente previsti per lo svolgimento delle funzioni elettive che riguardano, oltre al Presidente della Repubblica, i componenti degli organi di garanzia come la Corte costituzionale o il CSM.

Infine, [Salvatore Curreri](#) si occupa della questione più tecnica e, sicuramente più spinosa, quella della riforma dei regolamenti parlamentari, la fonte che, più di ogni altra, consente alle Camere di operare e decidere secondo modalità rapide ed efficaci, ma tali da garantire la funzione di rappresentanza che il Parlamento, quale istituzione del pluralismo politico deve svolgere come compito primario. E come abbiamo ripetutamente osservato, la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe porre problemi rilevanti in questo senso.

Ad [Enrico Grosso](#) è stato affidato il compito di introdurre la discussione, con un inquadramento dell'insieme di questi profili, offrendo una cornice ricostruttiva più sistematica all'interno della quale ricondurre il dibattito.

Infine, abbiamo affidato a [Luigi Melica](#) il compito, non semplice, di sintetizzare le riflessioni sviluppate e formulare delle considerazioni di sintesi.

7. Un'ultima annotazione prima di concludere. Nel momento in cui sono stati individuati gli argomenti e, conseguentemente, i relatori che dovevano trattarli, ci siamo resi immediatamente conto che restava fuori dal campo della nostra riflessione il tema dei partiti politici. Si è trattato di una scelta consapevole, convinti dell'esigenza che di questo non potesse occuparsi una relazione specifica, trattandosi di un argomento trasversale, che si incrocia e condiziona tutti gli altri. Non

vogliamo essere retorici, ma si tratta di una sorta di convitato di pietra, che condiziona l'intero contesto e le scelte da operare sul piano normativo.

È fin troppo scontato ricordare come nella forma di stato pluriclasse il sistema dei partiti è da sempre e continua ad essere l'elemento che determina il corretto funzionamento della democrazia nel suo complesso, e consente ai parlamenti di assolvere alla loro funzione tipica, quella rappresentativa, trasponendo e incanalando sul piano istituzionale il pluralismo sociale e politico esistente. Non è un caso che in tutte le relazioni di seguito pubblicate ad iniziare da quella introduttiva di [Enrico Grosso](#), per arrivare alle conclusioni di [Luigi Melica](#), la questione della disciplina e del ruolo dei partiti politici venga sempre messa in evidenza e considerata come la questione essenziale. Importante, a questo proposito il richiamo di Marina Calamo a Mirkin-Guetzévich che già ammoniva sottolineando come la razionalizzazione dei Parlamenti del dopoguerra costituisse una variabile dipendente del sistema politico-partitico, che doveva adeguatamente strutturarsi sulla base di formule elettorali valide ed adeguate.

Da tempo siamo persuasi anche noi che la gran parte delle difficoltà di funzionamento della nostra forma di governo non dipendano dall'inadeguatezza delle disposizioni costituzionali vigenti, quanto, soprattutto dalla natura dei partiti politici e dal loro assetto complessivo, difettando, in primo luogo, il carattere democratico al loro interno, ciò che alla fine condiziona la predisposizione delle liste elettorali, la selezione dei candidati e, in ultima analisi, la qualità della rappresentanza.

A legislazione elettorale invariata, la riduzione del numero parlamentari, con la conseguente compressione del numero dei collegi, con una loro estensione territoriale più ampia, determina sicuramente un abbassamento della rappresentanza parlamentare dei partiti di dimensioni più ridotte, ad esclusione delle formazioni politiche di raccolta delle minoranze linguistiche; come osservava ancora Paolo Carrozza, a questo non consegue necessariamente una semplificazione della frammentazione politica del corpo elettorale, né una trasformazione del sistema in senso bipolare, né la formazione di maggioranze politiche omogenee e stabili; risultati per i quali sono certamente necessari periodi più lunghi ed interventi normativi sulla legislazione elettorale, da rivedere integralmente. E sul punto condividiamo l'opinione di quanti hanno sostenuto che la strada da percorrere, in quanto meno punitiva per le minoranze politiche, potrebbe essere quella di un ritorno al sistema proporzionale debitamente corretto da soglie di sbarramento adeguate, divieto di pluricandidature e collegi uninominali che favorirebbero la presentazione di candidati più autorevoli e responsabili di fronte al loro elettorato (ci pare che la nostra posizione non sia molto distante da quella sostenuta da [Lara Trucco](#)). Guardare a Berlino, quindi, piuttosto che a Londra o Parigi.

Un effetto immediato il taglio del numero dei parlamentari lo produrrà sicuramente: quello di rafforzare ulteriormente il potere decisionale delle direzioni di partito nella scelta delle candidature rispetto anche alle circoscrizioni in cui presentarle; un difetto già presente che si accentuerebbe, rendendo necessaria l'adozione di contrappesi riferiti alla disciplina dei partiti stessi.

Certo, il ragionamento sulla forma partito e sulle sue caratteristiche (profondamente mutate negli ultimi decenni rispetto al secolo scorso e non solo in Italia, con la sempre più diffusa fondazione di partiti personali e movimenti politici "liquidi", che determinano una scomposizione e ricomposizione su equilibri diversi e in tempi di molto accelerati rispetto al passato), è una questione troppo complessa per poter essere anche soltanto richiamata. Possiamo solo ribadire che almeno l'attuazione dell'art. 49 Cost., cui storicamente e per ragioni diverse, gli stessi partiti si sono sempre opposti, continua a rappresentare uno dei passaggi obbligati per favorire il miglioramento del livello qualitativo della rappresentanza, almeno quanto la necessità di ridefinire un sistema elettorale stabile e sottratto agli interessi contingenti ed alla totale autoreferenzialità delle stesse forze politiche.

Enrico Grosso

I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi

ABSTRACT: *The approval of the constitutional review concerning the cut of the members of Parliament implies a follow-up. This could direct the transformations of constitutional assets that the review itself inevitably entails. The reform is intended to produce a new form of “rationalization” of the parliamentary system, and a series of transformations of the material constitutional framework. Comparative law can give us useful indications about the context in which the reform is inscribed, and about the directions this evolution can take.*

1. La definitiva approvazione della legge costituzionale n. 1/2020 recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», sembrerebbe a prima vista produrre effetti di portata tutto sommato ridotta sull'ordinamento costituzionale. E in questo modo essa è stata presentata, dai più, nel corso del dibattito pubblico che ha preceduto lo svolgimento del referendum del 19 e 20 settembre 2020.

La realtà è almeno in parte diversa. Le conseguenze di sistema indotte dalla revisione costituzionale entrata in vigore paiono tutt'altro che marginali. E chiamano in causa la necessità, o quanto meno l'opportunità, di ulteriori interventi, sia sul versante della legislazione ordinaria sia su quello (inevitabilmente assai più problematico) di ulteriori aggiustamenti di rango costituzionale, in funzione razionalizzatrice.

Orbene, quello della “razionalizzazione del parlamentarismo” è un tema classico del diritto costituzionale comparato, fin dagli anni '20 del Novecento¹. Viene quindi spontaneo interrogarsi se la comparazione giuridica abbia qualcosa da dirci in merito alle questioni problematiche prodotte e indotte dalla riforma e agli eventuali strumenti giuridici per affrontarle.

Di primo acchito, verrebbe da rispondere che un approccio comparatistico, in tale specifico frangente, avrebbe forse poco senso. Per molti versi, infatti, quella che ha impegnato nei mesi scorsi il dibattito pubblico che ha preceduto il referendum è stata una vicenda tipicamente italiana. Sia per il tono e per l'impostazione che ne hanno contraddistinto l'andamento, sia per le ragioni politiche che l'hanno ispirata e che a lungo sono state sbandierate da chi quella riforma aveva proposto, sia infine per il modo in cui, per effetto di quell'originaria impostazione, la discussione si è poi inevitabilmente sviluppata e per le specifiche conseguenze politiche che essa ha (o meglio non ha) prodotto. Verrebbe da dire che tali conseguenze, allo stato, si sono limitate alla presentazione di qualche – per il momento piuttosto velleitario – progetto di (ulteriore) revisione costituzionale (esibita come necessaria al “completamento” della revisione entrata in vigore), nonché l'instaurazione dell'ennesimo sterile quanto astratto dibattito politico sulla necessità di riformare (ma come?) la legge elettorale.

Da questo punto di vista, l'eccezione comparatistica che caratterizza questa storia mi pare talmente evidente (e talmente deludente) da non meritare grandi commenti. Non credo, in altre parole, che in altri paesi caratterizzati da sistemi politico-parlamentari comparabili al nostro si sarebbe mai potuto sviluppare, e men che meno portare a termine, un dibattito impostato in quel modo, avente quei presupposti e recante con sé quei risultati. Forse l'unico riferimento comparatistico di una qualche pregnanza può essere costituito, sotto tale profilo, dalla riforma ungherese del 2011, all'esito della quale i componenti dell'Assemblea Nazionale sono stati portati da 386 a 199. Proprio il riferimento all'Ungheria, del resto, può consentire di inquadrare lo spirito

¹ La questione della razionalizzazione del potere nei sistemi parlamentari è, come noto, oggetto di studio tra i comparatisti sin dai pionieristici lavori di Boris Mirkin-Guetzévich, probabilmente colui che per primo utilizzò tale formula a fini classificatori, individuando nella «*tendance à la rationalisation du pouvoir*» una delle più significative caratteristiche del nuovo diritto costituzionale europeo del (primo) dopoguerra (cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1928, 5 ss.).

entro il quale questa riforma, almeno nelle intenzioni di coloro che l'hanno inizialmente ispirata, si muoveva.

Si può tuttavia provare ad impostare il problema diversamente. Cercando di prendere sul serio ciò che a lungo ci è stato ripetuto nel corso della discussione che ha accompagnato (almeno l'ultima fase del) l'approvazione della revisione costituzionale, dobbiamo convenire che essa presuppone comunque un "seguito". Non soltanto, come è ovvio, la diminuzione del numero dei componenti della Camera e del Senato esige interventi correttivi sulle norme contenute nei rispettivi regolamenti. Essa impone, al di là di quanto espressamente previsto dall'art. 3 della legge n. 51/2019 e già attuato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 177/2020, che si ragioni – soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta negli ultimi anni – sulla persistente ed effettiva compatibilità dell'attuale legge elettorale rispetto alla nuova dimensione quantitativa delle Camere. Suggestisce inoltre un seguito riformatore in termini di ulteriori modifiche costituzionali, che a loro volta potrebbero consistere in interventi di mero aggiustamento, ossia di c.d. "manutenzione normativa" diretta a garantire la conservazione nel tempo della pensabilità stessa delle norme costituzionali incise «come un insieme ordinato di norme, conoscibile e applicabile il più agevolmente possibile»² (ossia per evitare il rischio di una vera e propria "schizofrenia costituzionale"), ovvero in ulteriori e più incisive innovazioni, dirette ad esempio ad introdurre nuove e più pregnanti regole razionalizzatrici della forma di governo.

Un seguito che potrà quindi andare al di là di ciò che la stessa legge costituzionale n. 1/2020 presuppone (ossia la revisione dei collegi e delle circoscrizioni elettorali allo scopo di adeguarli al nuovo numero di seggi). Un seguito che potrebbe ulteriormente incidere su alcune trasformazioni che inevitabilmente già di per sé la riforma implicitamente comporta, e segnatamente:

- a) sul rapporto rappresentativo, e sul suo significato (con riferimento sia alla dimensione politica, sia alla dimensione territoriale della rappresentanza);
- b) sul funzionamento del bicameralismo e sul rapporto tra i due rami del Parlamento, nonché tra questi e il governo (e dunque sulla forma di governo e sui suoi meccanismi di funzionamento);
- c) sui c.d. "istituti di garanzia" e sui relativi quorum (elezione dei giudici costituzionali, del Presidente della Repubblica, dei componenti laici del CSM, revisione costituzionale, approvazione dei regolamenti parlamentari e delle loro modifiche) rispetto ai quali la dimensione numerica delle Camere ha un rilevante impatto, producendo effetti assai incisivi sull'equilibrio costituzionale complessivo;
- d) sul rapporto tra maggioranza e opposizioni;
- e) sulla legge elettorale nonché sul sistema dei partiti che inevitabilmente alla legge elettorale è collegato in un rapporto di causa-effetto necessariamente biunivoco;
- f) sul funzionamento dei due rami del Parlamento in quanto tali, ossia sulle modalità quotidiane attraverso cui si sviluppa l'attività delle Camere e dei suoi organi interni (il che, naturalmente, produce a sua volta, a catena, effetti rilevanti su ciascuno degli aspetti precedentemente elencati).

2. È in tale contesto che il diritto comparato può venirci in aiuto. Una volta preso atto che la riforma, al di là della sua apparente modestia, è inevitabilmente destinata a produrre una nuova forma di "razionalizzazione" complessiva del sistema parlamentare, e che dunque una serie di trasformazioni dell'assetto costituzionale materiale è comunque da mettere in conto (al di là e indipendentemente dalle eventuali ulteriori modifiche formali che saranno introdotte), allora un approccio comparatistico può forse contribuire a fornirci alcune indispensabili chiavi di lettura, alla luce delle quali affrontare gli inevitabili problemi costituzionali che la necessità di governare (se possibile *razionalmente*) tali trasformazioni produrrà. I numeri non sono mai neutri. Essi contribuiscono a definire i tratti complessivi del sistema rappresentativo. Le variazioni numeriche

² Per applicare anche alla Costituzione l'esortazione a esercitare nei confronti del sistema giuridico la necessaria attività terapeutica diretta a conservarlo come *ordinamento*, sollecitata da M. DOGLIANI, *Introduzione*, in Id. (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012, 1.

delle assemblee rappresentative incidono sul principio di rappresentatività politica e territoriale, su quello di unità nell'articolazione del pluralismo, sul senso del bicameralismo, in definitiva sullo stesso principio democratico. E tutto ciò può e deve essere studiato anche alla luce delle altre esperienze in cui problemi consimili si pongono.

Sia chiaro: resto convinto, nonostante autorevoli opinioni contrarie³, che la revisione appena entrata in vigore implichi, a regime, un modello di funzionamento del sistema parlamentare che non ha grandi riscontri negli altri paesi, e rispetto al quale è difficile prendere a riferimento esperienze a noi famigliari, sia in relazione agli aspetti per così dire “metodologici” della comparazione, sia con riferimento ai suoi risvolti pratici. Uno per tutti: il taglio dei parlamentari si cala in un contesto di bicameralismo perfetto e paritario, ossia «basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive»⁴, e per di più caratterizzato dalla circostanza che i due rami devono essere eletti – come ci ha spiegato la Corte costituzionale – con sistemi elettorali tra di loro sufficientemente simili o in ogni caso tali da non ostacolare, «all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»⁵. Il che costituisce pressoché un *unicum* nel panorama dei sistemi parlamentari.

Ciononostante, ritengo che il diritto comparato possa comunque fornirci alcuni utili spunti di riflessione.

Innanzitutto, ci può fornire alcuni “dati di contesto”, idonei a consentirci di inquadrare il fenomeno nel quadro della più complessiva crisi della rappresentanza politica e del ruolo dei parlamenti nello Stato costituzionale contemporaneo. Non può negarsi che, al di là dell'encomiabile sforzo profuso dalla maggior parte degli studiosi che hanno dibattuto della riforma nel corso della campagna referendaria per ricondurla nei binari di una scelta “tecnica”, essa abbia avuto un'innegabile e insopprimibile (e per molti insopportabile) impronta antiparlamentare. E ciò interroga inevitabilmente la questione, che non è certo solo italiana, dell'attuale stato di salute del rapporto tra i cittadini e l'istituzione parlamentare in quanto tale. Le difficoltà del Parlamento come istituzione sono lo specchio di un fenomeno più complessivo, che investe la rappresentanza politica e, ancor più in generale, il rapporto tra cittadini e istituzioni nell'attuale fase della parabola delle democrazie. Come nota opportunamente [Francesco Palermo](#) nel saggio contenuto nel presente volume, i Parlamenti, nati nel contesto ottocentesco della contrapposizione tra borghesia e potere sovrano, e cresciuti come bilanciamento borghese al potere aristocratico, hanno ricevuto nuova linfa, nello Stato costituzionale pluralista, per effetto della forza dei partiti di massa che ne hanno occupato gli spazi di manovra, garantendo la corretta rappresentanza di quel pluralismo democratico che – di per sé – i Parlamenti non erano affatto stati pensati (e comunque non erano di per sé attrezzati) per esprimere⁶. La crisi irreversibile di quel modello di partito, che ha attraversato trasversalmente – sia pure non del tutto omogeneamente – le democrazie mature nell'ultimo trentennio, non ha potuto che produrre effetti negativi anche sul rapporto tra cittadini e parlamenti, e sulla rappresentazione che i primi avevano elaborato dei secondi nel corso del “secolo breve”.

In secondo luogo, il ricorso alla comparazione può esserci utile per rintracciare, in esperienze costituzionali e politiche già vissute in altri paesi (anche alla luce dei fenomeni appena ricordati), qualche modello utile da prendere in considerazione nell'elaborazione di proposte dirette ad offrire

³ Cfr. ad es. C. FUSARO, *Si/No, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti* in [Federalismi.it](#), n. 25/2020; G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*, [ivi](#).

⁴ Così, come noto, si è espressa la Corte costituzionale nella [sent. n. 35/2017](#), punto 15.2 del *considerato in diritto*.

⁵ [Ibid.](#)

⁶ F. PALERMO, [La riduzione del numero dei parlamentari e il suo impatto sulla rappresentanza territoriale](#) (*infra*, 43). Sotto questo profilo, verrebbe da aggiungere, sarebbe forse venuto il momento di rivedere criticamente quelle posizioni che, nell'ultimo ventennio del Novecento, hanno condannato senza appello la pretesa “occupazione” da parte dei partiti dell'istituto parlamentare, che sarebbe stato da questi “esautorato” e “funzionalizzato” trasformando la democrazia in rozza “partitocrazia”. In tale ottica, occorrerebbe forse ripensare al ruolo assunto dei partiti del Novecento nella compiuta democratizzazione di un sistema parlamentare nato nell'epoca in cui al concetto di “rappresentanza” non si coniugava certamente quello di democrazia.

un *razionale* “seguito” alla riforma. Una riforma che, al di là e indipendentemente dall’opinione che ciascuno di noi può avere sul suo senso complessivo, non può che essere considerata, oltre che affrettata, certamente incompiuta e parziale. Una riforma che modifica parzialmente una “tessitura” assai più complessa di quella implicata dalle norme oggetto di modifica. Proprio nella definizione e nella ricostruzione della trama di questa “tessitura” può esserci utile il diritto comparato.

3. A ciascuno dei punti che sono stati sopra sommariamente delineati sono dedicati i contributi dei diversi relatori invitati a questo seminario. A me è assegnato il limitato compito di offrire, in merito alle questioni sollevate, qualche breve spunto introduttivo.

Sotto il profilo della dimensione quantitativa della riforma, come dicevo, la comparazione risulta assai difficile da compiere – come era stato peraltro ampiamente rilevato nel corso del dibattito precedente al referendum – proprio per la natura del tutto particolare, anche soltanto sotto il profilo formale, del bicameralismo italiano. Come noto, mentre la Camera c.d. “bassa” è ovunque espressione della rappresentanza politica generale ed eletta a suffragio diretto, l’altra Camera, quando c’è, si presenta in genere con ruoli e criteri di formazione molto diversi nei differenti ordinamenti. Essa, anche nei casi in cui si sostanzia in un organo assembleare elettivo, assai raramente esprime una compiuta e diretta manifestazione del suffragio universale. Inoltre, le sue competenze non sono quasi mai perfettamente (o comunque pressoché interamente) sovrapponibili, come avviene in Italia, a quelle dell’altra Camera.

Volendo provare a individuare, più che compiuti “modelli”, qualche ipotetica costante, possiamo distinguere i sistemi costituzionali nei quali alle singole assemblee rappresentative è assegnato il compito di rappresentare “percentualmente” la popolazione esistente nel singolo momento storico (e che sono quindi caratterizzate da una dimensione numerica variabile, secondo un’ispirazione che può farsi risalire alla Convenzione di Filadelfia), da quelli (di ispirazione “franco-giacobina”) nei quali viene individuato un numero fisso e predeterminato di componenti (come avviene ad es. in Belgio, Olanda, Polonia, Svezia, Norvegia), ovvero comunque prefissato nei suoi “range” minimo e/o massimo (così è, ad esempio, in Francia, Spagna, Grecia, Portogallo). Sotto questo profilo, l’eccezione comparatistica è rappresentata dalla Germania, in cui, come noto, la dimensione numerica del *Bundestag* è in tutto e per tutto demandata alla legge elettorale.

Orbene, al di là della elencazione dei singoli ordinamenti in cui è previsto l’uno o l’altro sistema⁷, e tenuto conto delle specificità delle soluzioni utilizzate in ciascun caso (dal numero fisso predeterminato dalla Costituzione, al numero percentuale rispetto alla popolazione, al numero variabile fissato da leggi organiche o ordinarie), ciò che è interessante chiedersi è se dall’adozione dell’uno o dell’altro criterio derivino di per sé conseguenze sul piano del rapporto rappresentativo. E se dunque la scelta italiana di mantenere comunque un numero costituzionalmente fisso di parlamentari, sebbene fortemente ridimensionato, in un contesto ove per altro verso viene conservata la struttura bicamerale e confermato il principio del funzionamento pressoché integralmente paritario del sistema, condizioni il manifestarsi in concreto della rappresentanza rispetto ad altre esperienze di Parlamenti apparentemente caratterizzati da numeri confrontabili. È del tutto chiaro, infatti, che la dimensione di un Parlamento composto di due Camere che svolgono gli stessi compiti non può essere paragonata *tout court* a quella di Parlamenti monocamerale o a bicameralismo fortemente differenziato. Tanto meno tale paragone può essere effettuato sommando rozzamente i membri dei due rami, come pure qualcuno si è ostinato a fare durante la campagna referendaria, continuando a sostenere il dato, falso in quanto ingannevole e fuorviante, secondo cui il Parlamento italiano, prima della riforma, fosse composto di 945 eletti. In realtà, il Parlamento italiano era (e, fino alla scadenza della XVIII Legislatura, continuerà ad essere) composto di due

⁷ In merito alla quale rinvio all’ottimo saggio, uscito poco prima del referendum, di G. DELLEDONNE, *Un’anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. Rossi (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, spec. 57 ss.

rami in cui quegli eletti si distribuiscono e – in qualche modo – si *dissociano*, operando separatamente in due assemblee non solo formalmente ma anche sostanzialmente distinte.

Ma allora che conseguenze comporta sul piano del funzionamento in concreto della rappresentanza politica e di quella territoriale, sulla base dei dati che ci provengono dal diritto comparato, l'elezione di un'assemblea di 400 componenti, cui si somma la contemporanea elezione di una "seconda" assemblea di 200 componenti, di fronte a un corpo elettorale di circa 50 milioni di elettori? Tra le Camere basse dei grandi Paesi europei si riscontra che nel Regno Unito il rapporto è all'incirca di un deputato ogni 103.000 abitanti, in Francia (dove peraltro, come ci ricorda Giorgio Grasso nel saggio contenuto nel presente volume⁸, si sta discutendo di una possibile riduzione) il rapporto è di un deputato ogni 116.000 abitanti, in Germania (dove il numero è variabile) esso si attesta oggi a circa uno ogni 117.000, mentre in Spagna è di uno ogni 134.000. Si tratta, in sostanza, di numeri intermedi tra quelli che l'Italia aveva prima (circa un deputato ogni 80.000 abitanti, e in aggiunta un senatore ogni 160.000), e quelli che avrà d'ora in poi: un deputato ogni 125.000 e un senatore ogni 250.000.

4. Come si è osservato all'inizio, la riduzione del numero dei componenti un'assemblea politico-rappresentativa è sempre un atto di "conformazione" e di pretesa "razionalizzazione" del parlamentarismo. Essa produce conseguenze – che i fautori della riforma italiana pretendevano essere molto positive – sul piano dell'"efficienza funzionale" delle Camere. L'asserita inefficienza funzionale di un Parlamento descritto come "ipertrofico" è a sua volta parte di una narrazione che tende ad esaltare e a incanalare in un'unica indistinta critica i molteplici aspetti dell'attuale crisi dei sistemi rappresentativi. La riforma italiana, sotto tale aspetto, non è che l'epifenomeno di una tendenza assai diffusa. Risulta addirittura paradigmatico, sotto questo profilo, il dibattito che si sta sviluppando in Germania intorno al meccanismo indotto dal sistema elettorale lì vigente, che ha prodotto nelle due ultime legislature, e soprattutto nell'ultima, una dilatazione dimensionale del *Bundestag* che pare letteralmente inarrestabile, tanto da indurre a interrogarsi sull'opportunità di introdurre meccanismi diretti a calmierare tale effetto. Un effetto che, tuttavia, non è frutto del caso (del "destino cinico e baro", come avrebbe detto qualcuno una volta, proprio evocando un funzionamento che si pretendeva "perverso" di una legge elettorale che non aveva funzionato come ci si sarebbe aspettati ...). Quell'effetto è invece (almeno parzialmente) il frutto della polverizzazione della rappresentanza nell'attuale fase della vita di una democrazia matura. La Germania sconta oggi una minor fedeltà ai partiti tradizionali rispetto agli anni d'oro dell'alternanza SPD/CDU. Ciò è già di per sé produttivo di una maggior polverizzazione della rappresentanza politica, nonostante e a dispetto della presenza della *Sperrklausel*. Inoltre, l'indebolimento del legame tra l'elettore il partito di riferimento e la contemporanea tendenza alla personalizzazione delle campagne elettorali producono inevitabilmente un aumento dei casi di voto disgiunto tra parte maggioritaria e parte proporzionale. Il che appare, a sua volta, il sintomo di una diminuita fiducia verso la proposta politica proveniente dai partiti tradizionali. Tutto ciò produce poi, tecnicamente, l'aumento dei seggi eccedentari e dei corrispondenti (e necessari) seggi compensativi per far tornare i conti di un sistema elettorale che mantiene la sua struttura rigorosamente proporzionale. Ma quell'effetto non è che la spia di una questione sottostante, di ordine strutturale. Ebbene, quell'effetto sembra rendere desiderabile un intervento normativo mitigatore del numero dei parlamentari. Ma il problema è davvero l'aumento dei numeri, o non piuttosto la ragione che a quell'aumento ha condotto? Nel contesto di una tendenza, che a me sembra assolutamente comune e generalizzata, a un funzionamento sempre più faticoso dell'istituto parlamentare, la quale induce ad invocare interventi restrittivi di ordine quantitativo, risulta in realtà sempre più difficile comprendere quale sia la causa e quale sia l'effetto. E soprattutto, non si percepisce fino in fondo il

⁸ G. GRASSO, *Tra Parigi e Berlino (passando per Roma): cosa possiamo imparare (e cosa possiamo insegnare) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?* (infra, 24).

prezzo sempre più alto che si finisce per pagare sotto il profilo della tenuta dei meccanismi democratico-rappresentativi.

5. L'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020 ha subito prodotto, a cascata, un ulteriore attivismo riformatore da parte di taluni settori dello schieramento politico. Al di là della natura più o meno velleitaria di tali proposte, e benché vi sia seriamente da dubitare che le prospettive da esse suscitate siano, sotto il profilo della loro realizzabilità politica, davvero degne di considerazione (ossia realistiche), mi pare che valga la pena analizzarne in concreto i contenuti, anche soltanto al fine di comprendere quali interventi gli stessi attori politici che hanno promosso, o comunque assecondato, l'intervento riformatore realizzato ritengono indispensabili al suo completamento.

Sappiamo ad esempio che è stato presentato un – teoricamente assai ambizioso – progetto di legge costituzionale di revisione dell'art. 94, che vorrebbe introdurre alcune rilevanti innovazioni nel funzionamento della forma di governo. Di tale progetto si occupa dettagliatamente [Adriana Ciancio](#) nel suo contributo ospitato in questo volume⁹. La fiducia iniziale, nella proposta in parola, sarebbe conferita non più “dalle due Camere”, bensì dal Parlamento in seduta comune. E così, allo stesso modo, sarebbe tale organo a poter discutere e approvare una mozione di sfiducia costruttiva. Al di là di qualche evidente sgrammaticatura, la proposta si presta ad essere esaminata almeno sotto due profili – distinti ma collegati – che a diverso titolo interrogano esperienze a noi note ricavabili dall'analisi comparatistica. L'idea che una sola assemblea voti (e revochi) la fiducia al governo (un'assemblea che paradossalmente torna ad essere numericamente “comparabile” a quelle dei principali sistemi in cui il rapporto fiduciario viene stabilito con una sola Camera) sembra ricomporre in altro – e forse inaspettato – modo quell'eccezione comparatistica che veniva sopra rilevata.

Il Parlamento in seduta comune, in effetti, non sarebbe più l'organo pletorico che poteva tutt'al più fungere da seggio elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica o dei giudici costituzionali. Esso diventerebbe come per incanto una Camera “agibile” sotto tutti i punti di vista: seicento deputati e senatori riuniti costituiscono un numero inferiore a quello di cui si compone attualmente la sola Camera dei Deputati. Quale migliore occasione, si potrebbe dunque ritenere, per riunificare in un solo momento politico uno dei passaggi più delicati del procedimento di formazione del governo, e contemporaneamente dimezzare i rischi di fallimento dello stesso? In un contesto in cui, come ampiamente noto, nell'ultimo quindicennio (a partire almeno dalla quindicesima legislatura) l'instabilità dei governi si gioca anche, e forse soprattutto, sul piano della diversa composizione numerica delle maggioranze politiche nei due rami del Parlamento (e il più delle volte sulla sua endemica debolezza al Senato)?

In realtà ciò che sembra emergere alla luce della riforma è una irresistibile (ancorché surrettizia) tentazione alla “monocameralizzazione” del sistema parlamentare italiano, che in questo modo sarebbe portato ad assomigliare, in termini sostanziali anche se non formalmente, al funzionamento dei principali modelli parlamentari confrontabili con il nostro (siano essi monocamerale o bicamerale) i quali, come noto, prevedono nella stragrande maggioranza che la fiducia sia accordata da una sola Camera.

Se la proposta di introdurre un voto iniziale di fiducia da parte del Parlamento in seduta comune fosse accolta, si tratterebbe del primo caso in cui, in una forma di governo parlamentare, le due Camere partecipano “cumulativamente” al rapporto di fiducia, rimanendo peraltro formalmente differenziate in ordine alla potestà legislativa. Se poi la tendenza fosse quella (che a taluno pare inevitabile) di estendere progressivamente le competenze del Parlamento in seduta comune, la

⁹ A. CIANCIO, [Sulla proposta di proseguire il cammino delle riforme con la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e la razionalizzazione “alla tedesca”](#). Cfr. altresì ID., *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.it](#), n. 29/2020.

monocameralizzazione sarebbe completa, con l'anomalia (un vero e proprio paradosso) che non ha esempi in giro per il mondo di due Camere elette separatamente e che poi decidono insieme. Al massimo vale in contrario: in Norvegia e in Islanda, ad esempio, il Parlamento è monocamerale ma ha strumenti procedurali interni simili a quelli caratteristici del bicameralismo paritario (come ad es. la previsione secondo cui la definitiva approvazione di una legge sia subordinata ad un secondo voto, da parte della medesima assemblea, a qualche distanza dal primo).

Sorge allora spontanea una domanda diversa. Si tratta di una domanda che da anni aleggia nell'inesausto dibattito sulle riforme istituzionali: il problema del parlamentarismo italiano è il numero dei parlamentari o il bicameralismo perfetto e paritario? Verrebbe in pratica istituzionalizzato un nuovo principio, quasi sconosciuto al nostro ordinamento¹⁰ ma ben noto nel panorama dei sistemi parlamentari bicamerali, che privilegierebbe il funzionamento "intercamerale" rispetto a quello "a Camere separate", e che non si limiterebbe all'atto del conferimento o della revoca della fiducia, ma si estenderebbe anche ad altri momenti della vita parlamentare. La citata proposta, infatti, prevede di affidare crescenti spazi all'organo "unificato" anche in relazione all'esercizio della funzione legislativa, e di quella di indirizzo e controllo. La sfiducia costruttiva, di ispirazione tedesca, diventerebbe pertanto un tassello di un disegno assai più ambizioso: quello della trasformazione progressiva del bicameralismo.

Il problema che si pone al comparatista, tuttavia, è che tale obiettivo sembra essere perseguito senza aggredire la questione centrale che da sempre il modello tedesco – da cui l'istituto della sfiducia costruttiva viene estrapolato – suscita: quella della corretta collocazione del *Bundesrat* e del suo ruolo "diversamente" rappresentativo. Nel complesso intreccio che, in Germania, coinvolge forma di Stato e forma di governo, la sfiducia costruttiva è un elemento che si compone armonicamente con altri istituti, i quali, per così dire, "si tengono" tutti insieme: questione di fiducia, centralità politica del *Bundestag* e ruolo di "contrappeso federale" (e se si vuole di "potere di riserva") del *Bundesrat*. Quest'ultimo, in tale contesto, non rappresenta e non intende rappresentare il pluralismo sociale, ma soltanto quello istituzionale. Ed è in tale ottica e in tale prospettiva che può essere attivato il delicatissimo meccanismo sottinteso dagli artt. 67 e 68 GG¹¹. Soprattutto in riferimento a quest'ultimo assume una rilevanza e un significato specifico la disciplina dello "stato di emergenza legislativa" di cui all'art. 81 GG, che implica un ruolo centrale del *Bundesrat*, oltre che nella dichiarazione dell'emergenza, nella successiva gestione del contrasto politico che l'ha generata. Questo complesso intreccio di disposizioni offre in realtà, complessivamente, un potentissimo strumento di stabilizzazione del sistema¹², che andrebbe adeguatamente studiato e meditato prima che i soliti entusiasti del "turismo costituzionale" di casa nostra¹³ – frettolosamente innamorati di un sistema assai complesso di cui andrebbero adeguatamente comprese tutte le sfumature – si precipitassero a proporre una brutale e semplicistica trasposizione in un contesto in cui mancano totalmente alcuni dei presupposti essenziali per il suo funzionamento, a partire – come si diceva – dal forte contrappeso istituzionale rappresentato da un organo come il *Bundesrat*.

¹⁰ L'unico esempio di esercizio sistematicamente "intercamerale" di funzioni parlamentari nel nostro ordinamento sembra essere oggi quello disciplinato dall'art. 126 Cost. in ordine ai poteri della commissione bicamerale per le questioni regionali.

¹¹ Si vedano in proposito, soprattutto con riferimento al rapporto tra sfiducia costruttiva e scioglimento anticipato, le considerazioni di M. FRAU, *Le origini weimeriane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

¹² Sul "valore della stabilità" nella cultura costituzionale tedesca del Dopoguerra, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005, spec. 45 ss.

¹³ Sul concetto di "turismo costituzionale" e per una critica serrata a qualsiasi innamoramento aprioristico verso formule astratte o verso riferimenti comparati estrapolati dal loro contesto, che improvvisamente diventano di moda a prescindere dalla loro effettiva adattabilità, cfr. A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in N. Zanon, F. Biondi (cur.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 66; nonché, ancora più icasticamente, ID., *Turismo costituzionale: il caso delle primarie*, in *La Rinascita della sinistra*, 19 marzo 1999.

6. La vera questione all'ordine del giorno, dunque, sembra essere quella del funzionamento del bicameralismo. Anche qui il diritto comparato offre spunti interessanti di riflessione. Il Parlamento italiano, come noto, era stato concepito in forma bicamerale in un contesto in cui i Costituenti avevano immaginato importanti differenziazioni strutturali tra i due rami (che peraltro, in sé e per sé, mal si adattavano al parallelismo pressoché simmetrico delle relative funzioni): diverso elettorato attivo (oltre che passivo), diversa durata, diversa legge elettorale. Sappiamo quali ragioni politiche portarono, all'ultimo istante, a formulare per il Senato una legge elettorale sostanzialmente proporzionale dagli effetti molto simili a quelli prodotti dal sistema elettorale della Camera. Sappiamo anche come fu interpretato il potere presidenziale di scioglimento *ex art. 88 Cost.* “anche solo” di una delle due Camere, prima che la revisione costituzionale dell'art. 60 risolvesse strutturalmente la questione. La tendenza, insomma, è stata quella di una progressiva omogeneizzazione tra i due rami del Parlamento.

All'esito dell'ultima revisione, e tenuto conto delle note posizioni espresse dalla Corte costituzionale sui contenuti necessari della legge elettorale, il bicameralismo paritario all'italiana sembrerebbe quindi essere sempre più paritario. E la struttura bicamerale, invece che una garanzia, la fonte di una sempre più anomala e inefficiente ripetizione di funzioni identiche.

Ma siamo sicuri che sia proprio così? L'analisi del funzionamento in concreto del procedimento legislativo nella dialettica tra i due rami del Parlamento ha fatto osservare, almeno ai commentatori più attenti, che il modello ormai dominante in Italia assomiglierebbe piuttosto a una sorta di monocameralismo di fatto a funzionamento alternato, quantomeno nei casi (sempre più numerosi e quasi “esaustivi”) dell'approvazione di leggi di conversione di decreti-legge, oltre che della legge di bilancio e della maggior parte delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati. Non può sottacersi, a tale proposito, come la Corte costituzionale abbia, almeno per il momento, in qualche modo avallato tale prassi¹⁴ stabilendo che non sarebbe di per sé sindacabile (o quantomeno non lederebbe in termini «*gravi e manifesti*» le prerogative costituzionali spettanti ai singoli parlamentari) l'adozione, nel corso del procedimento di formazione della legge di bilancio, di una tecnica che comportava (almeno a detta dei ricorrenti) «la presentazione al Senato di un maxi-emendamento sostitutivo dell'art. 1, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia, voto a cui ha fatto seguito un esame in tempi ridotti alla Camera, ove nel corso del dibattito in Assemblea è stata ancora posta la questione di fiducia sull'art. 1, nel testo approvato dal Senato, la qual cosa non avrebbe di fatto consentito ai deputati d'intervenire nel procedimento di bilancio, rendendolo sostanzialmente monocamerale»¹⁵.

Se quindi il Parlamento italiano opera già di fatto, talvolta, in forma sostanzialmente monocamerale, in una sorta di unificazione “progressiva” nella quale l'unità di indirizzo politico finisce per prevalere (anche attraverso la estemporanea forzatura di qualche norma procedurale) sulla autonomia di “ruolo”, un'altra “eccezione comparatistica” sembrerebbe in via di ricomposizione. Anche sotto questo profilo uno sguardo ad alcune esperienze straniere può essere di interesse.

Far prevalere l'unità di indirizzo politico sull'autonomia di ruolo significa sottrarre a un ramo del Parlamento (o quanto meno limitare) il potere di impedire l'assunzione di decisioni politiche su cui si è formato un consenso maggioritario nell'altro ramo. Se volessimo ordinare i sistemi parlamentari secondo un criterio che tenga conto della maggiore o minore capacità di “interdizione” (o se si vuole sulla maggiore o minore possibilità di veto) di una Camera sull'altra, troveremmo, a un estremo, i sistemi bicamerali *paritari* ma *disomogenei* (ad es. USA e Svizzera), mentre all'altro estremo si collocherebbero i sistemi compiutamente monocamerali (nei quali, ovviamente, il problema dell'interdizione di una Camera sull'altra è stato risolto alla radice ...). Tra le soluzioni intermedie, molto diverse fra loro, si collocano le diverse ipotesi di Senato delle Regioni, il Senato francese, il Bundesrat, fino alle seconde Camere di natura essenzialmente consultiva (a partire dalla Camera dei Lords). Con l'omogeneizzazione preconizzata dalla revisione approvata in Italia (che

¹⁴ Cfr. l'[ordinanza n. 60/2020](#).

¹⁵ *Ibid.*

sarà peraltro realizzata solo a condizione che vadano in porto le minime revisioni di contorno che sono attualmente in discussione¹⁶), e in un contesto in cui le due leggi elettorali sono ormai pressoché sovrapponibili, lo spostamento dell'asse sarà completo: le due Camere saranno numericamente diverse ma politicamente omogenee. Il sistema parlamentare italiano si collocherà stabilmente nei pressi di uno dei due estremi sopra individuati.

In tale contesto, quale sarà la funzione e la “vocazione” del Senato italiano? Non certo – per ragioni evidenti – una vocazione paragonabile a quella della seconda Camera tedesca. Ma neppure una funzione più modestamente “moderatrice”, simile a quella di un Senato alla francese, che ancora oggi subisce l'influenza storica del *Sénat conservateur* istituito dalla Costituzione dell'Anno VIII, concepito come elemento moderatore della sovranità parlamentare e freno all'assemblea Nazionale¹⁷. Il Senato della Quinta Repubblica, come noto, non solo non conferisce la fiducia, ma non vota le leggi finanziarie, e per effetto del sistema della *navette* non è in grado di bloccare per sempre l'approvazione di una legge voluta dalla maggioranza di governo. E tuttavia è in grado di svolgere, grazie alla sua particolarissima modalità di composizione, un ruolo di freno e di sostanziale controllo su molte iniziative politiche che quella maggioranza mette in campo.

Rispetto a tali modelli, e rimasta orfana di ogni vocazione (sia quella che, pur con esiti assai discutibili, intendeva attribuirle il fallito disegno riformatore del 2016, sia – ancor di più – quella che le sarebbe derivata se fosse stata seriamente perseguita e portata a termine la più volte evocata trasformazione del Senato in autentica “Camera delle Regioni”), la seconda Camera italiana rischia di restare, nuovamente, un *unicum*. La soluzione più deludente resterebbe comunque quella che si sta in definitiva consolidando in via di prassi, di un bicameralismo perfetto di facciata, dietro cui si nasconde un monocameralismo alternato di fatto, il quale non è altro che uno strumento di mortificazione (alternata) della funzione parlamentare.

7. Veniamo alla questione della legge elettorale. Esiste un collegamento tra consistenza numerica delle Camere e scelta della formula elettorale? Un caso paradigmatico, sotto questo profilo, è quello spagnolo. La dimensione delle Cortes fu decisa, dai Costituenti del 1978, in stretto e consapevole collegamento con la volontà politica di adottare una legge elettorale proporzionale. Si volle disegnare un modello in cui, a una dimensione numerica del Congresso dei Deputati che – rispetto a democrazie parlamentari paragonabili – si intendeva fissare in termini piuttosto contenuti (non meno di trecento, non più di quattrocento componenti) fosse associata una legge elettorale proporzionale (pur concepita con l'obiettivo di creare meccanismi di sovra-rappresentazione delle forze politiche maggiori nelle singole circoscrizioni, tutte di dimensioni ridotte). L'equilibrio raggiunto rappresentava il compromesso politico tra chi aveva voluto inserire il principio proporzionale in Costituzione e chi intendeva depotenziarne i possibili effetti di frammentazione con una minore dimensione complessiva dell'assemblea. Un equilibrio che ha comportato, inoltre, la previsione di circoscrizioni elettorali di piccola estensione (a loro volta produttive di un effetto “naturalmente” maggioritario nella distribuzione in concreto dei seggi)¹⁸.

Le technicalità della legge elettorale sono poi sfruttate in molti contesti per “costruire”, a partire dal numero dei parlamentari, rappresentanze politiche e territoriali ritenute “più adeguate” al contesto di riferimento: si pensi all'uso dei numeri minimi garantiti nelle legislazioni elettorali o addirittura nelle previsioni costituzionali in contesti federali (come in Canada, dove si è voluta garantire nel tempo la distribuzione dei “pesi” tra le province atlantiche, caratterizzate da tassi demografici assai più bassi, rispetto alle altre). Norme analoghe si riscontrano in Australia, in Brasile, negli stessi Stati Uniti.

¹⁶ Equiparazione dell'elettorato attivo, revisione degli artt. 57 e 83 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.

¹⁷ Indicazioni sul punto in E. GROSSO, *Francia*, Bologna, Il Mulino, 2006, 84 ss.

¹⁸ Cfr. G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana?* cit., 59 s.

Mi pare che da tutto ciò emerga una linea tendenziale di fondo. Le dimensioni numeriche delle assemblee rappresentative sono determinate all'esito di valutazioni complesse, in cui entrano in gioco elementi di varia natura: dalla volontà di garantire una rappresentanza minima a singoli territori (con una specifica attenzione, quindi, alla rappresentanza territoriale e alle sue esigenze), a quella, resa esplicita nel dibattito costituente spagnolo, di attenuare gli effetti del sistema elettorale proporzionale, nel quadro di un compromesso diretto a superare l'opposizione delle forze politiche cui quel sistema era sgradito. Sotto questo profilo, come osserva giustamente [Lara Trucco](#) nel saggio contenuto nel presente volume¹⁹, non pare che il dibattito politico intorno alla riforma della legge elettorale stia cogliendo in pieno il significato della riforma e le sue possibili conseguenze sul piano della qualità della rappresentanza, della capacità degli elettori di incidere effettivamente sull'esito delle elezioni e, di conseguenza, della fiducia che essi dovrebbero riporre nei loro eletti e della possibilità di attivare effettivi meccanismi di responsabilità politica.

Non bisogna infine sottovalutare l'impatto che, sulla legislazione elettorale, ha ormai assunto l'iperattivismo delle Corti. Al di là e a prescindere dai consolidati principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale italiana, anche in questo caso il diritto comparato ci offre un interessante dato di contesto. Vi è una generale tendenza, almeno nella giurisprudenza costituzionale dei paesi europei, all'aumento dell'ingerenza sulle scelte politiche in materia elettorale²⁰. Sotto questo profilo, si riscontra una radicale inversione rispetto al tradizionale atteggiamento di rispetto della discrezionalità legislativa che sembrava dominante nei primi decenni del Dopoguerra. I principi oggetto di tale nuovo tipo di controllo non sono più, soltanto, quelli più strettamente legati all'uguaglianza del voto in senso stretto (di cui si è consolidata – per la verità – un'interpretazione non “radicale”), bensì soprattutto quelli che collegano le deroghe al principio dell'uguaglianza del voto alla valutazione di una intrinseca “ragionevolezza” in nome dell'obiettivo – ritenuto in sé costituzionalmente desiderabile – della costruzione di maggioranze politiche capaci di garantire il regolare funzionamento della forma di governo e il corretto esercizio della funzione legislativa.

Anche in questo caso non può non rilevarsi come tale maggiore interventismo sia a sua volta un po' ovunque l'effetto, se non il risultato, di una maggiore instabilità e conflittualità del quadro politico, della sempre minore capacità conformativa del sistema dei partiti, della conseguente maggiore debolezza del circuito di assunzione delle decisioni politiche, della crescente diffidenza nei confronti del ceto politico, dell'emergere dei partiti anti-sistema che indeboliscono ulteriormente il quadro, e così via... Le Corti non sono insensibili al problema, provano a farsene carico e ovviamente lo affrontano con gli strumenti che sono loro propri. Se in Italia risulta addirittura paradigmatica la vicenda politica che ha portato la Corte a rompere, con la sentenza n. 1/2014, una consolidata tradizione e financo alcuni principi del diritto processuale costituzionale²¹, di altrettanto grande rilievo appare, in Francia, la decisione n. 2008/573 DC del *Conseil*, la quale ha chiaramente sottolineato la stretta connessione tra la base demografica su cui devono essere ritagliati i collegi e il principio costituzionale di uguaglianza del voto. Secondo il *Conseil*, in particolare, non è consentito alla legge elettorale determinare in maniera diversa a seconda delle circoscrizioni le basi demografiche su cui va poi effettuato il calcolo della dimensione del collegio.

¹⁹ Cfr. L. TRUCCO, [Riduzione dei parlamentari: il seguito elettorale in una prospettiva comparata, quid novum?](#) (*infra*, 49).

²⁰ Ingerenza peraltro ampiamente tollerata e anzi assecondata dalla politica, come emerge dalla dichiarazione sottoscritta dalle forze politiche di maggioranza nel 2019 a suggello dell'intesa siglata alla vigilia del voto finale sul taglio dei parlamentari: «La riduzione del numero dei parlamentari incide sul funzionamento delle leggi elettorali di Camera e Senato aggravandone alcuni aspetti problematici, con riguardo alla rappresentanza sia delle forze politiche sia delle diverse comunità territoriali. Conseguentemente, ci impegniamo a presentare entro il mese di dicembre un progetto di nuova legge elettorale per Camera e Senato 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».

²¹ Si consenta di rinviare, per più approfondite considerazioni sul punto, a E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, 669 ss.

L'effetto pratico è che non è più possibile, come ampiamente si era fatto in precedenza, determinare un numero "minimo" di deputati per dipartimento (con l'evidente alterazione del "peso" che ciascun voto riveste a seconda della densità demografica del dipartimento in cui esso è espresso), in quanto tale numero deve sempre essere stabilito in funzione della popolazione effettivamente residente in quel dipartimento.

8. Ritengo conclusivamente che la revisione della dimensione numerica del Parlamento debba essere accompagnata da un organico ripensamento degli istituti che ad essa inevitabilmente si riconducono: procedimento di formazione del governo, meccanismi di instaurazione della fiducia, legislazione elettorale, distribuzione degli eletti, rapporto con le minoranze e le opposizioni. Quest'ultimo, in particolare, è inevitabilmente destinato a mutare all'intero di un'assemblea rappresentativa meno numerosa. Spunti interessanti, sotto questo profilo, sono contenuti nel saggio di [Marina Calamo Specchia](#) contenuto nel presente volume²². Da ultimo, ma non per importanza, la riforma impatta fortemente sul funzionamento quotidiano dei lavori parlamentari e sui suoi delicati meccanismi, sulla funzionalità delle articolazioni organizzative (commissioni, gruppi) e sui complessivi aspetti dell'organizzazione interna delle Camere. La tipicità e la specificità di questi aspetti del diritto parlamentare italiano, come sottolinea opportunamente [Salvatore Curreri](#) nel suo saggio²³, esaltano l'eccezione comparatistica da cui siamo partiti, e ne rendono più difficile un razionale inquadramento.

Vorrei tuttavia concludere con una nota di ottimismo. Proprio la specificità del caso italiano potrebbe finire per metterci di fronte a una clamorosa eterogenesi dei fini. Il referendum era nato indubbiamente in funzione antiparlamentare, sull'onda di una retorica demagogica e vagamente anarco-nichilista, da parte di chi contestava dalle radici l'idea stessa della rappresentanza politica, in nome della "disintermediazione", di un superamento della distinzione tra governanti e governati, della lotta alla c.d. "casta" e al parassitismo parlamentare. Nel frattempo, però, il mondo è cambiato, e con esso anche il tenore del dibattito pubblico. Altre priorità, indotte da questioni ben più serie e gravi, si sono imposte all'opinione pubblica. E la necessità di istituzioni rappresentative forti, efficienti e responsabili, capaci di assumere con rapidità le urgenti decisioni che la situazione sanitaria ed economico-sociale richiede, sembra oggi essere largamente compresa e condivisa. Se si riuscisse, anche con l'aiuto della riflessione comparatistica, a trasformare la riforma in un'opportunità per introdurre ulteriori e più efficaci strumenti di "razionalizzazione del parlamentarismo" nell'ottica di un rafforzamento o addirittura di un rilancio della sua azione, allora, seppure con un esito che risulterebbe quasi beffardo agli occhi dei suoi originari ideatori, quella riforma potrebbe suonare non come la campana a morto della democrazia parlamentare, ma al contrario come l'occasione del suo rilancio. I più recenti sviluppi del quadro politico sembrano lasciare, in proposito qualche esile filo di speranza.

²² M. CALAMO SPECCHIA, [Minoranze parlamentari, funzione dell'opposizione e quorum di garanzia dopo la legge costituzionale n. 1/2020](#) (infra, 57).

²³ Cfr. S. CURRERI, [Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere: spunti di diritto comparato](#) (infra, 71).

Giorgio Grasso

Tra Parigi e Berlino (passando per Roma): cosa possiamo imparare (e cosa possiamo insegnare) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?

ABSTRACT: *This paper compares the Italian constitutional reform on the reduction of the number of the parliamentarians (of Chamber of deputies and of Senate of the Republic), approved by the constitutional referendum of 20-21 September 2020, with the proposals to diminish the number of parliamentarians discussed in France and in Germany in the last two years. In particular, if the project of Emmanuel Macron to cut the number of parliamentarians (National Assembly and Senate), inserted in an very ambitious plan to renew the democratic life of France, was not approved, Germany passed in November 2020 a reform of the Bundestag electoral law, with the aim to limit the phenomenon of the “overhang” seats and of the extra seats. In a comparative overview the paper argues that the experiences of France and Germany concerning the reduction of the number of the parliamentarians could be useful for the follow-up of the Italian constitutional reform.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Francia e Germania: le ragioni di una comparazione con l'Italia sul tema della riduzione del numero dei parlamentari. – 3. Francia: la proposta di riduzione del numero dei deputati e dei senatori come parte di un ampio percorso di rinnovamento delle istituzioni democratiche. – 4. Germania: la riforma della legge elettorale del novembre 2020 come tentativo di risolvere il problema dell'aumento esponenziale dei membri del *Bundestag* e come “volano” di ulteriori riforme. – 5. Alcuni rilievi comparativi finali.

1. Considerazioni introduttive.

L'intervento che vorrei proporre muove dal titolo generale dell'incontro odierno, che ci invita a riflettere, con gli opportuni rimandi comparatistici ad altre esperienze costituzionali, sul seguito della legge costituzionale n. 1/2020 che, come è notissimo (ce lo ha ricordato anche [Rolando Tarchi](#) introducendo i lavori), prevede, a partire dalla prossima legislatura, la riduzione del numero dei parlamentari e dei senatori e altre modifiche minori degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione.

Rispetto a questa cornice più ampia, allora, il contributo cercherà di realizzare alcune mirate esplorazioni comparatistiche all'interno di due Paesi, la Francia e la Germania, nei quali nell'ultimo biennio la questione della diminuzione del numero dei parlamentari è stata oggetto di tentativi, già riusciti o incompiuti, di modifica della disciplina normativa di riferimento. Tra Parigi e Berlino, passando per Roma, nella varietà delle tre diverse forme di governo, la riduzione del numero dei parlamentari sembra comportare, infatti, analoghi problemi, così che la domanda finale su cui proverò brevemente a interrogarmi è cosa, eventualmente, possiamo imparare, attingendo a queste due esperienze costituzionali (e cosa, eventualmente, possiamo insegnare oltre i nostri confini), ragionando sulle conseguenze della riforma costituzionale da poco approvata.

2. Francia e Germania: le ragioni di una comparazione con l'Italia sul tema della riduzione del numero dei parlamentari.

Dando per conosciuta, evidentemente, la vicenda italiana, qualche cenno iniziale va rivolto appunto ai due Paesi oggetto specifico di queste considerazioni.

In Francia, in particolare, il tema della riduzione del numero dei parlamentari aveva animato la campagna elettorale per le presidenziali del 2017, tanto che praticamente tutti i candidati a diventare Presidente si erano dichiarati favorevoli a una consistente diminuzione dei membri dell'Assemblea nazionale e del Senato¹; eletto Presidente, Emmanuel Macron, sin dal discorso pronunciato di fronte

¹ Per gli opportuni riferimenti, v. *Des mesures à la loupe. Comment les candidats à la présidentielle veulent changer le Parlement*, in [Libération](#) del 23 marzo 2017.

al Parlamento riunito in Congresso del 3 luglio 2017, aveva annunciato la sua volontà di ridurre il numero dei parlamentari, introducendo al contempo una quota proporzionale nell'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale. Nella primavera del 2018 erano già stati presentati alcuni primi testi di riforma², tra cui un progetto di legge organica contenente la riduzione del numero dei parlamentari; l'argomento era stato poi affrontato anche nel corso del *Grand débat national*, promosso da Macron a inizio del 2019, dopo le manifestazioni di protesta dei *Gilets jaunes*, fortemente intrise di rivendicazioni anti parlamentari, per confluire, infine, dentro a un progetto di legge organica, già sottoposto a parere del Consiglio di Stato, rivolto a un rinnovamento della vita democratica francese, e presentato all'Assemblea nazionale il 29 agosto 2019. Tuttavia la discussione è praticamente ferma a quel momento e con la discussione è fermo anche il lavoro della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* dell'Assemblea nazionale, a cui il progetto di legge organica era stato assegnato. L'esistenza di questo stallo non impedisce di prendere in doverosa considerazione il contenuto di tale proposta, ciò in particolare alla luce del principale obiettivo del Seminario che fa da sfondo a questo intervento, cioè riflettere sul "cantiere" che è stato aperto in Italia dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 e sul seguito della revisione costituzionale.

In Germania, invece, il dibattito intorno alla necessità di ridurre il numero dei componenti del *Bundestag* si è fatto particolarmente acceso, a seguito delle elezioni del 2017, nelle quali, rispetto al numero di deputati (minimo) al *Bundestag*, fissato dalla legge a 598, tra mandati in eccedenza e mandati di compensazione, sono stati assegnati ben 709 seggi complessivi³. Tale situazione, in particolare, aveva determinato l'istituzione di un gruppo di lavoro sulla riforma elettorale, su iniziativa del presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble, che però aveva concluso i suoi lavori senza trovare un punto d'accordo⁴.

Finalmente, però, nel corso di quest'anno la discussione ha portato ad approvare, lo scorso 14 novembre, una modifica della legge elettorale federale (la venticinquesima da quando tale legge è entrata in vigore), che riduce da 299 a 280 il numero dei collegi e quindi dei deputati eletti con il primo voto a disposizione dell'elettore, quello riferito al c.d. mandato diretto; si tratta di una riduzione, che come si spiegherà più avanti, non sembra però in grado di incidere radicalmente sul numero finale degli eletti al *Bundestag* e sul loro progressivo aumento, e che comunque potrà dispiegare pienamente i suoi effetti non nelle prossime elezioni del 2021, ma soltanto in quelle del 2025.

Sempre ai fini del Seminario in cui si innesta questo contributo sarà soprattutto importante soffermarsi su quella previsione della legge elettorale federale modificata che istituisce presso il *Bundestag* un'apposita Commissione per le riforme, alla quale è in particole conferito il compito di elaborare delle raccomandazioni su importanti questioni di merito, che darebbero seguito alla riduzione del numero dei parlamentari.

3. Francia: la proposta di riduzione del numero dei deputati e dei senatori come parte di un ampio percorso di rinnovamento delle istituzioni democratiche.

In un confronto preliminare tra Italia, Francia e Germania, è facile osservare poi come nei tre Paesi sotto esame la problematica della riduzione del numero dei parlamentari involga, quanto al sistema delle fonti del diritto, tre diverse discipline: la Costituzione, in Italia, essendo stabilito al

² Vedi E. MAUPIN, *Les grandes lignes de la révision constitutionnelle*, in [Dalloz.actualité](#) del 6 aprile 2018 e P. JANUEL, *Lancement de la réforme constitutionnelle*, [ivi](#), 9 maggio 2018.

³ Per un'analisi di quel tornante elettorale, nella dottrina italiana, vedi A. DE PETRIS, R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in [Federalismi.it](#), 18/2017, spec. 11-12.

⁴ Vedi per un resoconto il Dossier: [Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania](#), Camera dei deputati, XVIII legislatura, 20 marzo 2020, 29.

suo interno un numero predeterminato di parlamentari (deputati e senatori); la legge organica, in Francia, in quanto la Costituzione fissa solo (si veda la riforma costituzionale del 2008) una soglia massima di componenti dell'Assemblea nazionale (577) e del Senato (348), affidando alla legge organica il compito di determinarne concretamente il numero (artt. 24 e 25 della Costituzione della V Repubblica); la (semplice) legge federale in Germania, secondo quanto dispone l'art. 38, comma 3, della Legge fondamentale, che appunto rinvia alla legge la disciplina particolare, riguardante anche il numero dei membri del *Bundestag*, riprendendo così quasi esattamente la formulazione dell'art. 22, comma 2, della Costituzione di Weimar.

Soffermandosi ora sullo stato dell'arte della questione in Francia, a parte la oramai certa impossibilità che la proposta di riforma possa trovare una sua approvazione nella corrente legislatura, di fronte intanto alla ferma opposizione del Senato, dominato, anche dopo il suo rinnovo parziale di settembre 2020, da una maggioranza politica ostile a Macron, ma anche per la presenza di consistenti obiezioni provenienti dall'Assemblea nazionale, e poi nella situazione attuale nella quale, come tutti gli altri Paesi del Mondo, anche i "cugini transalpini" devono affrontare la terribile sfida del Covid-19, che rende recessiva l'importanza di approntare una riforma di questo livello, la riduzione proposta del numero dei deputati e del numero dei senatori, che dovrebbero diminuire del 25% – in modo del tutto simmetrico tra le due Camere, come è accaduto da noi – porta già con sé (in sé potremmo dire) un fascio di conseguenze che la (mera) riduzione del numero dei parlamentari può determinare. Quella in esame, infatti, è una riforma che si inserisce dentro a una riforma "globale", per un rinnovamento della vita democratica, costituita sui tre diversi assi di un progetto di legge costituzionale, di un progetto di legge organica e di un progetto di legge ordinaria⁵. Accanto al progetto di legge organica, infatti, che riduce il numero dei parlamentari e stabilisce, tra l'altro, anche misure concernenti la limitazione nel tempo dei mandati parlamentari e delle funzioni esecutive locali, il progetto di legge ordinaria, proprio accompagnando la riduzione del numero di deputati e senatori, vuole fare eleggere 87 deputati con un sistema elettorale proporzionale, mediante un meccanismo di liste bloccate e una soglia di sbarramento di lista del 5%. A sua volta, il progetto di legge costituzionale – oltre a puntare, per dare più vitalità alla democrazia francese, su vari strumenti (in particolare: la c.d. "*participation citoyenne*", una certa valorizzazione delle autonomie territoriali, compreso il riconoscimento costituzionale della Corsica, una giustizia rinforzata nella sua indipendenza) – vuole soprattutto revisionare la Costituzione su tutti i diversi *quorum* di protezione delle minoranze, altrimenti indebolite dalla diminuzione dei parlamentari, concernenti in particolare il numero di deputati e di senatori che possono rivolgersi direttamente al *Conseil constitutionnel* (a partire dalla *saisine parlementaire* dell'art. 61, comma 2) o che possono promuovere un ricorso da parte di ciascuna assemblea parlamentare alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 88, comma 6. Dagli attuali 60 deputati o 60 senatori si andrebbe in tutte le diverse ipotesi in cui la Costituzione prevede un ricorso parlamentare di questo tipo a 45 deputati o 45 senatori.

Tornando al progetto di legge organica, anche grazie a uno studio di impatto molto denso, allegato al testo del progetto, si dà conto di alcuni profili applicativi che la riduzione dei parlamentari produrrebbe: sia perché il Senato si rinnova in Francia in due serie temporali, a distanza di tre anni, dovendosi invece individuare un "anno zero", concomitante per eleggere la prima volta tutti i nuovi senatori insieme⁶; sia in conseguenza, invero, della presenza di una quota di deputati da eleggere con una formula elettorale proporzionale, che, nell'incrocio tra tempi dell'elezione presidenziale e tempi dell'elezione parlamentare, richiederebbe di aggiungere una

⁵ Rispettivamente [projet de loi constitutionnelle n. 2203](#); [projet de loi organique n. 2204](#) e [projet de loi n. 2205](#), tutti intitolati «*pour un renouveau de la vie démocratique*».

⁶ Esso era stato immaginato nel 2021, quando ad agosto 2019 il testo era stato presentato all'Assemblea nazionale, pensando ottimisticamente che lo stesso sarebbe stato approvato in tempi rapidi, e oggi, anche se il progetto fosse stato approvato il giorno dopo la presentazione orale di questo intervento, data comunque non più perseguibile, tanto che a settembre 2020 vi è stato il regolare rinnovo parziale del Senato, che invece si sarebbe voluto spostare avanti di un anno.

settimana supplementare tra il secondo turno delle elezioni presidenziali e la data prevista per il primo turno dell'elezione dell'Assemblea nazionale; sia, infine, quanto all'effetto della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari, per il prudente richiamo nella tavola sinottica delle misure di applicazione, contenuta nello studio di impatto già citato, all'aggiornamento dei due regolamenti interni dell'Assemblea nazionale e del Senato, lasciata però alla piena autonomia e all'apprezzamento di ciascuna delle due assemblee. Va segnalato che, a seguito dell'ampio percorso riformatore qui in esame, già avviato nel 2018, e su impulso dei risultati del *Grand débat national*, erano state presentate ad aprile 2019 alcune importanti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, non legate peraltro direttamente al profilo della riduzione del numero dei parlamentari e approvate successivamente⁷.

4. *Germania: la riforma della legge elettorale del novembre 2020 come tentativo di risolvere il problema dell'aumento esponenziale dei membri del Bundestag e come "volano" di ulteriori riforme.*

Quanto alla Germania, dietro alla riforma della legge elettorale federale di qualche settimana fa si cela il tentativo di risolvere quell'espansione inarrestabile che la composizione del *Bundestag* ha avuto in conseguenza dell'abbinamento tra mandati sovrannumerari, che hanno cominciato a crescere sensibilmente a partire dal 1994, dopo la riunificazione tedesca, e mandati supplementari, di compensazione, introdotti nel 2011, a seguito di una nota pronuncia del Tribunale federale del 2008, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la legge elettorale federale, per l'effetto di ponderazione negativa del voto, prodotto dai mandati in eccedenza, e quindi per la grave alterazione della proporzionalità del riparto dei seggi e la violazione del principio dell'eguaglianza del voto in uscita⁸.

Anche la frammentazione del sistema partitico tedesco, favorita dall'aumento del ricorso al voto disgiunto tra parte maggioritaria e parte proporzionale⁹ e in base alla quale, dopo le elezioni del settembre 2017, ben 6 formazioni politiche sono rappresentate al *Bundestag* (7 in realtà, tenendo separate CDU e CSU, che però formano un unico gruppo parlamentare), ha contribuito a fare esplodere il numero finale dei deputati, con esiti che sono ritenuti difficilmente controllabili.

La riforma appena approvata taglierà, dal 1° gennaio 2024, 19 mandati diretti, realizzando già, in vista del rinnovo del *Bundestag* del settembre 2021, un debole tentativo di razionalizzazione, in quanto si prevede che i primi tre mandati in eccedenza attribuiti a ciascun partito (presumibilmente, in base alle serie storiche riferite alle elezioni federali, alla CDU/CSU e in parte alla SPD, i due partiti che hanno sostenuto l'approvazione della legge) non vengano compensati con mandati supplementari, con ciò "danneggiando" i partiti medio-piccoli (Verdi¹⁰, Liberali e Linke); partiti che, non a caso, hanno l'intenzione di impugnare la legge elettorale modificata dinanzi al Tribunale federale¹¹.

⁷ Vedi sul punto P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand Débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'Assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos*, 1/2019, 1 ss.

⁸ Vedi G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli, 2019, 173, 168 e 169.

⁹ Come ricordato anche da E. GROSSO, [I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi](#) (retro, 13).

¹⁰ Ai Verdi in realtà la modifica della legge elettorale potrebbe anche portare dei vantaggi, visto che i sondaggi li danno in forte crescita, destinati a superare la SPD, ma è evidente che tale forza politica continua a ragionare come fosse un partito medio-piccolo e non un grande partito, capace di rivaleggiare con la CDU/CSU per il governo del Paese.

¹¹ V. FDP, *Grüne und Linke wollen gegen Wahlrechtsreform klagen*, in [Frankfurter Allgemeine](#) del 27.11.2020.

Un rapporto del Servizio studi del *Bundestag*¹² ha peraltro rilevato che almeno per il 2021 gli effetti della riforma resterebbero modesti, in quanto, immaginando in base a una prima simulazione di avere il medesimo risultato elettorale del 2017, sarebbero eletti 682 deputati e non 709 come concretamente avvenuto. Forse è anche in ragione di questo effetto tutto sommato trascurabile che, durante la votazione, vi è stata l'astensione di Schäuble¹³, che tanto aveva lavorato per trovare un accordo più incisivo di quello poi confluito nella modifica della legge elettorale.

Ma, per gli obiettivi di questo Seminario di studi, merita una particolare considerazione, dentro la legge di riforma tedesca, l'inserimento di una disposizione finale, l'art. 55, dedicato all'istituzione di una Commissione per le riforme. Pare utile riportare integralmente il testo di tale nuova disposizione, per poi offrirne un rapido commento: «Presso il *Bundestag* viene insediata una Commissione per le riforme, che si occupa di questioni attinenti al diritto elettorale ed elabora delle raccomandazioni. Essa si occupa anche delle questioni riguardanti il diritto di voto a partire dai 16 anni di età e la durata della legislatura, e sviluppa proposte per la modernizzazione dei lavori parlamentari. Inoltre, la Commissione per le riforme raccomanda provvedimenti per il raggiungimento di pari diritti di rappresentanza delle donne e degli uomini nelle liste dei candidati e nel *Bundestag*. La Commissione deve presentare i risultati [del suo lavoro] entro il 23 giugno 2023. I particolari vengono regolati da una delibera di insediamento che deve essere immediatamente approvata dal *Bundestag*»¹⁴.

In attesa che la Commissione per le riforme venga concretamente istituita (e ponendosi già sulla sua composizione qualche possibile quesito interrogativo: Commissione parlamentare *tout court*, formata proporzionalmente alla forza dei diversi gruppi parlamentari rappresentati al *Bundestag* oppure Commissione mista comprendente anche membri "tecnici" accanto a membri politici di estrazione parlamentare?), è di estremo interesse rilevare che anche la piccola modifica della legge elettorale federale tedesca appena approvata è stata immediatamente agganciata a un più ampio progetto riformatore, dando cioè alla questione della (semplice) riduzione del numero dei parlamentari un respiro capace di aprire il confronto e il dibattito politico a tutto un fascio di possibili conseguenze ed effetti della revisione della legge elettorale.

Come dire con altre parole: di fronte a un *Bundestag* un po' più contenuto nei suoi numeri potrebbe essere opportuno immaginare un allungamento della vita dell'organo parlamentare, intervenendo sulla durata della legislatura, oggi fissata a 4 anni¹⁵; a bilanciare, inoltre, una ridotta numerosità dei suoi membri si potrebbe abbassare l'età per esercitare il diritto di voto ai 16 anni; posto (ma non necessariamente dimostrato) l'assioma che meno parlamentari lavorino meglio, procedure e lavori parlamentari andrebbero comunque resi più adeguati ai tempi (e forse una «modernizzazione dei lavori parlamentari», richiamata dall'articolo di legge qui in esame, implicherà anche riflettere ulteriormente, pure in Germania, su modalità di lavoro a distanza, da remoto, che indipendentemente dalla riduzione del numero dei parlamentari sono state suggerite o già prese in considerazione in alcuni Paesi, dinanzi all'emergenza sanitaria del Covid-19¹⁶); infine, per replicare alle obiezioni di chi (anche in Italia) teme che una riduzione del numero dei

¹² Reperibile nel sito del *Deutscher Bundestag* (ringrazio molto Giacomo Delledonne per avermi segnalato il [documento](#)).

¹³ V. R. ROßMANN, *Wolfgang Schäuble macht nicht mit*, in *Süddeutsche Zeitung* del 5 ottobre 2020.

¹⁴ Ringrazio davvero Andrea Kalažić per questa prima traduzione letterale della novella legislativa.

¹⁵ Questo allungamento possibile della legislatura è già stato realizzato, del resto, a livello di *Länder*: dall'inizio degli anni Novanta, a parte Brema, tutti i *Länder* hanno portato infatti la durata del loro Parlamento da quattro a cinque anni.

¹⁶ Riferimenti a quanto deliberato sul punto dal *Bundestag* si trovano nel [Dossier di diritto comparato della Camera sulla partecipazione a distanza ai lavori legislativi](#) (by Stefano Ceccanti, giovedì 15 Ottobre 2020), dove si ricorda, in particolare, l'introduzione «della previsione per cui in commissione si può partecipare anche in video conferenza e vengono rese possibili, in via residuale, anche le modalità di voto elettroniche in deroga all'articolo 48, comma 1, del regolamento del *Bundestag* che disciplina le modalità di voto (manuali o per alzata di mano)» e l'introduzione «della possibilità che le riunioni pubbliche delle commissioni e le audizioni si svolgano in *streaming*». Vedi altresì G. DELLEDONNE, *Le forme di governo contemporanee alla prova del Covid-19. L'esperienza tedesca*, Università degli Studi di Firenze, 4 novembre 2020, relazione orale.

parlamentari possa aver creato una penalizzazione della rappresentanza femminile, tra i temi su cui la Commissione dovrà dare le sue raccomandazioni, vi è anche quello della parità nelle liste dei candidati al *Bundestag*, che potrebbe forse, a parte le previsioni della legge elettorale federale, spingere a inserire anche dentro al *Parteiengesetz* del 1967, che a oggi non conosce alcun riferimento diretto o indiretto a questioni di genere, qualche idonea disposizione, almeno promozionale, per esempio all'interno degli articoli sull'organizzazione interna dei partiti o sulla designazione dei candidati del partito alle elezioni¹⁷.

5. Alcuni rilievi comparativi finali.

Quali spunti conclusivamente si possono trarre, grazie alle due brevi incursioni nel diritto comparato che si sono compiute con questo contributo, avendo a tema il seguito del “taglio” dei parlamentari dopo il *referendum* costituzionale dello scorso mese di settembre e l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020?

Intanto, la consapevolezza dell'esistenza di un terreno comune che ha posto al centro del dibattito politico-istituzionale, in tutti e tre i Paesi coinvolti, la questione della riduzione del numero dei parlamentari, certo influenzata, specie nel caso italiano, dall'affermarsi di innegabili istanze antiparlamentari e populiste, che non devono essere blandite, così come, però, anche da un qualche vento di rinnovamento dell'istituzione parlamentare e dei valori della democrazia rappresentativa, per lunghi tratti sbiaditi e bisognosi forse di essere ripensati. Si tratta tuttavia di un aspetto su cui ho manifestato a suo tempo la mia opinione¹⁸ e sul quale non posso (e non voglio) entrare in questa sede, per restare aderente alla traccia del nostro Seminario di studi.

Poi una peculiarità tutta italiana, solo in parte giustificata dall'aver approvato, con la legge costituzionale n. 1 del 2020, una revisione costituzionale molto mirata, puntuale, strutturalmente diversa nella sua impostazione dalle grandi riforme tentate nel nostro Paese e due volte respinte, nel 2006 e nel 2016, dal voto popolare: non aver compiutamente definito il “da farsi” del giorno dopo, con la definizione delle priorità, il seguito appunto e le conseguenze della riforma. Per questo aspetto, condizionato negativamente in Italia dalla mancanza di un saldo accordo politico complessivo sulle riforme, Francia e Germania hanno disegnato un percorso diverso, l'una innestando la proposta di riduzione del numero di deputati e senatori all'interno di un ambizioso progetto di riforme istituzionali, forse “cifra” del mandato presidenziale di Macron¹⁹, e comunque accompagnando alla prospettata riduzione del numero dei parlamentari altre conseguenti riforme (a partire da quella che vorrebbe introdurre una quota di deputati eletti con una formula proporzionale); l'altra, pragmaticamente, approvando una modifica della legge elettorale federale, la cui effettiva capacità di contrarre il peso dei mandati in eccedenza e dei mandati di compensazione andrà peraltro valutata nel medio periodo (entro gli esiti elettorali di un paio di future legislature, dunque) e contemporaneamente, mediante la creazione della più volte citata

¹⁷ Per paradosso, dentro a una legislazione molto debole sulla democrazia interna dei partiti come quella del decreto legge n. 149 del 2013, convertito in legge n. 13/2014, vi è un primo spunto in tal senso, laddove (art. 3, comma 2, lett. f) si dispone che gli statuti debbano indicare «le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione».

¹⁸ Vedi in particolare, riguardo al testo di riforma oggetto di queste note, G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*, in Federalismi.it, 9 settembre 2020, 1 ss.; riguardo al progetto di revisione costituzionale finalizzato a introdurre la c.d. iniziativa popolare rafforzata, G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in [Osservatorio Costituzionale](http://OsservatorioCostituzionale.it), 1-2 2019, 245 ss.

¹⁹ Una “cifra” che, nella logica del semipresidenzialismo francese, finisce per segnare il successo o meno di una presidenza, come quando la mancata approvazione sotto François Hollande delle norme sulla «*déchéance de nationalité*» diede il segno del fallimento di quella presidenza.

Commissione per le riforme, delineando appunto “cosa fare”, insieme e in conseguenza della revisione approvata.

Infine, un cenno finale a come la nostra riforma costituzionale è stata vista da francesi e tedeschi: una revisione costituzionale «a minima», hanno scritto i primi, i quali, in ragione dell’attaccamento dei loro deputati alla circoscrizione elettorale, conseguenza del sistema elettorale a doppio turno, auspicano di servirsi dell’esempio italiano, valutato criticamente, per non privare i territori dei loro rappresentanti²⁰, dando così poche speranze all’approvazione del progetto di legge organica esaminato in questo intervento, che già sembra destinato all’insuccesso, anche se verosimilmente potrà essere ripreso in vista delle elezioni presidenziali del 2022; una riforma «senza entusiasmo», sostengono i secondi, che non risolve il problema più serio del funzionamento della forma di governo italiana, ovvero il bicameralismo paritario, considerato un vero e proprio ostacolo nei rapporti tra Parlamento e Governo²¹.

Più da imparare, forse, sinora, tra Parigi e Berlino, che da insegnare sul tema della riduzione del numero dei parlamentari, per rispondere conclusivamente alla domanda che si è posta in esordio.

²⁰ Così A. CENTO, *Réduction du nombre de parlementaires: les leçons à tirer du référendum constitutionnel italien*, in [Daloz.actualité](#) del 17 settembre 2020.

²¹ V. O. MEILER, *Reform ohne Eifer*, in [Süddeutsche Zeitung](#) del 9 settembre 2020.

Adriana Ciancio

Sulla proposta di proseguire il cammino delle riforme con la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e la razionalizzazione “alla tedesca”

ABSTRACT: *The paper provides a critical comment on the recent reform proposal to the Second Part of the Italian Constitution aimed at enhancing the role of the “Parliament in joint session” in order to make it the sole holder of the relation of confidence with the Government. Focusing on those amendments addressed to rationalize the parliamentary regime, the study highlights some flaws of the project in comparison with the German model. The key point is that the introduction of the so-called “constructive vote of no confidence” does not make it possible to achieve the goal of ensuring Government’s stability without other adjustments. The conclusion is that the electoral reform is to be considered the further necessary step in order to better continue the reform process started with the reduction of parliamentarians.*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Sull’intento di rendere il Parlamento in seduta comune “la sede unitaria di definizione dell’indirizzo politico nazionale” – 3. Sulla modifica del Senato della Repubblica – 4. Sull’introduzione della cd. “sfiducia costruttiva” e di altri correttivi al regime parlamentare – 5. Più ombre che luci, e qualche spunto per le riforme future. – 6. i grandi nodi irrisolti della legge elettorale e della disciplina pubblicistica dei partiti.

1. Premessa

All’indomani del *referendum* costituzionale del 20 e 21 settembre 2020, con un’iniziativa pressoché contemporanea, parlamentari dell’una e dell’altra Assemblea hanno presentato un progetto di revisione della II Parte della Costituzione¹, che dovrebbe fungere da “cerniera” tra le innovazioni costituzionali avviate con la riduzione del numero dei parlamentari e quelle attualmente all’esame delle Camere, volte ad apportare taluni ulteriori e puntuali “correttivi costituzionali”² in funzione di naturale seguito della prima, tra cui: la modifica dell’elettorato (quantomeno) attivo del Senato per uniformarlo a quello della Camera dei deputati; il superamento della base regionale per l’elezione del Senato della Repubblica; nonché, la riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Capo dello Stato al fine di ripristinare la proporzione tra questi ultimi e i parlamentari quale si assestava prima del cd. “taglio dei parlamentari”.

Le finalità dell’iniziativa, come risulta dalla lettura della proposta di articolato e della connessa relazione di accompagnamento, consistono, per un verso, in una più forte razionalizzazione del regime parlamentare, attraverso, fra l’altro, l’introduzione nell’ordinamento italiano dell’istituto della cd. “sfiducia costruttiva”, in connessione alla differenziazione delle maggioranze per la concessione e la revoca della fiducia, elevata nel secondo caso a quella assoluta; nonché con l’attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo dello Stato, oltre alla nomina, anche la revoca dei ministri. Per altri versi, il progetto prefigura una riforma del bicameralismo al fine (dichiarato) “di migliorare la qualità del procedimento legislativo e meglio rappresentare gli interessi territoriali con riferimento alle decisioni che più incidono sulle competenze delle regioni”, in particolare intervenendo sulla composizione e sulle funzioni del Senato.

Peraltro, la chiave di volta, per così dire, dell’intera proposta consiste nel rafforzamento del ruolo del Parlamento in seduta comune allo scopo di attribuirgli “un ruolo centrale nella definizione

¹ AC 2697 e AS 1960, presentati rispettivamente il 1° ottobre alla Camera e il 2 ottobre al Senato. Per un primo commento “a caldo” della proposta, può leggersi 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.it, 2020, n.29.

² Avverte, però, delle inevitabili ricadute “di sistema” delle riforme puntuali B. CARAVITA, *Audizione presso la Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Prima Commissione, seduta del 3 aprile 2019*, consultabile nel relativo [resoconto stenografico](#).

dell'indirizzo politico nazionale”, concentrando in capo ad esso le decisioni d'indirizzo più incisive: non solo le votazioni sulla fiducia, ma anche l'approvazione delle leggi di bilancio e collegate, quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, e quelle di conversione dei decreti legge. Il medesimo Parlamento in seduta comune, inoltre, diventerebbe la sede delle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio tanto nell'imminenza quanto in esito alle riunioni del Consiglio europeo; adempimento di cui, pertanto, viene sottolineata la centralità nei rapporti tra Parlamento e Governo e, quindi, la sua incidenza sull'indirizzo politico nazionale, nel momento in cui se ne vuole costituzionalizzare l'obbligo, introdotto e regolato finora solo in via legislativa dalla legge n. 234 del 2012.

2. Sull'intento di rendere il Parlamento in seduta comune “la sede unitaria di definizione dell'indirizzo politico nazionale”

Questi brevi riferimenti appaiono già sufficienti ad esprimere talune perplessità che emergono dalla lettura del richiamato progetto, elaborato per dar seguito alla riduzione del numero dei parlamentari.

Invero, ad una preliminare considerazione generale, la prima osservazione che sovviene riguarda l'evidente sovrapposizione tra due direzioni diverse, che potrebbero venir imboccate per soddisfare l'intento di modificare l'assetto bicamerale del Parlamento come attualmente delineato nella Costituzione della Repubblica italiana.

A tal proposito, infatti, appare evidente che la riforma della composizione e delle funzioni del Senato, da un lato, e l'aspirazione alla valorizzazione del Parlamento in seduta comune, al fine di farne “la sede unitaria di definizione dell'indirizzo politico nazionale”, dall'altro (entrambe – come già accennato – presenti nel progetto qui in commento) germinano da un'alternativa non risolta tra la modifica del bicameralismo italiano da paritario in differenziato, sotteso a vari tentativi di revisione della parte seconda della Costituzione, fino ad approdare alla fallita riforma cd. “Renzi-Boschi”, e la diversa propensione, pure manifestata recentemente con insistenza da talune forze politiche, verso il monocameralismo, che, però, pur essendo una forma di organizzazione parlamentare assai diffusa anche nell'Europa continentale³, poco si adatta alle democrazie di medie e grandi dimensioni⁴ e connotate da forte disomogeneità politica, economica e sociale, come l'Italia.

In tale ottica, di sostanziale “confusione”, infatti, si possono spiegare, per quanto non si condividano dal punto di vista strettamente tecnico-costituzionale, taluni spunti del citato progetto di revisione, a cominciare da quelli che riguardano l'estensione dei casi di sedute riunite di Camera e Senato.

Tale proposta, invero, vorrebbe sostanzialmente trasformare il Parlamento in seduta comune da semplice modalità di riunione di senatori e deputati in un vero e proprio terzo organo parlamentare, che andrebbe ad aggiungersi ai due rami già esistenti⁵, perdendo così di vista il senso della previsione del secondo comma dell'art. 55 della Carta fondamentale.

Infatti, al di là di posizioni poi rimaste minoritarie in seno all'Assemblea costituente (pure succintamente richiamate nella relazione di accompagnamento), con l'introduzione del Parlamento in seduta comune non si è inteso dar vita a una terza Camera, ulteriore a Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ossia a un terzo organo costituzionale tra quelli che compongono l'organo

³ Oltre che in Grecia e in Portogallo, il monocameralismo si rinviene nei Paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia), nelle Repubbliche baltiche (Estonia, Lituania e Lettonia), nonché in altri Stati di ridotta consistenza demografica e territoriale, quali la Bulgaria, la Croazia e anche nell'isola di Cipro.

⁴ Nel medesimo senso già B. CARAVITA, *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in Federalismi.it, 2020, n. 26, V.

⁵ Lo anticipa già S. CURRERI, *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in laCostituzione.info del 9 ottobre 2020.

complesso Parlamento⁶. In tal senso, oltre al rigetto della denominazione quale “Assemblea nazionale”, depone, fra l’altro, la cd. “eteropresidenza” del collegio affidata al Presidente della Camera dei deputati⁷, considerato, al riguardo, che uno dei maggiori indici dell’autonomia di un organo risiede nella possibilità attribuita allo stesso di scegliere da sé il proprio Presidente e ancora più a monte di stabilire le regole per giungere alla sua individuazione; circostanze escluse nel caso in esame dall’art. 63, II co. Cost., che, peraltro, dal progetto di riforma ora in esame non verrebbe modificato.

Piuttosto, in Assemblea costituente si sarebbe stabilita soltanto una modalità particolare di riunione dei parlamentari dell’uno e dell’altro ramo, in deroga ad una delle regole di funzionamento del bicameralismo, al fine di soddisfare in modo semplice e immediato l’esigenza di giungere a decisioni univoche da parte di Camera e Senato, il cui ottenimento, se non si fosse percorsa quella via, avrebbe imposto al Costituente la predisposizione di meccanismi alternativi, e certamente più complessi, per ottenere l’omogeneizzazione di deliberazioni delle due Assemblee in ipotesi inizialmente difformi⁸.

Invece nell’iniziativa adesso in commento pare che si voglia dar vita – se si consente l’espressione – a una sorta di “superCamera”, come segnala anche la precisa indicazione nel progetto della necessaria adozione da parte del Parlamento in seduta comune di un proprio regolamento, oltretutto, forse, non del tutto appropriatamente inserita nel novellando art. 72 Cost., laddove ragioni sistematiche ne consiglierebbero migliore collocazione pur sempre nel primo comma dell’art. 64.

Da qui una sorta di paradosso, allorché l’organizzazione parlamentare, tosto che semplificata ne risulterebbe, in ultima analisi, complicata, così come, per una singolare eterogenesi dei fini, lo stesso procedimento legislativo, a sua volta e necessariamente influenzato dalla prima. E, infatti, da quel progetto emergono diversi iter di formazione delle leggi: il bicamerale attuale, mantenuto però soltanto per le leggi di cui all’art. 138 Cost., per le leggi elettorali e per quelle di clemenza collettiva; un procedimento pur sempre bicamerale ma cd. “temperato”, ossia a prevalenza della Camera dei deputati cui si affiancherebbe una residua generale possibilità di richiesta di emendamenti da parte del Senato; e, infine, un iter affidato in esclusiva al Parlamento in seduta comune per limitate categorie di leggi maggiormente significative dal punto di vista dell’indirizzo politico nazionale, secondo quanto poc’anzi anticipato.

3. Sulla modifica del Senato della Repubblica

Le perplessità aumentano con riferimento più specifico alla proposta di modifica del Senato, tanto in relazione alla composizione quanto in rapporto alle funzioni. L’organo, invero, dovrebbe venir integrato, nelle intenzioni dei redattori, da 21 componenti, rappresentanti rispettivamente delle Regioni e delle Province autonome, eletti a maggioranza assoluta dai rispettivi Consigli tra i propri membri. L’intenzione nemmeno nascosta di tale modifica è di rendere il Senato una Camera di raccordo tra lo Stato e gli altri enti territoriali maggiori; e, infatti, parallelamente è prevista la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all’art. 11 della legge n. 3 del 2001. Ma, per il modo in cui sono individuati tali componenti aggiuntivi, che parteciperebbero paritariamente ai senatori eletti a suffragio diretto a tutte le funzioni esercitate dal Senato (a seconda delle circostanze, individualmente, in “tandem” con la Camera dei deputati, nonché riuniti in seduta comune con i componenti di quest’ultima) la previsione mal si concilia con

⁶ Cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana (Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti)*, a cura di V. Falzone – F. Palermo – F. Cosentino, Milano, 1976, 179 ss.

⁷ Così L. ARCIDIACONO, *Il Parlamento in seduta comune*, in L. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1993, 289.

⁸ Cfr. L. ARCIDIACONO, *op. cit.*, 288, cui *adde*, volendo, A. Ciancio, *Il Parlamento: l’organizzazione*, in L. ARCIDIACONO – A. CARIOLA – E. CASTORINA – A. CIANCIO – G. CHIARA, *Diritto costituzionale*, Milano, 2018, 322.

l'art. 67 Cost., secondo cui “Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione” e non l'una o l'altra Regione (o Provincia autonoma), e che dal progetto di riforma in questione non risulta toccato.

E forse questo è un bene per evitare che, una volta posta mano alla revisione della prima parte dell'art. 67, sull'onda lunga dell'afflato riformistico si finisca per intaccare anche la seconda parte della disposizione e con essa il cd. divieto di mandato imperativo⁹, assecondando così l'aspirazione di quelle forze politiche che, non condividendo la centralità di tale principio nel funzionamento della democrazia rappresentativa, ne auspicano il sovvertimento e l'introduzione della diversa regola del mandato vincolato¹⁰.

Non è questa la sede per richiamare i fondamenti della rappresentanza politica come rappresentanza di interessi generali nell'esercizio di un mandato parlamentare che è e deve restare libero¹¹, nonostante alcune recenti torsioni e deprecabili abusi nel suo esercizio concreto¹².

È sufficiente qui evidenziare che sembra assistersi, nel quadro dell'introduzione di ragioni di differenziazione tra le due Camere, ad un tentativo, peraltro non sempre coerente, di rendere il Senato una Camera (in parte) rappresentativa delle Regioni, senza, tuttavia, sotto il profilo delle funzioni, che sia chiaro perché anche quella peculiare categoria di senatori, legittimati attraverso un'elezione soltanto indiretta per il tramite dei Consigli regionali (e delle Province autonome), debba entrare nel circuito fiduciario e partecipare alle deliberazioni parlamentari quando esse riguardano l'indirizzo politico statale senza incidenza alcuna sul rapporto tra Stato e autonomie territoriali.

Né da questo punto di vista torna utile richiamare la Germania federale¹³, pure espressamente tenuta presente dai redattori del progetto per i correttivi proposti alla forma di governo, come si vedrà a breve. Invero, titolare del rapporto fiduciario in quel sistema resta in esclusiva il *Bundestag*, mentre l'intervento dell'Assemblea federale (comprensiva quest'ultima – come noto – del primo e dei rappresentanti dei *Länder*) non riguarda né la scelta del Cancelliere, né la votazione della sfiducia nei suoi confronti, che rimangono appannaggio della Camera federale, ma concerne solo l'elezione del Presidente federale, che, pertanto, al di là delle differenze sul tipo di Stato, si svolge in modo non molto dissimile dalla vigente disciplina per l'elezione del Capo dello Stato italiano, che vede il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali. Questi ultimi, tuttavia, se mai il progetto in questione venisse approvato nell'attuale formulazione, verrebbero esclusi dal collegio elettorale per il Quirinale a fronte di una diversa e più ridotta presenza stabile dei rappresentanti delle Regioni (e delle Province autonome) in Senato, e da lì nel Parlamento in seduta comune, come poc'anzi descritta. Circostanza, che non pare del tutto in armonia con la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica il quale – è appena il caso di ricordare – è, fra l'altro, il rappresentante dell'unità nazionale, al di là delle suddivisioni anche politico-territoriali, sicché – pure dopo la riduzione del numero dei parlamentari e la conseguente alterazione della proporzione numerica tra senatori e attuali delegati delle Regioni – sarebbe semmai opportuno un rafforzamento,

⁹ Sulla centralità e la diffusione dell'istituto, in chiave comparatistica, R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005.

¹⁰ V., da ultimo, la proposta di legge costituzionale AC 2366, contenente “*Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale nella formazione delle alleanze di Governo nonché del vincolo di mandato elettorale per i partiti e i gruppi politici organizzati*”.

¹¹ In proposito resta imprescindibile la lettura di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

¹² Nell'impossibilità di dar conto della vastissima letteratura in argomento, sia sufficiente richiamare N. Zanon - F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, Firenze, 2004; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; e, più di recente, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018; e S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019.

¹³ Per approfondimenti cfr., di recente, P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016.

anziché un indebolimento, della partecipazione dei territori alla sua elezione¹⁴, come, del resto, suggerisce pure la richiamata esperienza comparata, giacché nell'ordinamento tedesco i rappresentanti dei *Länder* contribuiscono all'elezione del Presidente in numero pari ai componenti della Camera federale (art. 54 *Grundgesetz*).

Per altri versi, non è del tutto chiaro perché il progetto qui in considerazione proponga l'assorbimento del potere di inchiesta nelle attribuzioni del solo Senato, a parte forse l'intento di mantenere una malintesa posizione di complessiva parità con la Camera dei deputati, il cui ruolo risulterebbe alla fine preminente rispetto al primo a seguito della modifica del procedimento legislativo. Parità, che avrebbe minore giustificazione nel momento in cui il bicameralismo cessasse di essere, appunto, paritario, se non nei più circoscritti termini che anche il Senato manterrebbe, ovviamente, la natura di organo costituzionale.

Invero, la concentrazione di tale attribuzione parlamentare esclusivamente nelle mani dei senatori sembra perdere di vista che la natura delle inchieste parlamentari è sostanzialmente strumentale. Pertanto, quando esse si connotassero per finalità legislative, sembra poco conducente che vengano svolte dalla Camera che ormai risulterebbe recessiva nel procedimento, considerato che il Senato potrebbe anche decidere di non avanzare proposte di emendamenti, tanto più che la richiesta di esame della legge è esercitabile a istanza di una minoranza particolarmente qualificata¹⁵. Quando invece si trattasse di inchieste di natura politica, avrebbe probabilmente più senso affidarle senz'altro allo stesso organo, il Parlamento in seduta comune, che, assorbendo la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, meglio potrebbe esercitare il controllo politico su di esso anche quando svolto in forma ispettiva, attraverso la costituzione di apposite commissioni miste.

4. *Sull'introduzione della cd. "sfiducia costruttiva" e di altri correttivi al regime parlamentare*

Il richiamo al rapporto fiduciario invita a spendere qualche parola in più in ordine ai correttivi proposti alla forma di governo, che, in vista di una maggiore garanzia della stabilità governativa, mirano anzitutto ad introdurre l'istituto della cosiddetta sfiducia costruttiva sul già richiamato modello tedesco, espressamente citato nella relazione di accompagnamento.

Al di là delle valutazioni, in parte già anticipate, circa l'attribuzione della titolarità del legame fiduciario al Parlamento in seduta comune¹⁶, l'idea – peraltro non nuova nelle proposte di riforma avanzate nel corso degli anni in Italia¹⁷ – in sé per sé si lascerebbe apprezzare, con il limite però che l'articolato ora in commento non prevede espressamente conseguenze per l'ipotesi che il nominativo proposto dal Parlamento a sostituire il Presidente del Consiglio sfiduciato, successivamente alla nomina da parte del Capo dello Stato e alla formazione dell'intera compagine governativa, non riscuota poi la fiducia iniziale, peraltro mantenuta a maggioranza semplice, a differenza del voto sulla sfiducia, per cui verrebbe introdotta la diversa e più elevata maggioranza assoluta. Invero, nonostante l'indicazione del futuro incaricato di formare il Governo già nella mozione volta a censurare l'Esecutivo in carica dovrebbe fungere da freno alla presentazione di quest'ultima nell'ipotesi in cui non sia già in cantiere un'alternativa concreta espressa da una solida

¹⁴ Così già B. CARAVITA, *I possibili interventi*, cit., VII. Sostanzialmente sulla stessa linea di pensiero pare collocarsi anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*, in Federalismi.it, 2020, n. 25, 8.

¹⁵ Almeno un quarto dei senatori, ai sensi dell'art. 2 del Progetto in commento.

¹⁶ Il tentativo, peraltro, non è nuovo, sin dalla proposta formulata nel 1985 dalla cd. "Commissione De Mita – Iotti" e poi ripreso anche nel progetto di revisione avviato nella XVI legislatura, ma il cui *iter* fu interrotto per effetto dello scadere delle Camere.

¹⁷ La proposta era presente nella legge di revisione della II parte della Costituzione varata nella XIV legislatura e poi bocciata dal corpo elettorale con il *referendum* costituzionale del 2006, e ancora nel progetto approvato all'esame parlamentare allo scadere della XVI legislatura, contenente "Modifiche alla Parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo", su cui, con specifico riferimento al tema odierno, S. CURRERI, *Considerazioni critiche sulla proposta di riforma dell'art. 94 Cost.*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), 2012, n.2.

maggioranza, l'eventualità di una mancata approvazione della successiva mozione di fiducia non deve, però, apparire del tutto peregrina in relazione alla notoria fluidità delle forze politiche italiane, tanto più in considerazione dell'asprezza del percorso politico che usualmente accompagna la scelta dei ministri e, in connessione, la definizione del programma di governo. Del resto, anche nell'ipotesi più piana, e cioè che il nuovo Presidente del Consiglio conquisti poi la fiducia in Parlamento, essa in sé per sé non dà certezza di stabilità governativa, giacché, votata a maggioranza (ancora) semplice, potrebbe al limite essere espressiva di una coalizione poco coesa, è cioè, in definitiva, incerta e labile.

Al riguardo, infatti, non va sottovalutato che nel progetto di revisione costituzionale qui in esame non vi è menzione dell'eventuale scioglimento anticipato del Parlamento quale deterrente alla formazione di Governi sostenuti al momento genetico da maggioranze fragili, come invece – val la pena forse anche ricordare – era stato pure suggerito persino in Assemblea Costituente dall'On. Tosato, il quale prevedeva un meccanismo di razionalizzazione del regime parlamentare non molto differente dalla sfiducia costruttiva, cui, peraltro, si accompagnava la previsione del potere del Capo dello Stato di disporre lo scioglimento delle Camere se la mozione fosse stata approvata soltanto con la maggioranza relativa¹⁸.

E considerazioni non molto dissimili, d'altra parte, suscita la proposta (avanzata anch'essa nel progetto ora in commento) di costituzionalizzare la questione di fiducia, inserendone la disciplina nell'art. 94, che, se pure si lascia apprezzare nell'ottica di volerne limitare il ricorso massiccio ed abusivo, evidenzia tuttavia la scarsa utilità in funzione razionalizzatrice nel momento in cui se ne lascia l'approvazione alla sola maggioranza dei presenti e, pertanto, anche laddove non vi sia un accordo ad ampio raggio espressivo di effettiva tenuta nel tempo della maggioranza di governo, senza che ciò determini conseguenze sulla durata delle Camere.

Invero, ancora dall'ottica comparata, non può trascurarsi che la possibilità per il Presidente federale di disporre il rinnovo del *Bundestag*, se questo non riesce ad eleggere a maggioranza assoluta il Cancelliere ovvero ad approvare con la medesima maggioranza la questione di fiducia, costituisce, insieme alla contestuale individuazione del successore del Cancelliere sfiduciato, nervatura essenziale della forte razionalizzazione sottesa al sistema dell'odierno Cancellierato tedesco¹⁹, attualmente disciplinato nel suo complesso dagli artt. 63, IV co., 67 e 68 del *Grundgesetz*, che – come naturale reazione al parlamentarismo debole del periodo weimeriano²⁰ – sul punto fanno sistema in modo da dissuadere dalla formazione di Governi minoritari ovvero sorretti da coalizioni labili e frammentate²¹. In questo senso, infatti, è stata determinante la lezione tratta dalla precedente Costituzione di Weimar²², notoriamente caratterizzata da una relazione fiduciaria tra Governo e maggioranza parlamentare assolutamente instabile, per l'assenza di vincoli che responsabilizzassero

¹⁸ Nella sua proposta, Tosato riteneva che “Per il voto di sfiducia dovrebbe richiedersi che sia presentata al Presidente della Repubblica una mozione di censura, firmata da almeno un terzo dei membri delle Camere, e motivata. Il Capo dello Stato dovrebbe quindi convocare le Camere, e se la mozione di sfiducia venisse approvata dalla maggioranza, il primo firmatario della mozione dovrebbe essere senz'altro considerato come Presidente designato al governo. Se fossero presentati più voti di sfiducia, si dovrebbe considerare come primo designato il primo firmatario della mozione che avesse ottenuta la maggioranza relativa; ma in questo caso il Presidente della Repubblica dovrebbe avere il potere di procedere allo scioglimento delle Camere”, cfr. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, [resoconto sommario della seduta del 5 settembre 1946](#), 122. Sulla visione di Tosato in merito alla forma di governo, cfr. F. BRUNO, *Il problema del governo alla costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in *Il Politico*, 1981, n. 1, 133 ss.

¹⁹ In proposito, cfr., per tutti, F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Bologna, 2005, 61 ss.

²⁰ Cfr. M. FRAU, *Le origini weimeriane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, 2012, n.3, il quale sottolinea l'importanza del coordinamento della sfiducia costruttiva con l'istituto dello scioglimento anticipato.

²¹ Cenni in tal senso, da ultimo, anche in A. DE PETRIS, *Le elezioni per il Parlamento Europeo 2019 in Germania: Transizione, Crisi o Catarisi?*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, a cura di B. Caravita, Torino, 2019, 307 ss.

²² Cfr. M. CARDUCCI, *Una “danza sull'orlo del vulcano”, introduzione a: Costituzione di Weimar*, Macerata, 2008, XI ss.

i partiti rappresentati nel *Reichstag*²³. Pertanto, in quel sistema accadeva che le forze politiche estremiste e radicali, pur avendo gioco facile a porre costantemente in discussione la permanenza in carica di Cancellieri (e relativi Esecutivi) anche senza procedere alla formale approvazione della mozione di sfiducia, attraverso la semplice minaccia del ricorso ad essa²⁴, al contempo, però, si sottraevano alle conseguenze istituzionali di una pratica così destabilizzante per gli equilibri della forma di governo²⁵.

Il riferimento all'esperienza comparata anche in chiave diacronica aiuta ad evidenziare il limite della pretesa di imitare soltanto "a metà" un modello elaborato in tutt'altro contesto politico-istituzionale, dal quale, pertanto, si vorrebbero trarre spunti solo sul modo di porre fine alla relazione fiduciaria senza incidere sulla sua instaurazione, nel momento in cui si fa persistere l'obbligo per il Governo italiano di presentarsi al Parlamento entro dieci giorni dalla sua formazione, per ottenerne ancora a maggioranza semplice la fiducia, evitando, al contempo, di porre pesanti ipoteche sulla durata residua della legislatura²⁶, così come nel caso – pure richiamato – che il Governo ponga la questione di fiducia su un atto parlamentare alla fine approvato con il solo voto favorevole della metà più uno dei presenti.

Nel medesimo senso depone, del resto, anche il riferimento all'ordinamento spagnolo ove la razionalizzazione affidata al solo meccanismo della sfiducia costruttiva ha avuto scarsi esiti in funzione effettivamente stabilizzatrice della maggioranza parlamentare, a fronte della più forte utilità dimostrata dall'impiego dello scioglimento anticipato, attribuito ormai alla decisione discrezionale (e connessa responsabilità) dell'Esecutivo (art. 115.1 Cost.), che può anche solo ventilare di ricorrervi per impedire variazioni della maggioranza non gradite e l'apertura di crisi di governo parlamentari²⁷.

Pertanto, nel caso di futura approvazione senza modifiche del testo ora in commento, non può escludersi l'ipotesi di una crisi apertasi con un "tentativo ricostruttivo" non andato a buon fine, che riporterebbe la sua risoluzione nell'alveo dell'intero panorama delle possibilità che già attualmente si aprono al Capo dello Stato italiano, a cominciare dall'avvio delle consultazioni con l'individuazione di altra personalità, diversa da quella segnalata al momento della sfiducia, in grado tuttavia di coagulare successivamente la necessaria maggioranza parlamentare. Così come in generale non può escludersi, come poc'anzi anticipato, la nascita di Governi *ab initio* deboli, sorretti cioè da maggioranze non sufficientemente coese e comunque definite attraverso un voto parlamentare al limite fondato – come l'esperienza italiana tramanda – sulle astensioni e/o sulle assenze dalla seduta in cui si approva la fiducia. A margine invero può aggiungersi che l'espressa menzione che si fa nella proposta di modifica dell'art. 72 di un nuovo e necessario Regolamento del Parlamento in seduta comune con riferimento esclusivo alla (sola) disciplina della fase referente del procedimento legislativo destinato a svolgersi dinanzi ad esso nulla lascia anticipare su come verrebbero calcolate le astensioni nelle votazioni da parte di questo anomalo, terzo organo parlamentare.

In conclusione e riassuntivamente sul punto, l'introduzione della (sola) sfiducia costruttiva non escluderebbe in sé per sé la nascita di Esecutivi basati su maggioranze e coalizioni fragili e,

²³ Come noto, l'art. 54 della Costituzione di Weimar si limitava a prevedere che "il Cancelliere e i ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del *Reichstag*. Ognuno di essi deve dimettersi se il *Reichstag*, con espressa deliberazione, gli ritiri la fiducia" La disposizione può leggersi anche in F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano 2009, 226.

²⁴ Per i diversi episodi e le differenti forme in cui manifestarono le crisi di governo nell'epoca weimeriana, cfr. H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar*, Roma, 1998, 353 ss.

²⁵ Cfr. E. D. WEITZ, *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, Torino, 2008, 387 ss.

²⁶ Dubitano dell'utilità di introdurre la sfiducia costruttiva in Italia senza toccare gli altri meccanismi del sistema, R. BIN – G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXI ed., Torino, 2020, 152.

²⁷ Come rileva S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?* in *Quad. cost.*, 2006, n.1, 161 ss. Sulle finalità dello scioglimento anticipato in Spagna, sostanzialmente "dissuasive" all'apertura di crisi di governo parlamentari, cfr. Anche G. RUIZ-RICO RUIZ, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati: l'esperienza spagnola*, in *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cura di S. Gambino, Rimini, 1997, 399. Conformemente J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, ivi, 428.

pertanto, per definizione instabili. In tale contesto, non può non inserirsi anche l'ipotesi dello scioglimento anticipato, come soluzione estrema, liberamente valutabile dal Capo dello Stato (e non per iniziativa del Governo, che non emerge allo stato dalla lettura del testo, né tantomeno per obbligo costituzionale) per risolvere una crisi apertasi attraverso una mozione di sfiducia in linea di principio costruttiva, di cui, tuttavia, in concreto avrebbe funzionato solo la parte *destruens*.

Da tale ultima considerazione, peraltro, ne scaturiscono altre.

La prima, legata alla soppressione della possibilità di sciogliere una sola Camera in base alla motivazione che un intervento dissolutivo limitato a una sola Assemblea perderebbe ragion d'essere con la riconduzione del rapporto fiduciario al Parlamento in seduta comune. Tale motivazione trascura che, per quanto assai meno frequenti nell'esperienza politico-istituzionale repubblicana, non possono escludersi esigenze di scioglimento non connesse a crisi di governo²⁸, ma dovute a motivi "tecnici" e/o legate a sintomi di malfunzionamento della forma di stato²⁹, ossia a vere e proprie crisi del rapporto rappresentativo, rispetto alle quali allora tale "snellimento" di una delle attribuzioni più incisive che il Testo costituzionale affida al Capo dello Stato (con la conseguente necessità di incidere eventualmente sulla durata residua di entrambe le Camere), potrebbe in ipotesi risultare controproducente rispetto alle esigenze di migliore funzionalità del sistema in considerazione della imprevedibilità delle circostanze che intercettano la vita delle istituzioni. Detto altrimenti, e più semplicemente, tosto che un mero adeguamento formale dovuto alle più evidenti modifiche al bicameralismo e alla forma di governo, quello sullo scioglimento anticipato pare un correttivo forte, idoneo a lasciare scoperti casi in cui le circostanze potrebbero rendere opportuno l'intervento presidenziale³⁰ su uno solo dei due rami del Parlamento, ma a cui il Capo dello Stato non potrebbe più dar corso, se mai intervenisse la sollecitata revisione dell'art. 88 Cost.

La seconda riflessione attiene all'aspettativa di porre fine all'esperienza delle crisi di governo extraparlamentari attraverso l'introduzione dell'obbligo per il Presidente del Consiglio di presentarsi dinanzi al Parlamento in seduta comune per aprire il dibattito sulle ragioni della crisi prima di poter presentare le dimissioni. A parte la circostanza che al termine della discussione non è stato previsto espressamente un voto fiduciario, per altri versi è appena il caso di segnalare che l'invocata, necessaria parlamentarizzazione in realtà non muterebbe la natura sostanziale della crisi nata al di fuori delle aule, anche quando le dimissioni del Presidente del Consiglio fossero necessariamente precedute dal dibattito parlamentare. Quest'ultimo sarebbe certamente utile a fornire al Capo dello Stato indicazioni sul modo di risolvere una crisi apertasi per iniziativa del Governo, il quale tuttavia non potrebbe essere costretto a restare in carica anche in assenza di espressa sfiducia ovvero se al termine del dibattito vi fosse comunque un voto sulla fiducia e questa venisse confermata. Dal che deriva che la crisi nata come extraparlamentare, tale sostanzialmente rimarrebbe, al di là delle dichiarazioni che accompagnano il progetto di revisione.

Da ultimo, ma non per importanza, appare inoltre discutibile il proposito di modificare l'art. 92 Cost., conferendo al Presidente del Consiglio il potere di proporre al Capo dello Stato, oltre alla nomina, anche la revoca dei Ministri, risultando l'attribuzione sostanzialmente distonica con riferimento all'inalterato meccanismo di concessione della fiducia, che permarrrebbe come fiducia unitariamente concessa all'intera compagine ministeriale, così come d'altra parte nel progetto non viene fatto accenno a meccanismi di sfiducia individuale, laddove un intervento sull'art. 94 costituirebbe occasione propizia per disciplinare espressamente in Costituzione anche tale istituto e

²⁸ Per un'accurata ricognizione di tali casi di scioglimento anticipato e delle vicende politiche che ne hanno accompagnato l'adozione, cfr., di recente, S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016.

²⁹ Cfr. P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, II, 1717 ss.

³⁰ Se non vero e proprio atto dovuto del Presidente della Repubblica per le ipotesi di accertata distanza tra corpo elettorale e rappresentanza parlamentare esistente, secondo la lettura di G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, Quad. n. 7, Torino, 1996, 61ss.

renderlo in tal modo coerente con la citata proposta di revisione del secondo comma dell'art. 92 Cost.

Per concludere sul punto, come risulta da questi cenni alle ulteriori modifiche suggerite alla forma di governo, dal complesso dei correttivi proposti al regime parlamentare deriverebbe un evidente rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, il quale pertanto cesserebbe di essere un “*primus inter pares*”. La circostanza, unitamente alle diverse maggioranze previste, rispettivamente, per la concessione iniziale della fiducia, che – come più volte anticipato – resterebbe a maggioranza semplice, a fronte della votazione sulla sfiducia, che invece esigerebbe quella assoluta, nell'equilibrio complessivo dei rapporti tra Governo e Parlamento depone per un deciso spostamento del baricentro sul versante del primo, oltre quanto già non emerga dalla prassi delle ultime legislature³¹, a dispetto dell'intento dichiarato di voler valorizzare il Parlamento, nella sua composizione a Camere riunite, al fine di restituirgli “il suo ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale”.

5. Più ombre che luci, e qualche spunto per le riforme future

Peraltro, dal progetto di revisione oggi in commento emergono non solo ombre, ma anche deboli luci.

In particolare, è apprezzabile la proposta di introdurre ulteriori limitazioni alla decretazione d'urgenza, oltre quanto a suo tempo esplicitato nell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, attraverso l'inserimento nell'art. 77 Cost. del riferimento al contenuto necessariamente omogeneo dei decreti-legge³², recependo in tal modo le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale³³.

Più in generale, il merito maggiore dell'iniziativa di revisione qui sinteticamente commentata consiste nell'aver voluto rilanciare il dibattito parlamentare sull'esigenza di una riforma pervasiva del sistema istituzionale muovendo anzitutto dal bicameralismo paritario, anche se – come sostenuto ad inizio – tale intento non pare aver imboccato una direzione univoca e chiara.

Più lineare – a parere di chi scrive – sarebbe una modifica che, raccogliendo gli spunti positivi che pure era possibile individuare nell'abortito tentativo di revisione cd. “Renzi-Boschi”, concentrasse le attribuzioni maggiormente qualificanti l'indirizzo politico nella sola Camera dei deputati, rendendola titolare esclusiva della relazione fiduciaria. Il Senato, invece, nella composizione ormai ridotta a 200 membri, meglio potrebbe venir convertito in autentica “Camera delle autonomie”, al fine di individuare un luogo di effettiva composizione delle istanze dei territori, fra di loro e con le esigenze unitarie della Repubblica, tanto più necessario quanto più si andasse verso l'effettiva implementazione dell'autonomia differenziata. Ne dovrebbe conseguire, in connessione, una revisione (anche) dell'iter di formazione delle leggi, con un procedimento legislativo ordinario, reso più snello affidandone la “trazione” alla Camera dei deputati, in coerenza con l'attribuzione esclusiva ad essa della funzione di indirizzo politico. Il Senato manterrebbe un residuo potere di “richiamo”, fungendo quindi come una sorta di “stanza di compensazione” per la generalità dei provvedimenti legislativi, salvo un rafforzamento del suo intervento per le leggi ex art. 138 Cost. e altre limitate categorie di leggi, tassativamente individuate, tra le quali, si direbbe

³¹ In particolare, per effetto della partecipazione dell'Italia alla UE, come già segnalato nella nostra *Presentazione* al volume *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2017, 1, cui sia consentito rinviare. Sul tema, più diffusamente, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 205 ss.

³² Sulla difficoltosa ricostruzione della nozione di “omogeneità”, v. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di A. Concaro*, a cura di G. D'Elia – G. Tiberi – M.P. Viviani Schlein, Milano, 2012, 419 ss.

³³ Cfr. [Corte cost., sent. n. 22 del 2012](#), commentata, tra gli altri, da V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012. Criticamente sulla decisione, cfr. almeno S.M. CICONETTI, [Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione](#), in questa *Rivista*, [2012](#) (28.11.12).

“naturalmente”, quelle che toccano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali e/o le materie di competenza concorrente.

E, in connessione, si potrebbe ipotizzare una diversa posizione rappresentativa di deputati e senatori in rapporto ad eventuali differenti canali della rispettiva legittimazione. In tale ottica, peraltro, diventerebbe recessiva l'esigenza di omogeneità del corpo elettorale per entrambi i rami del Parlamento, attualmente in discussione a seguito della presentazione di più progetti di revisione con il fine di ricondurre l'elettorato (ora solo attivo, ora anche passivo) per il Senato ai requisiti di età anagrafica richiesti per la Camera dei deputati. Tale istanza, invero, resterebbe subordinata alle (e condizionata dalle) modalità prescelte per l'individuazione dei senatori, e, anzi, ove queste restassero affidate ancora al suffragio diretto, si imporrebbero, forse, altre ragioni di differenziazione rispetto ai deputati, una volta che i primi fossero chiamati a rappresentare i territori.

D'altra parte, solo successivamente a tale definizione avrebbe senso che venisse intrapresa una riforma organica dei regolamenti camerale che desse seguito coerente alle ipotizzate revisioni costituzionali, ben oltre i più limitati interventi oggi già necessari ad adeguare il numero, la composizione ed, eventualmente, le votazioni delle Commissioni all'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari, così come la composizione dei gruppi parlamentari e/o la definizione di *quorum* di garanzia ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni costituzionali³⁴.

6. I grandi nodi irrisolti della legge elettorale e della disciplina pubblicistica dei partiti

Sullo sfondo resta, peraltro, il grande tema della modifica della legge elettorale³⁵, al fine di poter superare il sistema inaugurato con la legge Rosato (al di là dei modesti ritocchi necessari per riconfigurare i collegi alla luce della riduzione dei parlamentari³⁶), che appare tanto più inadeguato in rapporto alla minore consistenza numerica dei seggi ormai da attribuire³⁷.

Senza potersi qui addentrare sulle possibili alternative oggi in gioco³⁸, occorre tuttavia sottolineare la necessità di non perdere di vista in proposito le sollecitazioni del Giudice costituzionale affinché, nel porre mano a tali regole, le esigenze di stabilità governativa non facciano velo alla rappresentatività delle Assemblee³⁹, a maggior ragione – si direbbe – quando si guarda all'esperienza della Germania federale per trarne spunti in funzione di più forte razionalizzazione del regime parlamentare. Invero, non si può trascurare che nella Repubblica federale tedesca la tendenziale stabilità governativa ben si combina con la sostanziale tenuta e il

³⁴ Più diffusamente, sottolineano le ricadute del taglio dei parlamentari sulla disciplina camerale, tra gli altri, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in [Federalismi.it](#), 2020, n.10; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2020, n.1; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, *ivi*, 2020, n. 2; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2020, n.3; Id., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 2020, n. 29; Id., *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una "finestra d'opportunità" per il rinnovamento del Parlamentarismo in Italia?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2020, n.3, 1147 ss.; L. GIANNITI – N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quad. cost.*, 2020, n.3, 559 ss.

³⁵ In tale direzione anche la sollecitazione di L. CARLASSARE, *Voto sì per arrivare a una nuova legge elettorale*, in [la Repubblica](#) del 30 agosto 2020.

³⁶ Fortemente critico circa gli effetti distorsivi sulla rappresentanza che deriverebbero da tale ridefinizione del perimetro territoriale dei collegi, F. CLEMENTI, *Sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2019, n.2, 15 ss. Insiste, peraltro, sull'obbligatorietà costituzionale, oltre che politica, della delega per la ridefinizione dei collegi, N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2020, n. 3, 587 ss.

³⁷ Per approfondimenti tecnici sul punto cfr., ancora, B. CARAVITA, *Audizione*, cit., 11 del resoconto stenografico.

³⁸ Ipotizza praticabilità e limiti dei differenti sistemi, anche alla luce dei principi enunciati in materia dalla Corte costituzionale, F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in [Nomos](#), 2019, n. 3, 10 ss.

³⁹ Il riferimento è ovviamente e anzitutto a [Corte cost., sent. n. 1 del 2014](#) e [sent. n.35 del 2017](#).

buon funzionamento della democrazia rappresentativa grazie alla stretta correlazione tra sistema elettorale e disciplina pubblicistica dei partiti⁴⁰.

Ma qui si aprirebbe un lungo discorso, che rinvia altresì alla regolamentazione dei partiti politici e alla necessità di una disciplina che ne imponga la sostanziale democraticità interna⁴¹, ma che non è questa la sede per approfondire⁴², per quanto sia opportuno segnalare che è tempo di pensare a momenti e occasioni di partecipazione realmente democratica alle decisioni che maturano nei partiti⁴³. E ciò tanto se con una futura legge elettorale si volesse reintrodurre un metodo (anche formalmente) maggioritario, al limite temperato da una quota proporzionale sul modello delle leggi del '93, quanto se prevalesse la diversa opzione per un sistema integralmente proporzionale, a maggior ragione se con liste bloccate come l'attuale. In entrambi i casi, invero, appare imprescindibile (per lo meno) la predisposizione di meccanismi di selezione "dal basso" dei candidati⁴⁴, anziché continuare a permettere che l'individuazione sostanziale degli eletti resti comunque appannaggio esclusivo delle segreterie dei partiti attraverso l'imposizione "dall'alto" delle candidature⁴⁵, da collocare, rispettivamente, nei collegi uninominali più o meno "sicuri", nel primo caso, ovvero in un ordine di lista determinato sulla base delle probabilità di successo nelle circoscrizioni, nel secondo.

Riforma elettorale, disciplina pubblicistica dei partiti, partecipazione "democratica" dei cittadini alla vita di questi ultimi, pertanto, sono tutti grossi nodi che occorre sciogliere senza ulteriore ritardo affinché i membri del Parlamento tornino ad assumere effettiva responsabilità politica dinanzi agli elettori, quale necessario risvolto della loro posizione rappresentativa, da tempo ormai sostanzialmente smarrita in favore di una diversa e pressoché esclusiva forma di responsabilità-fedeltà nei confronti del partito di appartenenza⁴⁶. Sono infatti tali passaggi, più che il numero complessivo degli eletti, che appaiono in grado di incidere sull'effettività della democrazia⁴⁷, ridando sostanza al primo articolo della Costituzione, in particolare nell'enunciazione del secondo

⁴⁰ Per approfondimenti cfr., per tutti, G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari, II ed., Bari, 2010, 201 ss.

⁴¹ In generale sul tema, sempre utile il richiamo a C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984. Più di recente, tra i numerosi scritti in argomento, cfr. almeno G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Astrid*, 2012; e, nella dottrina civilistica, C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e "metodo democratico"*, in *Rass. Dir. civ.*, 2018, 843 ss.

⁴² Dettagliatamente sul tema, recentemente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 163 ss.; e ID., *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte le sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2020, 121 ss., cui si rinvia per gli ulteriori richiami bibliografici.

⁴³ Suggerisce la predisposizione di occasioni di democrazia deliberativa quali momenti di discussione democratica intrapartitica, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. Dir.*, 2010, n. 3-4, 167.

⁴⁴ Sull'esperienza italiana delle cd. "primarie" per la selezione delle candidature, cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quad. cost.*, 2005, 142 ss.; E. ROSSI – L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, ivi, 2009, n. 3, 623 ss.; P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Rivista AIC*, 2011, n.2; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018. Criticamente sull'utilizzo e gli effetti delle primarie sull'organizzazione dei partiti, cfr. G. PASQUINO, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Com. pol.*, 2009, n.1, 17 ss.; R. CALVANO, *Le primarie e gli altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n.2; P. IGNAZI, *Per finirla con le primarie*, in *Il Mulino*, 2018, n. 3, 459 ss. Per uno sguardo in prospettiva comparata, cfr. G. CERRINA FERONI, *La selezione dei candidati alle elezioni: il "giardino (sempre meno) segreto della politica"*, in *Rass. Parl.*, 2014, n. 4, 843 ss.

⁴⁵ Sottolinea la "notevole sofferenza democratica" determinata dall'impossibilità per gli elettori di intervenire nella scelta dei candidati, A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, 8.

⁴⁶ Tra le numerose riflessioni sull'argomento, cfr., da ultimo, A. MORELLI – L. TRUCCO, *Taglio del numero dei parlamentari e rappresentanza territoriale politica. Le prossime riforme auspicate e auspicabili*, in *Diritti Regionali*, 2020, n.3, 3 ss.

⁴⁷ Nel medesimo senso, nel dibattito tra i favorevoli e i contrari alla riduzione del numero dei parlamentari, V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 25.

comma in connessione all'art. 48, laddove tale combinato disposto si alimenta naturalmente anche dell'intermediazione dei partiti, ai sensi dell'art. 49.

Al riguardo, peraltro, è appena il caso di ricordare che proprio dal sistema politico, quale risulta conformato in primo luogo dalle leggi elettorali, nonché eventualmente dalle altre norme che intervenissero a regolare organizzazione e attività dei partiti, che – secondo gli antichi insegnamenti – discende, poi, il funzionamento concreto della forma di governo⁴⁸. Se ne può dedurre la scarsa incisività che sono destinati a dimostrare i soli meccanismi di razionalizzazione a fini di stabilizzazione del Governo se, al contempo, non si tiene conto del ruolo decisivo che giocano le forze politiche⁴⁹. Ciò che, del resto, avvertiva lo stesso Mirkin-Guetzévich quando constatava, con riferimento alle Costituzioni varate nell'immediato secondo dopoguerra, il “fallimento del parlamentarismo razionalizzato”⁵⁰ laddove esso non interveniva su un sistema politico-partitico adeguatamente strutturato (quantomeno) per effetto di un valido sistema elettorale.

Forse, allora, è esattamente questo il punto dal quale converrebbe oggi ripartire per proseguire il cammino delle riforme, muovendo anzitutto dall'approvazione della nuova disciplina elettorale e relativa normativa di contorno, attraverso la via della legislazione ordinaria, in ipotesi più agevole da percorrere della revisione costituzionale, tanto più quando si tratti di riforma di sistema, come quella destinata ad incidere sull'assetto del Parlamento e, a cascata, sulla forma di governo. Invero, una revisione di tale portata della Parte II della Costituzione avrebbe pochissime probabilità di essere portata a compimento entro la durata residua dell'attuale legislatura, oltre che scarsa idoneità a porre effettivo rimedio all'instabilità governativa che tradizionalmente affligge il regime parlamentare italiano, se condotta isolatamente e comunque in mancanza di interventi destinati ad incidere, anzitutto, sul sistema politico come plasmato dall'assetto e dall'azione dei partiti.

⁴⁸ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *End. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 638 ss. D'altra parte, anche C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 226, avvertiva che la natura dei rapporti fra i poteri costituzionali “è tale che nella loro disciplina poco contano gli espedienti frutto di una fantasia raziocinante, le escogitazioni a tavolino, le formule tanto astratte quanto logicamente rifinite” senza “una base sociale effettivamente omogenea”.

⁴⁹ Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 146 ss.

⁵⁰ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *L'échec du parlementarisme “rationalisé”*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, n. 1, 99 ss.

Francesco Palermo

La riduzione del numero dei parlamentari e il suo impatto sulla rappresentanza territoriale

ABSTRACT: *The paper starts by placing the constitutional reform reducing the size of both chambers of the Italian Parliament in the comparative context. This shows that Parliaments are facing a structural crisis everywhere and the Italian reform is a particularly visible symptom, but the illness is widespread. Looking at the impact of the reform on territorial representation in Parliament, it is argued that while the aim is to achieve a more uniform (national) representation, the practical effect will be exactly the opposite. Certain territories will increase their chance to influence national politics, while other will have it far more difficult. Not least, the most significant consequence of the reform will be a strong push towards bilateralization of the relations between the regions and the center, bypassing Parliament and increasing confusion.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la doppia crisi dei parlamenti non è un tema solo italiano. – 2. L’impatto della riforma sulla rappresentanza territoriale: appiattimento e darwinismo. – 3. Effetto diga ed eterogenesi del fine. Ovvero, la bilateralizzazione della rappresentanza territoriale.

1. Introduzione: la doppia crisi dei parlamenti non è un tema solo italiano.

La modifica della costituzione italiana che riduce il numero dei parlamentari può apparire a prima vista una riforma di poco momento e collegata alle specificità di un particolare ordinamento. E così è stata infatti inquadrata nel dibattito (politico, ma in parte anche accademico) sviluppatosi intorno al *referendum* confermativo del settembre 2020. Tuttavia, non solo le implicazioni domestiche della revisione costituzionale in oggetto vanno molto al di là del mero aspetto numerico dei componenti delle Camere, come ben ricordato tra gli altri nelle relazioni di questo simposio, ma si situano in una tendenza costituzionale assai più ampia, che può cogliersi solo attraverso uno sguardo comparato alle tendenze in atto relativamente a ruolo e funzioni dei parlamenti e della rappresentanza nel suo complesso.

Proprio in questo sta il valore aggiunto del metodo comparato¹, che consente di distinguere i fenomeni dagli epifenomeni, contestualizzando i dati normativi di singoli ordinamenti in un quadro che permette di capire se si tratta di peculiarità di un contesto nazionale specifico (e in tal caso di spiegarne la ragione) o se si è invece di fronte a tendenze di portata complessiva che caratterizzano le evoluzioni globali, regionali o di un gruppo di ordinamenti.

Alzando infatti lo sguardo dal mero contesto interno si nota una duplice crisi che riguarda la rappresentanza parlamentare e il parlamentarismo più in generale. La prima è la diffusa crisi dei parlamenti come sedi della rappresentanza generale della società, almeno in via esclusiva. Si tratta di un tema ampiamente e da tempo arato in letteratura², e sul quale non occorre soffermarsi, se non per un aspetto forse un po’ trascurato nelle analisi giuridiche. I parlamenti patiscono la concorrenza di altre sedi della rappresentanza, più o meno istituzionalizzate, di natura esecutiva o di tipo settoriale (quando non particolaristico), mostrando la corda in modo direttamente proporzionale alla crisi dei partiti politici, che invero per circa un secolo hanno supplito allo strutturale deficit di pluralismo nella rappresentanza parlamentare. Non va infatti dimenticato che da quando il suffragio è diventato universale, i parlamenti hanno iniziato a palesare difficoltà nel contenere in sé il pluralismo dell’intera società, essendo stati concepiti come strumenti di bilanciamento borghese al

¹ Per tutti L.-J. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, Giappichelli, Torino, 2000, G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Giuffrè, Milano, 1986, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Cedam, Padova, 2002, nonché V. JACKSON, *Comparative Constitutional Law: Methodologies*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford Univ. Press, 2012, 54 ss. Cfr. più di recente R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2018 e T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, Bologna, 2020.

² Tanto da essere definito “decrepito tema” da R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?* in *Le Regioni* 4/2012, 735.

potere dell'aristocrazia, ed avendo quindi poco di democratico in senso contemporaneo. La funzione di rappresentanza è stata a lungo surrogata dai partiti politici, specie da quelli di massa, che svolgevano la funzione di sintesi del pluralismo dapprima al loro interno, poi nel confronto con gli altri partiti, sgravando di molto il lavoro del Parlamento che interveniva solo nella fase finale, a ratifica di mediazioni già raggiunte altrove. Pertanto, la crisi dei parlamenti quali sedi di rappresentanza generale è insita nella loro stessa genesi, ma si è sviluppata e palesata solo negli ultimi decenni, in modo direttamente proporzionale alla crisi dei partiti. Per questo, nelle democrazie occidentali, questa crisi risulta massima in Italia e in altri Paesi con problemi simili, e più contenuta (per quanto decisamente presente) nei contesti in cui i partiti hanno ancora un ruolo più significativo e strutturato.

La seconda e più specifica crisi è quella dei parlamenti come sedi di rappresentanza e mediazione territoriale. Se i parlamenti faticano a racchiudere il pluralismo della società, questo riguarda anche e a maggior ragione il pluralismo territoriale, che cerca inevitabilmente altri canali per esprimersi. Ciò vale tanto più quanto minori siano i collegamenti istituzionali tra parlamento e territori³. Collegamenti che possono esprimersi in primo luogo attraverso seconde camere più o meno espressive dei territori, per quanto le camere territoriali possano esistere sul piano istituzionale ma non della resa, essendo ormai dimostrato che la rappresentanza democratica finisce per assorbire quella territoriale⁴, e che per darsi una rappresentanza propriamente territoriale occorre uscire dalla forma parlamentare⁵. Ma tali collegamenti possono realizzarsi anche in modo indiretto, come nel caso francese⁶, o attraverso la rappresentanza di gruppi cui i territori sono normativamente connessi, come in Belgio o in Bosnia Erzegovina. Nel caso italiano, un effettivo collegamento tra Parlamento e territori non si è mai realizzato, né è mai stato realmente voluto, al di là del richiamo all'elezione del Senato su base regionale, richiamo debole fin dal principio e progressivamente divenuto di maniera, specie a seguito delle diverse riforme che hanno riguardato l'art. 57 della Costituzione⁷. In Italia, il filo tra Parlamento e rappresentanza territoriale è dunque sempre stato sottilissimo.

La riforma costituzionale italiana sulla riduzione del numero dei parlamentari si situa in questo filone di crisi, già pesante, del parlamentarismo, per cui all'eccentricità apparente, legata a (vere o presunte) specificità italiane (il numero eccessivo di parlamentari, e il bicameralismo perfetto, *rectius* il rapporto di fiducia di entrambe le Camere con il Governo), si aggiungono segnali di crisi profonde e generalizzate, come la lentezza e la macchinosità dei processi decisionali, l'instabilità o difficoltà di formazione dei governi⁸, e la fattuale impossibilità di intervenire con riforme significative per ovviare alla crisi, mancando soluzioni alternative, al più potendosi ipotizzare procedimenti complementari ma in nessun caso sostitutivi⁹. Tra le risposte che si danno o si propongono per affrontare, anche se in modo non strutturale e tendenzialmente assai superficiale, la crisi in questione, vi è in particolare la riduzione numerica dei parlamenti. Riforme di questo tipo,

³ Cfr. i numerosi contributi pubblicati nel monografico della Rivista [Perspectives of Federalism](#), vol. 10, no. 2/2018, dedicato al tema: [Representing Regions. Challenging Bicameralism](#).

⁴ R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 6/1989, 1365. V. anche I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.

⁵ E forse nemmeno in questo caso, come sembra mostrare la parabola del *Bundesrat* tedesco, che, pur non essendo una camera e potendo quindi rappresentare al centro le istanze territoriali, finisce anch'esso per essere dominato da logiche politiche nazionali più che dagli interessi dei *Länder*. Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco bocchia le riforme "a colpi di maggioranza"*, in *DPCE* 2003-I, 393 ss.

⁶ Con il possibile (e frequente) cumulo di mandati locali e parlamentare, peraltro oggetto di proposte di abolizione.

⁷ Legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, e legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1.

⁸ V. con toni particolarmente critici C. FUSARO, *La fine del governo parlamentare in Europa*, in [libertàeguale](#), Nov. 2019.

⁹ Si pensi alle modalità partecipative, su cui si veda, anche per utili approfondimenti teorici relativi alla rappresentanza, M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, ESI, Napoli, 2020.

sia pure meno drastiche, sono state adottate negli ultimi anni in alcuni ordinamenti europei¹⁰, come il Regno Unito (con la riforma incompleta della Camera dei Lord, risultata in una sostanziale riduzione dei pari ereditari) e la Germania (con la recente riforma elettorale mirante a ridurre i mandati in eccedenza nel 2021, per poi completare la riduzione dei collegi uninominali in vista delle elezioni del 2025). In altri contesti, come la Francia¹¹, analoghe riforme sono state proposte ma non si sono realizzate¹². Il tema della dimensione ottimale dei parlamenti (troppo grandi per essere efficienti e troppo piccoli per rappresentare tutti i segmenti di una società plurale) è in ogni caso comune a molte democrazie occidentali.

2. L'impatto della riforma sulla rappresentanza territoriale: appiattimento e darwinismo.

La riforma costituzionale italiana attenua ulteriormente il già assai flebile legame tra Parlamento e territori in una duplice prospettiva. Da un lato, riducendo il numero dei rappresentanti, aumenta quello dei cittadini rappresentati, e quindi il peso marginale dei singoli membri del Parlamento, rendendo più difficile ai parlamentari la trattazione di questioni specifiche legate ai territori. Non è detto che sia un male, ed anzi questa conseguenza pare situarsi nella prospettiva generalista della rappresentanza espressa dal termine “nazione” all’art. 67 cost.¹³, ma al di là di giudizi di valore e della portata sistemica, è ciò che inevitabilmente succederà. Con una fondamentale eccezione: in presenza di partiti territoriali, questi aumenteranno il proprio peso grazie alla riduzione dei numeri complessivi e quindi certe questioni particolari avranno più peso mentre altre spariranno. Com’è noto, alcuni parlamentari (e talvolta interi gruppi parlamentari o componenti di gruppo parlamentare collegati a partiti territoriali)¹⁴ svolgono una funzione che assomiglia più a quella di ambasciatori che a quella di membri del Parlamento, operando come portavoce di comunità specifiche¹⁵, in una logica che può apparire particolaristica (e talvolta indubbiamente lo è), ma che è il prodotto, più che la causa, dell’assenza di un valido collegamento territoriale. Ciò porta a dare vita, di fatto, a delle “delegazioni parlamentari regionali”¹⁶, almeno per alcuni ambiti in grado di coalizzare gli interessi dei territori al di là delle differenze politiche. È pertanto facilmente prevedibile che la rappresentanza territoriale non sparirà, ma sarà resa più selettiva, e forse più particolaristica, ma non certo meno efficace, attraverso quella che potrebbe definirsi una selezione darwiniana. I territori, i partiti, e gli interessi che potranno permetterselo, superando un’asticella che diventa più alta a seguito della riduzione del numero dei rappresentanti, avranno prevedibilmente un peso maggiore

¹⁰ Cfr. l’utile studio a cura di P. CARETTI, M. MORISI e G. TARLI BARBIERI, *La dimensione dei Parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali*, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, giugno 2020, con approfondimenti sui casi italiano, tedesco, francese e spagnolo.

¹¹ Su cui si veda in particolare il contributo di [Giorgio Grasso](#) (*retro*, 24).

¹² La Spagna parrebbe porsi in controtendenza, stante la presenza di proposte volte ad aumentare il numero di parlamentari. Tuttavia, ad un’analisi più attenta, anche quell’ordinamento si situa nella dinamica complessiva, perché a fronte di un numero ritenuto troppo esiguo di parlamentari la proposta di aumentarli è stata archiviata come politicamente improponibile. Cfr. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, ESI, Napoli, 2019, 81 ss.

¹³ Come ricordato da V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, 409, “i costituenti hanno [...] detto nazione e non popolo per sottolineare il carattere non particolaristico ma generale della rappresentanza politica e per indicare che l’ottica in cui i parlamentari debbono porsi è quella di mirare al soddisfacimento degli interessi permanenti della collettività, intesa come tutt’uno indivisibile”.

¹⁴ Si pensi al Gruppo “Per le autonomie” al Senato, il cui nucleo duro è costituito dagli eletti della *Südtiroler Volkspartei*. Su questo gruppo e la sua storia cfr. E. DAUM, F. DELUCA, G. RICCIO, *Insieme per l’autonomia. I diciassette anni del Gruppo per le autonomie in Senato*, Raetia, Bolzano, 2018.

¹⁵ Soprattutto minoranze nazionali, come nel caso dei parlamentari della *Südtiroler Volkspartei* o, quando presenti, della *Slovenska Skupnost*, ma anche di istanze più propriamente territoriali, come nel caso dei parlamentari espressi dall’*Union valdôtaine*.

¹⁶ Per l’espressione R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni* 4/2017, 635 ss.

nella rappresentanza parlamentare. Il che è probabilmente il contrario di quanto i sostenitori della riforma avrebbero auspicato.

Dall'altro lato, tutte le riforme collegate alla riduzione del numero dei parlamentari – sia quelle previste nell'accordo di maggioranza dell'autunno 2019, sia quelle presentate al di fuori di tale intesa politica – puntano decisamente a rendere più omogenee le assemblee parlamentari, riducendo dunque ulteriormente il legame tra Parlamento e territori¹⁷. Si pensi, ad es. all'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo tra Camera e Senato (unica altra riforma costituzionale che pare avere buone possibilità di approvazione nella corrente legislatura), e alla necessaria nuova legge elettorale, che appiattirà la selezione su base nazionale¹⁸. Ma anche ad altre proposte di riforma, con minori possibilità di approvazione ma molto significative in termini di riduzione del collegamento territoriale, quali l'eliminazione del riferimento alla "base regionale" nell'elezione dei senatori e la riduzione dei delegati regionali nell'elezione del Capo dello Stato¹⁹, o la proposta di introduzione del *referendum* propositivo connesso all'iniziativa legislativa popolare²⁰. L'ulteriore riduzione dei margini di differenziazione tra le due Camere, anche attraverso altre proposte più o meno fantasiose come la fiducia iniziale in seduta comune²¹, vanno nel senso di appiattare composizione e funzioni delle Camere, spingendo nella direzione di un monocameralismo di fatto (e rendendo così inutile la presenza di due Camere) e riducendo lo spazio per la selezione di interessi territoriali. Salva la menzionata dinamica di selezione darwiniana degli stessi, che potrebbe accentuare la schizofrenia dei processi innescati con la riduzione del numero dei parlamentari.

3. Effetto diga ed eterogenesi del fine. Ovvero, la bilateralizzazione della rappresentanza territoriale

Se la principale conseguenza (almeno quella volontaria) della riforma approvata e di quelle in discussione è dunque la riduzione della differenziazione di funzioni tra le Camere e la rescissione del già tenue legame tra territori e rappresentanza parlamentare, resta da chiedersi dove si incanaleranno le esigenze della rappresentanza territoriale.

Una prima risposta parrebbe essere: da nessuna parte, le si annulla e basta, riportando la rappresentanza al suo fine generalista originario, epurandola dai particolarismi territoriali. È la superficiale ma tutt'altro che isolata posizione di chi ritiene che al fine di creare maggiore uguaglianza, la profonda diversità tra i territori italiani debba essere ignorata o persino conculcata sul piano normativo, promuovendo regole uniformi in ogni possibile ambito. Dimenticando così che regole uguali calate in contesti molto diversi non producono uguaglianza, ma aumentano le differenze, e quel che è peggio le pongono al di fuori del dominio del diritto, perché impongono una lettura uniforme di realtà diverse e non consentono di tenere conto, nell'interpretazione delle norme, della diversità fattuale. E provocano uno strabismo normativo che accentua le differenze spuntando le armi per affrontarle. Ancora una volta, ottenendo il risultato diametralmente opposto a quello che si prefiggono.

¹⁷ L'accordo raggiunto tra i capigruppo della maggioranza alla vigilia dell'ultimo voto in Parlamento sulla revisione costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari, prevede quattro provvedimenti: la riforma elettorale, l'abbassamento dell'età per eleggere il Senato, equiparandola a quella per la Camera, la riforma dei regolamenti, e la ripresa dell'iter per l'autonomia differenziata (come probabile contrappeso "territoriale" alla compressione della rappresentanza territoriale in Parlamento, n.d.a.).

¹⁸ Si veda su questo il contributo di [Lara Trucco](#) (*infra*, 49).

¹⁹ XVIII leg., AC 2238.

²⁰ XVIII leg., AC 1173. Con quest'ultima, "se introdotta, la manovra 'a tenaglia' sul regime parlamentare risulterebbe particolarmente rafforzata", così G.M. SALERNO, *Le riforme dopo il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in [Federalismi.it](#), 21.10.2020.

²¹ XVIII leg., AS 1960 AC 2697, su cui v. 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.it](#), 29/2020.

Sul piano della rappresentanza, la già risibile e ormai ventennale previsione dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni pare archiviata, e lontana sembra anche la ripresa del percorso per la realizzazione dell'autonomia differenziata (tema peraltro legato alla riduzione dei parlamentari solo sul piano politico, ma non direttamente su quello giuridico). Per contro, vengono avanzate proposte di revisione costituzionale che, per quanto slegate dalla riduzione del numero dei parlamentari e connesse più alle conseguenze della pandemia, mirano a silenziare le richieste dei territori, anche al di là della loro rappresentanza parlamentare. È il caso, ad esempio, del progetto di legge costituzionale volto a introdurre una clausola (impropriamente definita di supremazia)²² che consentirebbe al legislatore statale (previo parere, non vincolante, della Conferenza Stato-Regioni), di "intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale"²³.

L'esperienza insegna però che un fenomeno (in questo caso le istanze dei territori) non sparisce ignorandolo o vietandolo. Ciò che accade, piuttosto, è il prodursi di quello che si potrebbe chiamare "effetto diga": a fronte di un ostacolo, l'acqua trova semplicemente altre vie per scorrere, e se queste vie non sono organizzate, con canali ben costruiti, finisce per disperdersi e rendere paludoso il terreno circostante. Le strade alternative che le esigenze di rappresentanza territoriale sembrano quindi destinate a prendere sono le vie bilaterali. Ogni territorio cercherà il modo per portare al centro le proprie esigenze, alcuni riuscendoci, altri fallendo, con ulteriore accentuazione della selezione darwiniana che si avrà non solo in Parlamento, ma anche e forse soprattutto al di fuori del canale parlamentare.

Ciò provocherà una completa eterogenesi del fine. Si vuole appiattare la rappresentanza dei territori per evitare squilibri e se ne produrranno molti di più, con i territori in grado di farlo che svilupperanno o (dove presenti) rafforzeranno i canali bilaterali di negoziazione, e gli altri che coveranno frustrazioni per non esserci riusciti e invidie verso i territori che ce l'avranno fatta. Lo scenario comparativo più fosco conduce alla Russia di Eltsin²⁴, quello meno tetro alla Spagna in cui si è progressivamente persa la regia delle relazioni tra centro e periferia²⁵, ma dove almeno si è tentata, nella seconda stagione statutaria, una razionalizzazione delle relazioni bilaterali²⁶. Di certo sembra destinata ad accentuarsi la già forte asimmetria tra i territori, attraverso gli strumenti esistenti (*in primis* le commissioni paritetiche per le regioni speciali, ancora una volta assai diverse tra loro quanto a resa istituzionale²⁷) o *in fieri* (quelle ipotizzate per le regioni "differenziate" ex 116

²² Per il significato autentico e la reale portata di queste clausole si veda G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, ESI, Napoli, 2017.

²³ XVIII leg., AC 2422, Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale.

²⁴ Famoso fu il discorso dell'allora Presidente russo Eltsin dell'agosto 1990, quando, di fronte alla richiesta di autonomia dei diversi territori della federazione (che minacciavano il suo smembramento) invitò le entità costitutive a "prendere tutta la sovranità che [fossero] in grado di gestire" (di "digerire" o "di mandare giù" in originale). Ciò diede vita a un periodo turbolento nelle vicende territoriali russe, con guerre (Cecenia) e negoziati poco trasparenti con alcune entità, fino alla "normalizzazione" con il pugno di ferro imposto da Putin. Cfr. D. O'BRIAN, *The Russian Federation and 'functional federalism': lessons from Tatarstan and Chechnya*, in S. Ortino, M. Žagar, V. Mastny (eds.), *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester Univ. Press, 2004, 47 ss.

²⁵ V. tra i tanti, in lingua italiana, R. SCARCIGLIA, D. Del BEN, SPAGNA, Il Mulino, Bologna 2005, 39 ss. e da ultimo, sul caso catalano in particolare, G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, ESI, Napoli 2018.

²⁶ Lo statuto catalano del 2006 prevede ad esempio un intero titolo (il V), composto da ben 27 articoli, dedicato alle relazioni bilaterali con lo stato, l'UE e l'estero.

²⁷ Sugli aspetti strutturali v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, ESI 2017. Per dati, v. F. PALERMO, *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: The Case of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen*, in G. Pola (cur.), *Principles and Practices of Fiscal Federalism. Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate, Farnham, 2015, 227 ss.

c. 3)²⁸, per non parlare dei canali informali (politici) non istituzionalizzati e quindi necessariamente meno trasparenti.

Guardando ai fenomeni in chiave comparata non può peraltro non notarsi come anche la bilateralizzazione delle relazioni dei territori col centro sia una tendenza che va rapidamente diffondendosi, specie a seguito dell'incapacità delle forme collettive di rappresentanza dei territori, e in particolare delle seconde camere "federali"²⁹, di svolgere efficacemente tale funzione. Forse l'appiattimento della rappresentanza introdotta dalla riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari potrà rappresentare la spallata definitiva al fallito sistema ibrido che mirava ad ancorare in modo incerto la rappresentanza territoriale al Senato³⁰, che già è stato progressivamente eroso dalla riduzione a cinque anni della durata del Senato, dalla formalizzazione del sistema delle conferenze e, per alcune regioni speciali, dalle commissioni paritetiche per l'attuazione dello statuto. Quindi la riforma potrebbe rappresentare, ancora una volta involontariamente, la base per un nuovo inizio, costringendo a ridiscutere forme e luoghi della rappresentanza territoriale. Un tema aperto fin dall'inizio della storia repubblicana e mai sistematicamente affrontato. Ma anche su questo comparativamente deve osservarsi che al generalizzato fallimento delle seconde camere più o meno federali quali sedi della rappresentanza territoriale non ha fatto realmente seguito, pressoché ovunque, una valorizzazione di altre istanze (conferenze intergovernative)³¹. Che in Italia restano, vale ricordarlo, organi ibridi, "né del governo, né dei territori" ma "della comunità nazionale"³², riallacciandosi all'idea di rappresentanza "della nazione" espressa dall'art. 67 Cost., così ancora una volta frustrando le istanze specifiche emergenti dai territori.

La questione territoriale pare insomma destinata ad acuirsi a seguito del *referendum*. Ed a farlo nella direzione di una maggiore bilateralizzazione delle relazioni tra centro e territori, e pertanto di una riduzione della dimensione unitaria della rappresentanza territoriale. Se la tendenza sarà riconosciuta e se si potrà da qui iniziare un ragionamento complessivo, strutturale, non ideologico sulla rappresentanza dei territori³³, è un altro paio di maniche.

²⁸ Cfr. F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel federalismo asimmetrico*, in Federalismi.it 5/2019. Alle commissioni paritetiche previste nelle prime bozze di intesa si sono sostituiti gli Organismi Paritetici di Coordinamento previsti dalla bozza di legge quadro per l'attuazione dell'art. 116 c. 3 presentata con un'informativa in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 29 novembre 2019.

²⁹ Per tutti J. Luther, R. Tarchi, P. Passaglia (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006; v. anche I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit.

³⁰ Non può mancare di notarsi come, a fronte della fine sostanziale (se non anche formale, nel caso di approvazione della relativa citata proposta di revisione) dell'ancoraggio regionale del Senato ex art. 57 Cost., la riforma mantenga i senatori eletti all'estero, aumentandone persino il peso complessivo (4 su 200, a fronte dei precedenti 6 su 315), mentre per contro ben 11 regioni eleggeranno non più di 6 senatori.

³¹ F. PALERMO, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and their Reasons*, in: Perspectives of Federalism, vol. 10 (2), 50 ss.

³² Corte cost., sent. 116/1994.

³³ Per spunti interessanti e tuttora quanto mai attuali v. R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo* 6/2006, 903 ss.

Lara Trucco
Riduzione dei parlamentari:
il seguito elettorale in una prospettiva comparata, *quid novum?*

ABSTRACT: *The essay focuses on the impact of the members of the Italian parliament on the electoral system and, through it, of political representation.*

It affected both the active side of the elections, resulting in a weakening of the ability of individual voters to influence the outcome of the election, and the passive one, with the raising of the implicit election threshold of the consent necessary to be elected.

It made greater difficulties for minor political, territorial and certain social groups to enter in Parliament.

Hence the opportunity to start a reform process of the electoral law of the House and Senate, which takes these profiles into account.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I sistemi elettorali in campo. – 3. Il disegno di collegi e circoscrizioni. – 4. La perdurante vigenza del voto blindato. – 5. *Segue...* e delle candidature multiple. – 6. Una breve conclusione. – *Postilla.*

1. Premessa

Desidero innanzitutto rivolgere un sentito ringraziamento ai Colleghi ed Amici Rolando Tarchi e Vincenzo Tondi della Mura per avere, nell'ambito delle attività dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, organizzato l'incontro di studio di cui qui si raccolgono gli atti.

Iniziativa tanto più encomiabile, data l'importanza, emersa del resto nella stessa campagna referendaria, dell'analisi comparatistica¹, ma anche perché capace di "rianimare" il dibattito in materia, stimolando l'avvio di quelle (ulteriori) riforme istituzionali promesse da più parti nel corso della campagna referendaria². Riforme che ad oggi risultano tanto più improrogabili in vista non solo, finalmente, di giungere ad una razionalizzazione organica della nostra forma di governo, nella direzione della cd. "governabilità", ma anche di ricomporre alcune inevitabili "sfasature" prodottesi nel tessuto costituzionale proprio a seguito dell'approvazione referendaria di una revisione solo apparentemente puntuale e circoscritta (agli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione), ma in realtà tale da riguardare l'intera Carta³.

¹ Basti solo pensare alle varie proposte di inquadramento dell'ammontare numerico del Parlamento italiano in relazione alle altre democrazie maggiormente consolidate ed all'evidenziazione dei diversi esiti in ragione dei parametri adottati. In particolare, al fatto che il numero di seggi del Parlamento venga rapportato al valore totale assoluto di componenti dei vari organi parlamentari considerati; o a quello complessivo per frazione predeterminata (ad es. di 100mila abitanti); piuttosto che, ancora, al numero di componenti di una delle due Camere, spec. quello ad elezione diretta, sempre in rapporto frazionario (s'intende: negli ordinamenti bicamerali).

² Del resto, che ciò fosse necessario lo si era già esplicitato nel paragrafo della [nota di aggiornamento del "DEF del 2018"](#), allorché, nell'ambito delle linee di azione del Governo, alla "riduzione del numero dei parlamentari", erano stati per l'appunto affiancati altri interventi volti al "miglioramento dell'efficacia dell'attività del Parlamento" (e, cioè, principalmente: il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, la soppressione del CNEL e l'introduzione del ricorso diretto alla Corte costituzionale sulle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento).

³ Così, solo per menzionare gli aspetti più lapalissiani, l'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), quella di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Cost.), nonché l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (artt. 83 e 90 Cost.). Ancora, sono stati toccati i *quorum* di garanzia e tutte le circostanze in cui sono richieste maggioranze qualificate e valori numerici assoluti, specie a tutela delle minoranze (artt. 62, 64, 72, 73, 79, 94 Cost.) e della stessa organizzazione interna del Parlamento, non escluse le dinamiche procedurali delle Camere (con la riduzione, tra l'altro, dei componenti e, correlativamente, dei *quorum* deliberativi delle commissioni parlamentari). *Last but not least*, nemmeno la revisione costituzionale è stata messa ed è al riparo, dato che il taglio ha trascinato con sé la diminuzione del numero di parlamentari necessario per mettervi mano (art. 138 Cost.).

Trattasi di questioni che verranno affrontate negli altri interventi, mentre da parte nostra ci si intende concentrare sullo specifico versante elettorale. È, infatti, “nei numeri” che il “taglio” da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori abbia comportato un aumento del rapporto (da all’incirca 96mila a 151mila unità⁴) del numero di abitanti per deputato e (da all’incirca 188mila a 302mila unità) per senatore. Il che già di per sé (al di là dunque di quanto si dirà oltre) è bastato ad incidere sul lato attivo delle elezioni, comportando un affievolimento della capacità dei singoli elettori di influire sull’esito dell’elezione, come su quello passivo, con l’innalzamento della soglia implicita di elezione del consenso necessario per essere eletti, col risultato di rendere più difficoltoso l’ingresso in Parlamento non solo delle formazioni politiche minori, ma anche delle minoranze territoriali (intere zone geografiche non disporranno più di alcun seggio)⁵ e di talune categorie sociali (si pensa, ad es., al delicato tema della “rappresentanza di genere”)⁶.

Di qui, dunque, l’impegno, ancora prima del voto, dell’avvio, di quel “percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica” di cui si diceva in apertura: nel quale decisiva, già nelle intenzioni di allora, avrebbe dovuto essere la presentazione di “un progetto di nuova legge elettorale” per Camera e Senato, al fine di garantire “il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia”⁷.

2. I sistemi elettorali in campo

All’epoca, la (ri)apertura del dibattito parlamentare sul sistema elettorale aveva dischiuso vari scenari, alcuni dei quali furono presto accantonati⁸, mentre di altri si è continuato a discutere.

Tuttavia, sembra lecito nutrire qualche dubbio sull’idoneità delle proposte a conseguire il suddetto obiettivo “di recupero” di quanto, in termini di rappresentatività, è andato perduto, rilevandovi, semmai, all’opposto la propensione – in vario modo ed in diversa misura – all’accentuazione della portata “selettiva” e “dis-rappresentativa” del sistema (a cui, peraltro, allora si era cercato di rimediare con la previsione di un “diritto di tribuna”). Ci si riferisce, nello specifico, ai due sistemi che sono parsi ad un certo punto maggiormente quotati, e cioè a dire il cd. “*Brescellum*” (A.C. 2329) ed il “*Democratellum*” (A.C. n. 2352). Ed infatti entrambi vedevano innestate su di un impianto di base proporzionale (risultato dello stralcio degli uninominali e della conseguente previsione della sola formula proporzionale), talune *technicalities* che ne ibridavano la natura in senso, per l’appunto, maggioritarizzante. Il primo vedeva infatti una soglia esplicita di sbarramento al 5% applicata a livello nazionale che andava a cumularsi, acuendone gli esiti, a quella implicita determinata dal taglio (v. *supra*), ed il secondo la presenza di collegi di magnitudo relativamente ridotta, che finivano per ridimensionare la portata proiettiva della formula (proporzionale) applicata.

Ma, per vero, un discorso non molto diverso va fatto per la soluzione su cui alla fine si è puntato e che è ad oggi vigente e, cioè, le norme elettorali – il cd. “*Rosatellum-ter*” – che erano state

⁴ Curioso è, peraltro, notare come fosse stato nell’idea di alcuni Costituenti, che “se nella Costituzione si stabilisse la elezione di un Deputato per ogni 150 mila abitanti, ogni cittadino considererebbe questo atto di chirurgia come una manifestazione di sfiducia nell’ordinamento parlamentare” (Terracini).

⁵ Si pensa, in particolare, alla sofferenza, specie al Senato, di quelle regioni nelle quali la parvità di seggi non consente un’adeguata “copertura” all’intero territorio regionale (così, ad es., la Liguria che, con la “disponibilità” di soli cinque seggi, vede “scoperto” l’intero collegio in corrispondenza col confine con la Francia).

⁶ Cfr., ad es., sul punto, a seguito della consultazione referendaria, l’impegno comune siglato il 7 ottobre 2019 dai capigruppo della maggioranza di Camera e Senato su alcuni punti specifici concernenti il seguito della riforma costituzionale in questione “da offrire anche al dialogo con le opposizioni”.

⁷ Cfr. le linee programmatiche concordate tra i partiti di maggioranza il 4 settembre 2019 (punto 10 del cosiddetto “*accordo dei ventinove punti*”), dipoi confermate dalle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio il 9 settembre 2019, in occasione del voto di fiducia all’Esecutivo.

⁸ Ci si riferisce, rispettivamente, al “ripristino” della “legge Mattarella” (A.C. 2346); alla reintroduzione del premio di maggioranza, a seconda dei casi, di lista/coalizione (A.C. 2562); ed alla strada della valorizzazione della (sola) componente uninominale del *Rosatellum-bis* (A.C. 2589).

predisposte dal legislatore “per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari” proprio per il caso in cui non si fosse proceduto ad una revisione organica del *Rosatellum-bis* (v. la [legge n. 51 del 2019](#))⁹. Il generale ampliamento in esso determinatosi dei collegi elettorali e l’(ulteriore) (cor)relativo accorciamento delle liste nell’ambito dei collegi plurinominali, unitamente alla conservazione, nel suo seno, dei collegi uninominali, hanno teso ad amplificare la difficoltà di ottenere un esito di ragione “proiettivo”, col risultato di assecondare, nell’ambito di un’offerta elettorale ora tanto ridotta, anche su questo versante, la propensione “selettiva” del sistema nell’insieme considerato (cfr. le tabelle, *infra*, al §3)¹⁰.

3. Il disegno di collegi e circoscrizioni

Della decisività – come, del resto, è ben noto in ambito comparatistico – anche in questo caso, del disegno di collegi e circoscrizioni è stato dato segnale dalle defatiganti trattative intercorse tra le forze politiche in campo e l’allungamento delle tempistiche nel dar corso alla delega; col rischio, tra l’altro, che potesse innescarsi il *black-out* istituzionale¹¹ dovuto all’impossibilità di ricorrere al vecchio *apportionment* se per qualunque motivo si fosse dovuto procedere allo scioglimento delle Camere¹². Il che dovrà costituire oggetto di ulteriore riflessione per il futuro, specie alla luce della giurisprudenza costituzionale, bene attenta, invece, com’è noto, a scongiurare l’esposizione degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale “neppure temporaneamente” alla eventualità di paralisi di funzionamento, “anche soltanto teorica” (v., *ex multis*, le sentt. nn. [15](#) e [16 del 2008](#) e n. [13 del 2012](#)).

Nei giorni scorsi, a seguito dell’approvazione in via preliminare in Consiglio dei Ministri dello schema di decreto legislativo ([atto del Governo n. 225](#)), nel trasmettere il testo alle Camere¹³ il Ministro per i rapporti con il Parlamento si è detto “molto soddisfatto”, tenendo a sottolineare il recepimento, *in toto*, della proposta della commissione tecnica¹⁴ “senza esercitare alcuna forma di discrezionalità politica”, ritenendo di avere garantito in tal modo “la massima neutralità nella delimitazione territoriale dei collegi” medesimi¹⁵.

Peraltro, proprio in questo momento le Commissioni parlamentari vanno esprimendo il loro [Parere](#) favorevole al testo, con la sola osservazione concernente il riordino dei collegi plurinominali per la Camera della circoscrizione Lazio 1, e la raccomandazione, con riguardo ai collegi uninominali della regione Friuli-Venezia Giulia, di far proprie le soluzioni meglio in grado di

⁹ Trattasi, per la precisione, della [legge 27 maggio 2019, n. 51](#), “Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”.

¹⁰ I dati contenuti nella Tabella sono stati ricavati ed opportunamente rielaborati dal Dossier del 1° dicembre 2020 predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati: [A.G. 225 - Vol. I](#) e [A.G. 225 - Vol. II](#), “Determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

¹¹ Segnatamente, nel lasso di tempo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari e quella di entrata in vigore del decreto legislativo di ridefinizione dei collegi elettorali.

¹² Era previsto, infatti, che la delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – sancita dalla [legge n. 51 del 2019](#) (all’art. 3), avrebbe dovuto essere esercitata entro 60 giorni, qualora entro 24 mesi dall’entrata in vigore della legge stessa, fosse intervenuta – come poi è stato – la promulgazione della legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari. Essendo la legge cost. del 19 ottobre 2020, n. 1 stata pubblicata nella G.U. del 21 ottobre 2020 ed essendo entrata in vigore il 5 novembre 2020, la *dead line* era fissata il 4 gennaio 2021.

¹³ È stato infatti deciso che le Camere esprimessero il Parere entro 15 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto legislativo (avvenuto il 26 novembre), sulla base dei criteri e dei principi direttivi contenuti nello stesso art. 3 della legge n. 51 del 2019 e dall’art. 3 della legge n. 165 del 2017 (recante il *Rosatellum-bis*).

¹⁴ La Commissione, composta da 10 esperti e presieduta dal Presidente dell’ISTAT, è stata nominata col d.P.C.M. del 15 novembre 2017 (*ex art. 3. c. 3 della legge n. 165 del 2017*, ed *ex art. 3 della legge n. 51 del 2019*). Circa il metodo di lavoro seguito (spec. i criteri applicati) si rinvia all’[audizione](#) del Presidente della Commissione.

¹⁵ V. [la dichiarazione](#) del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 24 novembre 2020.

assicurare l'accesso alla stessa Camera dei deputati alla rappresentanza dei cittadini espressione della minoranza linguistica slovena (ai sensi dell'art. 26 della legge n. 38 del 2001)¹⁶.

Altri profili di cui va discutendosi e che non si ha modo, però, in questa sede di approfondire, riguardano la distribuzione dei seggi nell'ambito delle regioni a statuto speciale; e talune lamentate "discrasie" con riguardo al quoziente di rappresentanza in alcune circoscrizioni (si pensa, ad es., alla ripartizione dei seggi tra Teramo, Pescara e l'Aquila in Abruzzo). Ancora, qualche problema interpretativo lo hanno generato, sul piano applicativo, gli arrotondamenti (a seconda dei casi, all'unità "inferiore" o "più prossima" all'intero) dei risultati frazionari derivanti dalla riduzione del 37,5% del numero di seggi in palio, specie in vista di far tornare i totali¹⁷.

Ciò, anche senza recriminare per l'occasione perduta, necessaria a mettere il sistema al riparo dai "bug" di funzionamento emersi in occasione delle elezioni politiche del 2018 con riguardo sia al sistema di votazione (spec. tagliando antifrode, complessità del voto, voto estero) sia a quello di assegnazione dei seggi ("seggi orfani" e "fantasma", "effetto flipper", "quote di genere").

¹⁶ V. il [Parere](#) approvato sull'[Atto del Governo n. 225 del 2020](#).

¹⁷ Perno del sistema, infatti, è stata ed è la previsione della sostituzione del numero fisso di collegi-seggi stabilito dal *Rosatellum-bis* con un rapporto frazionario mobile, pari a "tre ottavi" dei seggi di ambo le Camere, il quale insiste ora su ordini di grandezze che sono diminuite a seguito del "taglio" (*ex art. 1 della [legge n. 51 del 2019](#)*).

DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ROSATELLUM-BIS							
CAMERA DEI DEPUTATI				SENATO			
Ripartizione dei 618 seggi nelle circoscrizioni (art. 56 Cost.)				Ripartizione dei 309 seggi nelle regioni e province autonome (art. 57 Cost.)			
Circoscrizioni	Totale seggi	Collegi uninominali	Collegi plurinominali	Circoscrizioni	Totale seggi	Collegi uninominali	Collegi plurinominali
1 Piemonte 1	23	9	14	1 Piemonte	22	8	14
2 Piemonte 2	22	8	14	2 Lombardia	49	18	31
3 Lombardia 1	40	15	25	3 Prov. aut. Bolzano Prov. aut. Trento	7	6	1
4 Lombardia 2	22	8	14	4 Veneto	24	9	15
5 Lombardia 3	23	8	15	5 Friuli-Venezia Giulia	7	2	5
6 Lombardia 4	17	11	17	6 Liguria	8	3	5
7 Veneto 1	20	8	12	7 Emilia-Romagna	22	8	14
8 Veneto 2	30	11	19	8 Toscana	18	7	11
9 Friuli-Venezia Giulia	13	5	8	9 Umbria	7	2	5
10 Liguria	16	6	10	10 Marche	8	3	5
11 Emilia-Romagna	45	17	28	11 Lazio 1	28	10	18
12 Toscana	38	14	24	12 Abruzzo	7	2	5
13 Umbria	9	3	6	13 Molise	2	1	1
14 Marche	16	10	16	14 Campania	29	11	18
15 Lazio 1	38	24	38	15 Puglia	20	8	12
16 Lazio 2	20	7	13	16 Basilicata	7	1	6
17 Abruzzo	14	5	9	17 Calabria	10	4	6
18 Molise	3	2	1	18 Sicilia 1	25	9	16
19 Campania 1	32	12	20	19 Sardegna	8	3	5
20 Campania 2	28	10	18	20 Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	1	1	
21 Puglia	42	16	26	Totale nazionale	309	116	193
22 Basilicata	6	2	4				
23 Calabria	20	8	12				
24 Sicilia 1	25	9	16				
25 Sicilia 2	27	10	17				
26 Sardegna	17	6	11				
27 Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	1	1					
28 Trentino-Alto Adige/Südtirol	11	6	5				
Totale nazionale	618	232	386				

(RI)DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ROSATELLUM-TER				
CAMERA DEI DEPUTATI				
Ripartizione dei 392 seggi nelle circoscrizioni (art. 56 Cost.)				
· 8 seggi estero				
· popolazione considerata (totale nazionale): 59.433.744				
· quoziente nazionale: 151.616				
seggi attribuiti con i quozienti interi 376				
seggi da attribuire con i maggiori resti 16				
Circoscrizioni	Totale seggi	Collegi uninominali	Collegi plurinominali	
1 Piemonte 1	15	5	10	
2 Piemonte 2	14	5	9	
3 Lombardia 1	25	9	16	
4 Lombardia 2	14	5	9	
5 Lombardia 3	14	5	9	
6 Lombardia 4	11	4	7	
7 Veneto 1	13	5	8	
8 Veneto 2	19	7	12	
9 Friuli-Venezia Giulia	8	3	5	
10 Liguria	10	4	6	
11 Emilia-Romagna	29	11	18	
12 Toscana	24	9	15	
13 Umbria	6	2	4	
14 Marche	10	4	6	
15 Lazio 1	24	9	15	
16 Lazio 2	12	5	7	
17 Abruzzo	9	3	6	
18 Molise	2	1	1	
19 Campania 1	20	7	13	
20 Campania 2	18	7	11	
21 Puglia	27	10	17	
22 Basilicata	4	1	3	
23 Calabria	13	5	8	
24 Sicilia 1	15	6	9	
25 Sicilia 2	17	6	11	
26 Sardegna	11	4	7	
27 Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	1	1	-	
28 Trentino-Alto Adige/Südtirol	7	4	3	
Totale nazionale	392	147	245	

SENATO				
Ripartizione dei 196 seggi nelle regioni e province autonome (art. 57 Cost.)				
· 4 seggi estero				
· popolazione considerata (totale nazionale): 57.385.767				
· quoziente nazionale: 311.879				
seggi attribuiti con i quozienti interi 175				
seggi da attribuire con i maggiori resti 9				
Circoscrizioni	Totale seggi	Collegi uninominali	Collegi plurinominali	
1 Piemonte	14	5	9	
2 Lombardia	31	11	20	
3 Prov. aut. Bolzano	3	3	-	
Prov. aut. Trento	3	3	-	
4 Veneto	16	5	11	
5 Friuli-Venezia Giulia	4	1	3	
6 Liguria	5	2	3	
7 Emilia-Romagna	14	5	9	
8 Toscana	12	4	8	
9 Umbria	3	1	2	
10 Marche	5	2	3	
11 Lazio 1	18	6	12	
12 Abruzzo	4	1	3	
13 Molise	2	1	1	
14 Campania	18	7	11	
15 Puglia	13	5	8	
16 Basilicata	3	1	2	
17 Calabria	6	2	4	
18 Sicilia 1	16	6	10	
19 Sardegna	5	2	3	
20 Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	1	1	-	
Totale nazionale	196	74	122	

4. La perdurante vigenza del voto blindato

Tornando al dato tecnico, tra le maggiori criticità del sistema va segnalata senz'altro la perpetuazione delle liste bloccate nella parte proporzionale del sistema. Sembra infatti ormai sufficientemente comprovato che la presenza di meccanismi in cui spetta immediatamente al livello apicale della politica fissare l'ordine di elezione dei candidati, specie in mancanza di precise regole di reclutamento, presta agevolmente il fianco a condizionamenti in termini di "negoiazione" di candidature inadeguate, data la facilità di garantirne l'elezione, col collocarle "utilmente" in lista.

Là dove invece è la presenza di sistemi “aperti” e “fluidi”, nell’ambito dei quali le scelte vengono prese garantendosi pari, libere (soprattutto sul versante della segretezza del suffragio) e consistenti capacità di incidenza del voto individuale sugli esiti finali a rendere maggiormente percorribile un “reclutamento” non coatto, meritocratico e, comunque, autenticamente “rappresentativo”.

Non può dirsi forse un caso che in ambito comparatistico la blindatura del voto di lista risulti l’eccezione rispetto alla regola dell’espressione della preferenza di voto. Ed infatti, anche senza voler considerare quelle esperienze (dell’area latino-americana) in cui viene talora addirittura reputata incompatibile con la concezione ivi diffusa del voto come dell’esercizio di un “quarto potere” – il “potere elettorale” – il panorama elettorale vede un’ampia diffusione del “voto alla persona” variamente declinato in termini di “voto esclusivo” (Regno Unito, Stati Uniti, Francia), voto “singolo” e “plurimo” preferenziale categorico, a seconda dei casi, puro (Norvegia e Finlandia), misto (Germania e, variamente, Belgio, Svezia, Slovacchia), aperto (Lussemburgo, Svizzera) e voto “plurimo preferenziale graduabile trasferibile” (Irlanda, Australia).

Dal canto suo, la nostra Corte costituzionale pur assecondando, nel tempo, la scelta di affidare alle stesse formazioni politiche il delicato compito di indicare l’ordine di presentazione delle candidature (nella valorizzazione dell’art. 49 della Costituzione), ha posto la condizione che l’elettore debba essere “pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza” ([sent. n. 203 del 1975](#)). Arrivando, com’è noto, su questa base a ritenere, in tempi più prossimi a noi, addirittura gravemente lesiva della “logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione” la mancanza del “sostegno della indicazione personale dei cittadini” con riguardo alla totalità dei parlamentari eletti, “senza alcuna eccezione” ([sent. n. 1 del 2014](#), di incostituzionalità della cd. “legge Calderoli”).

5. Segue. ...e delle candidature multiple

All’elemento critico di cui si è testé ragionato va aggiunto quello, altrettanto problematico, costituito dalla “multicandidabilità”, la cui portata, peraltro, risulta ora amplificata dalla mancata “riproporzionalizzazione” dei tre ottavi del numero di “multi-candidabili” nei vari collegi. Scelta, per vero, tanto più singolare se solo si pensa a come sia la stessa analisi comparata a gettare luce sulla tendenza della più parte degli ordinamenti di caratura liberaldemocratica a porre divieto ad un simile istituto...al punto da portare lo stesso legislatore britannico a prescrivere che “*Candidate not to stand in more than one constituency*” (v. l’art. 22 dell’*Electoral Administration Act*, per l’elezione della *House of Commons*, entrato in vigore il 1° gennaio 2007)¹⁸.

Inoltre, è significativo che sia stato nella stessa patria di origine che l’idoneità dell’istituto in questione a funzionare come cassa di risonanza della “voce” di taluni candidati più che di altri si sia rivelata anche la sua principale debolezza, finendo per disvelarne le possibili derive plebiscitarie, al punto da condurre alla sua soppressione¹⁹. Così, fu col non celato intento di “*empêcher le général Boulanger de transformer celles-ci [la sua candidatura] en un plébiscite sur sa personne*”, che la

¹⁸ V., ad es.: Austria (art. 48 del *Parliamentary Elections Act*); Belgio (artt. 116 e 118 del *Code électoral*); Danimarca (art. 32 del *Folketing Parliamentary Election Act*); Germania (art. 20 della *Federal Electoral Law*); Lussemburgo (art. 135 della *Loi électorale*); Olanda (sez. H7 dell’*Elections Act*); Spagna (art. 46 della *Ley Orgánica*).

¹⁹ È Oltralpe, infatti, che – si noti, nel ricordo del lontano progetto di Costituzione rivoluzionaria di Condorcet (all’*Acte constitutionnel* della Costituzione del 24 giugno 1793) – si sono registrati i primi, pionieristici, interventi legislativi volti a consentire le “*candidatures multiples dans plusieurs circonscriptions simultanément*”, in quanto strumento in grado di rafforzare una legittimazione promanante “dal basso” (di tipo popolare) degli organi di governo “*contre l’ordre régnant*”, ancora connesso, invece, ad altre forme di legittimazione calate, per lo più, “dall’alto”. In particolare, fu nel vorticoso succedersi di eventi che seguirono la caduta di Luigi Napoleone che la candidatura multipla si rivelò decisiva “*pour imposer l’idée d’un régime républicain face à une majorité monarchiste*”, rendendo possibile l’elezione di personalità del calibro di Adolphe Thiers e di Léon Gambetta, espressione di una cultura riformatrice e liberale.

legge del 17 luglio 1889 prescrisse che “*Nul ne peut être candidat dans plus d’une circonscription*” (art. 1), sancendosi, nel contempo, altresì l’obbligo, per i candidati, di dichiarare prima del voto la circoscrizione in cui avrebbero inteso competere.

Ad oggi, poi, di un tale meccanismo rilevano problematicamente, soprattutto, l’attitudine ad alterare il principio “*one man, one vote*” e ad allentare, sino al punto da spezzare il legame di responsabilità politica tra rappresentato e rappresentante: architrave dell’intero impianto democratico.

6. *Una breve conclusione.*

Conclusivamente, è possibile ritenere che l’affievolimento della rappresentatività del Parlamento, unitamente alla perdurante difficoltà per gli elettori di farsi un’idea del “destino” del proprio voto, alle diverse (e talora financo “arbitrarie”) *chances* dei candidati di godere dei meccanismi stessi di blindatura e, soprattutto e più in generale, alla possibilità che il corpo elettorale veda riletto chi non si è rivelato all’altezza del ruolo affidatogli – il tutto, nel quadro di una forma di governo perdurantemente “a debole razionalizzazione”²⁰ – non pongano le premesse per un qualche miglioramento della situazione che ha portato a vedere nel voto referendario la panacea di tutti i mali, mentre lasciano presagire il rischio di ritrovarci tra qualche tempo a dover discutere dell’implicazioni di un (ulteriore) possibile “taglio” dei parlamentari.

Postilla.

Nella riunione del 18 dicembre 2020 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di decreto legislativo recante “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” recependo integralmente il rilievo contenuto nel [Parere](#) espresso dalle Commissioni parlamentari competenti, di cui si è detto *supra*. Il 23 dicembre il Presidente della Repubblica lo ha emanato: il d. lgs. n. 177 del 2020, recante la “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” è stato infine pubblicato in [G.U. n. 321 del 29 dicembre 2020](#) ed è entrato in vigore il giorno successivo.

²⁰ Si pensa, ad esempio, ad un recupero dell’idea di regolamentazione di partiti e movimenti politici, da un lato, ed alla previsione di un qualche organo di giustizia elettorale, dall’altro lato, quali possibili contrappesi alla tentazione persistente e sovente irresistibile per le forze politiche dominanti di modificare le regole del gioco nel senso per sé medesime più conveniente.

Marina Calamo Specchia
Minoranze parlamentari, funzione dell'opposizione e *quorum* di garanzia
dopo la legge costituzionale n. 1/2020

ABSTRACT: *The Italian post-referendum context requires a reflection on the reforms that are necessary to balance the effects of the reduction in the number of MPs. The essay focuses on the opportunity to strengthen the quorums envisaged for the revision of the Constitution and for the election of the President of the Republic, of the constitutional judges and of the members of the CSM. Finally, for strengthening the role of parliamentary minorities, should be constitutionalized the statute of the parliamentary opposition and established the Mixed Joint Commission for parliamentary legislation.*

SOMMARIO: 1. Premessa: una rappresentanza sostenibile. – 2. L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulle funzioni di revisione costituzionale, sulle funzioni elettorali del Parlamento in seduta comune sui *quorum* deliberativi "speciali" del Parlamento. – 2.1. Blindatura del principio di rigidità formale e *quorum* deliberativo. – 2.2. L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica. – 2.3. ... sui giudici della Corte costituzionale. – 2.4. ... e sulla componente laica del CSM. – 2.5. La conciliazione intra-legislativa. – 3. Uno statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare. – 4. Brevi spunti conclusivi.

1. *Premessa: una rappresentanza sostenibile.*

Nello studio degli organi costituzionali il dato strutturale (ossia le modalità di composizione) viene sovente considerato come elemento autonomo – e talvolta anche scientificamente recessivo – rispetto al dato funzionale: la recessività della riflessione giuridica sulla composizione delle istituzioni collegiali risulta maggiormente evidente quando si tratta delle istituzioni rappresentative, in quanto tema ritenuto appannaggio, per la contiguità con la materia dei sistemi elettorali, della scienza politica. Non a caso la costituzionalistica francese pone uno stretto legame tra dimensione politica e dimensione giuridica delle istituzioni: notissime sono le teorie di Maurice Duverger sulla influenza dei sistemi di partito sulla forma di governo, distinguendo a seconda del sistema elettorale e della base politica tra democrazie "mediate" e democrazie "immediate" e non è un caso che la manualistica francese tratti in un nesso inscindibile le istituzioni politiche e il diritto costituzionale¹.

La *ratio* delle modalità di composizione delle istituzioni rappresentative cela molto di più del mero dato organizzativo, in quanto costituisce un indice rivelatore del tasso di democraticità del sistema costituzionale, di quella *fair reflection* o riflessività delle istituzioni che la dottrina anglosassone pone come presupposto della più o meno influente ricaduta nel contesto sociale e del grado di *responsiveness* delle istituzioni e delle politiche pubbliche², tenendo tuttavia ben presente

¹ M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Bari, Laterza, 1978; trad. it., *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, 1955. L'autore distingue tra sistemi a "parlamentarismo maggioritario" fondati su due partiti nei quali sono gli stessi elettori a scegliere il governo secondo un modello democratico diretto, nel senso moderno del termine, e sistemi a "parlamentarismo non maggioritario" fondati su più di due partiti, nei quali il governo è normalmente formato da coalizioni fatte e disfatte dagli eletti e dunque si è al cospetto di "democrazie mediate" (*op. cit.*, 114-115). Duverger nella sua opera menziona l'esempio della Gran Bretagna: ma la situazione italiana non è comparabile a quella britannica, poiché lontanissimo è il contesto politico ed il sistema elettorale delle due esperienze costituzionali. Nel sistema britannico, infatti, è il leader del partito che ha vinto le elezioni ad essere nominato primo ministro dalla Corona ed è il nodo inestricabile che lega leadership e premiership, fondato sul bipartitismo sostanziale e sulla regola dell'alternanza (favorita dal sistema maggioritario a un turno) all'origine della stabilità di quel sistema costituzionale, caratterizzato da un insieme di pesi e contrappesi che fanno sì che il rapporto tra il partito e il leader-premier resti immutato fin tanto che la maggioranza parlamentare non decida di mettervi fine: la subordinazione di fatto del primo ministro al Parlamento testimonia la reale, e non effimera, supremazia di quest'ultimo.

² S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, trad. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2012; T.J. LOWI, *American business, Public Policy, Case-Studies, a Political Theory*, in *World Politics*, XVI, marzo 1964, tr. it. in T.J. Lowi, *La scienza delle*

l'insegnamento per cui la capacità di "risposta" alle esigenze del demos (la *responsiveness*) viene in rilievo attraverso la competizione nel "mercato elettorale" che attribuisce al popolo il giudizio del "voto retrospettivo" (*accountability*), considerando sempre il rischio dell'inversione del "rapporto fra governanti e governati, a tutto vantaggio dei secondi, i quali sarebbero i veri registi di un film che non si è mai visto: con il popolo che esige e le élites che si adeguano" e conseguente scadimento della democrazia rappresentativa in "*demo-crazia, con tutto il carico di demagogia, inettitudine e anomia capace di trasformare il governo rappresentativo in una sorta di populismo istituzionalizzato, non molto distante dalla polibiana oclocrazia*"³.

Nell'architettura della Costituzione italiana, avendo l'Assemblea costituente concepito il numero dei parlamentari e la composizione pluralistica del Parlamento come il fulcro dell'ingranaggio che fa muovere la forma di governo parlamentare (dalla composizione dei gruppi parlamentari e delle commissioni alle maggioranze qualificate per la revisione costituzionale per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla componente laica del CSM e ai giudici della Corte costituzionale), occorre ragionare intorno al grado di impatto che la riduzione del numero dei parlamentari comporterà sul piano politico costituzionale, senza liquidarla come una questione di carattere marginale, perché anzi la mera comparazione con la consistenza numerica dei Parlamenti contenuta in altri testi costituzionali assunta in termini assoluti non dà contezza dell'ottica sistemica⁴.

La logica che ha guidato il Costituente è stata quella di dotare il Paese di un numero di parlamentari che fosse congruo e attuale rispetto alla popolazione: il concetto di rappresentatività accolto dal Costituente non si basa dunque su numeri cardinali, come la rappresentanza del Senato USA concepita in numero fisso per dare uguale peso a tutti gli Stati membri indipendentemente dall'estensione territoriale, ma su un quoziente rappresentativo dato dal rapporto eletto/abitanti⁵. L'obiettivo dei Costituenti, memori dell'esperienza autoritaria, era quello di garantire la più ampia e pluralistica rappresentanza politica, mantenendo costante il rapporto numerico tra eletti e abitanti, di modo che il numero dei parlamentari seguisse l'andamento demografico della popolazione.

Occorre, pertanto, non solo valutare l'impatto della revisione sul sistema costituzionale, ma capire quali dei correttivi proposti o proponenti siano in grado di bilanciare gli effetti tutt'altro che neutri del taglio⁶.

politiche, Bologna, Il Mulino, 1999, 5-36); H.D. LASSWELL, *The Policy Orientation*, in H.D. Lasswell e D. Lerner (a cura di), *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Methods*, Standford, Standford University Press, 1951; R. DAHL, *Sulla Democrazia*, Bari, Laterza, 2002.

³ Si leggano le mirabili riflessioni di A. Di GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 59 ss., in part. 93-95.

⁴ G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, 232; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, numero peciale, 2019, 81 ss.

⁵ Si legge, infatti, nel resoconto della seduta del 27 gennaio 1947 dell'Adunanza Plenaria della Commissione per La Costituzione presieduta da Ruini che l'obiettivo dei costituenti era di determinare una rappresentanza più ampia e più forte del passato che rifuggisse dalle tentazioni tipiche delle forze anti-progressiste di esautorazione degli organi rappresentativi. Tanto che fu fissato il rapporto di un deputato ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, e di un senatore ogni 200.000 abitanti, o frazione superiore a 100.000 abitanti, optando per una *rappresentanza di tipo incrementale*, ossia che mutasse nel numero dei rappresentanti al variare della consistenza della popolazione (il calcolo fu fatto sull'ultimo censimento dell'epoca che calcolava 42 milioni di italiani). Fu nel 1963 che con una revisione costituzionale (l. cos. N. 2/1963) si cristallizzò il numero dei parlamentari in 630 deputati e 315 senatori, rendendo ininfluenza sulla dimensione del Parlamento il mutamento della consistenza demografica del paese. La cristallizzazione del numero dei parlamentari attuata con la riforma del 1963 opera una costante, ineluttabile e naturale riduzione della rappresentanza se consideriamo l'aumento demografico degli ultimi settant'anni e, si auspica, quello a venire (nel 1963, quando fu fissato il numero dei parlamentari, il rapporto per i deputati era 1/80.000; oggi è 1/95.0000; per i senatori era 1/133.500, oggi 1/190.500).

⁶ Sulla riduzione del grado di rappresentatività degli elettori, dei partiti e dei territori prodotta dalla riduzione del numero dei parlamentari S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., 234 ss.

Si tratta di un tema, quello della riduzione del numero dei parlamentari, che tocca il tessuto nervoso della democrazia e della democraticità di un ordinamento costituzionale e che va messo in stretta relazione con le leggi elettorali esprimendo in questo collegamento la dimensione dinamica della rappresentanza politica e dunque i nessi fondamentali tanto della forma di Stato, ossia il rapporto tra governanti e governati, quanto della forma di governo, ossia i meccanismi istituzionali che mettono in relazione gli organi costituzionali.

La connessione tra riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale⁷ pone in evidenza in primo luogo la non neutralità della revisione in relazione al tasso di rappresentatività che si determinerà al primo rinnovo del Parlamento – e qui assume rilevanza l’opzione politica per un determinato sistema elettorale - e in secondo luogo il riflesso che detto mutato indice di rappresentatività potrà spiegare sugli istituti di garanzia.

Il fine della governabilità, posto come obiettivo primario della riforma accanto a quello del contenimento della spesa, è un obiettivo politico costituzionalmente legittimo che si riflette sul piano sociale ed economico, ma esso non può essere perseguito in dispregio del principio rappresentativo o come fine autonomo rispetto allo stesso, che al contrario, non è un mero obiettivo politico bensì un principio fondamentale che connota e innerva la nostra Costituzione.

L’ancillarità dell’obiettivo della governabilità rispetto al principio di rappresentanza è stata evidenziata dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 1/2014 in materia di legge elettorale: afferma la Corte che *“il legislatore, pur nell’esercizio della sua ampia discrezionalità, non può comprimere illimitatamente la “rappresentatività dell’assemblea parlamentare” in modo “incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), si fondano sull’espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di una caratterizzazione tipica ed infungibile” (sent. 106 del 2002) tra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e di controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”* (cons. 3.1 in diritto)⁸.

Eppure, nonostante i moniti della Corte, il Parlamento è divenuto nel tempo un “rappresentante” a basso tasso di rappresentatività: questo è l’effetto di un lungo processo di delegittimazione della decisione politica, dovuta alla perdita di autonomia del singolo parlamentare e all’ostracismo del carattere peculiare della decisione, ossia che essa è frutto di mediazione tra le forze politiche. E se vogliamo che la rappresentanza non sia una formula vuota, è necessario che il Parlamento torni ad essere il luogo della decisione mediata e non si limiti a ratificare scelte esterne, trasferendosi di fatto la sede della decisione nel Governo.

Nel momento in cui la forbice tra rappresentanza e rappresentatività si allarga, si innesca una deriva che colpisce il rapporto tra governanti e governati e mira a istituzionalizzare il conflitto tra cittadini (governati) e casta (governanti), caricandolo di valenze antiparlamentari e oclocratiche molto rischiose per la tenuta del sistema democratico.

Fatta la riduzione dei parlamentari, occorre pertanto tentare strade che ne riducano l’impatto sul sistema costituzionale⁹.

⁷ Per una disamina dell’incidenza del sistema elettorale *Rosatellum-bis* sulla forma di governo e in particolare sull’esaltazione del ruolo dei due leader di maggioranza nello svolgimento del rapporto fiduciario e nella determinazione della politica nazionale, L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII legislatura*, in Costituzionalismo.it, 3/2018, 77 ss.

⁸ Si consenta di rinviare a M. CALAMO SPECCHIA, *Quando il fine non giustifica i mezzi. La revisione costituzionale che taglia il numero dei parlamentari*, in Libertà e Giustizia, 15 febbraio 2020, 4.

⁹ Si legga l’intervista a G. SILVESTRI, *“Nel taglio c’è disprezzo” per il nostro Parlamento*, *La Stampa*, 19 settembre 2020, 5. Sottolinea l’intento antiparlamentare della l. cost. n. 1/2020 Fiammetta Salmoni, che offre una lettura del dibattito pubblico che ha preceduto e accompagnato la campagna elettorale referendaria attraverso l’opera di decostruzione della rappresentanza entrata ormai nel lessico politico contemporaneo con una singolare assonanza con quanto avvenuto negli anni Venti del Novecento, F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in Rivista AIC, 4/2020 (14/12/2020), 519-522.

2. *L'impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulle funzioni di revisione costituzionale, sulle funzioni elettorali del Parlamento in seduta comune sui quorum deliberativi "speciali" del Parlamento.*

Tenuto conto dell'impatto del principio di rappresentanza politica sulla concreta modalità di svolgimento delle funzioni di garanzia costituzionale come messo ben in evidenza dalla sentenza n. 1/2014 prima richiamata, il risultato del *referendum* del 2020 pone in evidenza in primo luogo l'indebolimento del principio di rigidità formale¹⁰, che esige un ripensamento dell'art. 138 Cost. nell'ottica di un rafforzamento procedurale e dei *quorum* di garanzia necessaria all'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali, passando anche per la costituzionalizzazione del ruolo delle minoranze parlamentari.

Una seconda esigenza volta alla razionalizzazione della deliberazione parlamentare, facilmente percorribile senza incidere sul testo costituzionale, potrebbe prendere in considerazione la valorizzazione della funzione conciliativa tra Camera e Senato attraverso l'istituzione della commissione mista paritetica.

In terzo luogo, occorre valutare se la riduzione del numero dei parlamentari produca un impatto sulle maggioranze richieste per alcune deliberazioni parlamentari. In questo caso la formazione delle Commissioni e dei gruppi parlamentari risentirebbe della sensibile riduzione dei parlamentari perché sarebbe problematico garantire la presenza delle minoranze parlamentari in tutte le commissioni o garantire l'equilibrio tra maggioranza e opposizione, quando sono previsti *quorum* assoluti: si pensi alla formazione degli organi di garanzia, alla convocazione straordinaria delle Camere, alla rimessione di un disegno di legge dalle Commissioni in sede deliberante alle Camere, alla richiesta di *referendum*, alle leggi di amnistia e indulto e di approvazione dei trattati internazionali, all'approvazione dei regolamenti parlamentari, alla presentazione della questione di fiducia, e così via¹¹.

Il filo rosso che lega le riflessioni che seguiranno è la considerazione che esiste uno stretto legame tra struttura e funzioni degli organi costituzionali, che assume particolare rilevanza per gli organi politici in relazione ai quali oggi più che mai trova conferma la nota teoria di Leopoldo Elia, per la quale *"ogni forma di governo include un contesto partitico che la qualifica almeno in parte,*

¹⁰ L'art. 138 fu approvato dall'Assemblea Costituente il 3 dicembre 1947, quando erano stati già approvati tanto l'odg Giolitti del 23 settembre 1947 sull'elezione della Camera in collegi plurinominali con sistema proporzionale quanto l'odg Nitti del 7 ottobre 1947 sull'elezione del Senato in collegi uninominali secondo il principio maggioritario: risulta evidente, pertanto, che per l'Assemblea costituente la garanzia di ponderazione nel processo di revisione costituzionale – dunque del principio di rigidità – era data dai tre elementi contestuali, ossia diversità di elezione delle due Camere nei modi e nei tempi, bicameralismo perfetto e congruo numero dei parlamentari, elementi, dunque, nell'ottica dei Costituenti non negoziabili. L'indebolimento del procedimento di revisione costituzionale parte dunque da lontano: nella seduta del 20 gennaio 1948, quando, entrata ormai in vigore la Costituzione, si trattò di dare attuazione alle scelte costituenti in merito all'elezione dei parlamentari, la Costituente approvò l'emendamento Dossetti, leader della sinistra democratica e convinto proporzionalista, che propose di sostituire la proposta governativa *"metà più uno"* con *"settantacinque per cento"*, un *quorum* talmente elevato da aggirare la scelta costituente e che la successiva legge elettorale del 6 febbraio 1948 n. 29 stabilì in *"un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti"* con il paracadute della ripartizione dei seggi vacanti per ciascuna regione in base a liste e in proporzione ai voti ottenuti dai candidati secondo il metodo D'Hondt. Un elemento della rigidità costituzionale era pertanto stato già superato prima ancora che la Costituzione producesse i propri effetti e poi nel 1963 sarà la volta di quello della diversa durata delle due Camere, con la legge costituzionale 2/1963 che fissò il numero dei parlamentari e parificò la durata dei due rami del Parlamento, eliminando (consapevolmente?) quel contrappeso costituzionale voluto dai Costituenti. Sulla questione si consenta di rinviare a M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "qualiy over quantity": tanto rumore per nulla?*, in *DPE Rassegna online*, 1/2020, 11-12; per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente sul procedimento di revisione costituzionale, L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2016, 125ss.; sulla natura della revisione costituzionale tra funzione di garanzia procedurale e finalità politica del *referendum*, R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in Rivista AIC, 3/2018 (30/09/2018), 67-68.

¹¹ P. COSTANZO, Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in questa Rivista, 2020/I, 76.

sia dal punto di vista strutturale, sia, più ancora, dal punto di vista funzionale”. Sicché per valutare gli effetti di una riforma costituzionale che incide sulla struttura del Parlamento nell’ambito di una forma di governo parlamentare non si può considerare solo la disciplina costituzionale dei rapporti tra gli organi costituzionali, ma occorre considerare anche il dato partitico-politico che incide sulla struttura e sul funzionamento di essa¹².

2.1. *Blindatura del principio di rigidità formale e quorum deliberativo.*

I Costituenti stabilirono il *quorum* deliberativo della revisione costituzionale avendo ben presente che esso, operando con un congruo numero di parlamentari e soprattutto in un contesto di bicameralismo perfetto ma con una diversa durata delle due Camere - che avrebbe favorito una maggiore ponderazione nella decisione e un reale pluralismo politico (anche con la possibilità che si formassero maggioranze diverse tra i due rami del Parlamento) - avrebbe consentito alle minoranze di svolgere la propria funzione di opposizione costruttiva e di concorrere in modo determinante all’approvazione della revisione costituzionale.

Un dato oggi acquisito è che il doppio circuito deliberativo del procedimento di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) non pone più la Costituzione al riparo dalle cd. riforme “a colpi di maggioranza”: le vicende della legge elettorale degli ultimi 15 anni prima in favore di un sistema elettorale misto a tendenza maggioritaria nel 1993 (leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993, c.d. riforma “Mattarella”) ¹³ e poi di un sistema (apparentemente) proporzionale con premio di maggioranza nel 2005 (la citata legge n. 270/2005) che si è cercato di correggere con un sistema misto “rovesciato” rispetto a quello disciplinato dalla legge Mattarella, previsto dalla legge Rosato bis n. 165 del 3 novembre 2017, i cui effetti ipermaggioritari sono stati evidenziati a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, in relazione soprattutto ai collegi uninominali per l’elezione del Senato, hanno determinato uno slittamento della forma di governo reale dal modello parlamentare prefigurato dalla Costituzione, dando vita ad una presidenzializzazione strisciante dell’esecutivo¹⁴.

Il fattore più pericoloso in grado di produrre la degenerazione del parlamentarismo è collegato all’exasperazione del principio maggioritario “*in virtù del quale i gruppi che possono vantare un contingente consenso elettorale e i governi che ne conseguono si ritengono legittimati ad agire oltre le regole e a prescindere dal rispetto dei contrappesi di garanzia, che caratterizzano la più evoluta forma di stato liberaldemocratica, in continuità con il tradizionale principio di separazione dei poteri*”¹⁵.

Non è un caso, infatti, che già nel 1995 – all’indomani dell’entrata in vigore delle leggi elettorali maggioritarie - Giulio Napolitano e Sergio Mattarella, insieme ad altri deputati tra i quali Leopoldo Elia e Franco Bassanini, depositarono alla Camera dei Deputati la proposta di legge costituzionale n. 2115/1995 con la quale si chiedeva il rafforzamento dell’art. 138 per scongiurare il pericolo di una revisione costituzionale consegnata nelle mani di contingenti maggioranze - circostanza concretamente verificatasi nel 2001 con la revisione del titolo V passata con una manciata di voti (quattro per l’esattezza) – e per la prima volta nella storia repubblicana rimessa al voto popolare.

¹² L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano 2010, 551.

¹³ A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foro Italiano*, vol. 117, parte V, 1994, 377 ss.;

¹⁴ Cfr. M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo*, in Costituzionalismo.it, 2/2019, 138-142. Per una rassegna della tendenza alla torsione presidenziale dei sistemi costituzionali si vedano i saggi contenuti nel *Dossier/DPCE* a cura di A. Di Giovine, A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2008.

¹⁵ E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, “Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari”, Quaderno n. 21, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012, 22.

Dopo il tentativo di modifica della legge di revisione costituzionale del 2006 bocciata dal popolo italiano con il *referendum* costituzionale del 25-26 giugno 2006, Andrea Manzella insieme ad altri depositava un'altra proposta di revisione dell'art. 138 (n. 817/2006) seguita da un'altra ancora a firma di Anna Finocchiaro la n. 741 del 2008 nella quale testualmente si legge che "*il carattere rigido della carta costituzionale rappresenta, insieme all'indipendenza degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), il presidio più robusto per evitare che la Costituzione diventi uno strumento della politica della coalizione vincitrice nelle elezioni politiche*". Tutte le proposte di revisione costituzionale insistevano e insistono sul rafforzamento dei *quorum* deliberativi in guise diverse, dalla previsione dei due terzi per tutte le quattro deliberazioni all'innalzamento del *quorum* ai quattro quinti, alla previsione del *referendum* obbligatorio.

La torsione maggioritaria del sistema politico, come ben evidenzia l'esperienza italiana, non può non estendere i propri effetti sulla tenuta dei meccanismi di garanzia della rigidità costituzionale previsti dalla procedura di revisione costituzionale, soprattutto considerando l'opzione di sistemi a elettorali a decisa tendenza maggioritaria, in relazione ai quali la logica consensuale sottesa alla maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, tipica dei sistemi parlamentari a base pluralistica, non è più sufficiente a garantire la rigidità costituzionale. Seguendo questa chiave di lettura, sarebbe auspicabile rafforzare non solo i *quorum* deliberativi, ma anche la seconda deliberazione parlamentare, che permane un ciclo legislativo incompleto e parziale¹⁶: è evidente, infatti, che l'art. 138 era destinato a operare in un impianto politico pluralistico e in una logica proporzionale e che i previsti *quorum* - nella transizione al sistema maggioritario - hanno rivelato la propria inadeguatezza a garantire la rigidità costituzionale, inadeguatezza non colmata dalle misure attuative contenute nei regolamenti parlamentari.

Pertanto, se si dovessero assecondare le inclinazioni maggioritarie del sistema politico, tra le revisioni costituzionali urgenti rientra con priorità la modifica dell'art. 138 della Costituzione italiana, al fine di "blindare" il procedimento di revisione costituzionale indebolito dalle riforme elettorali maggioritarie, considerando che quello che si è consumato il 20-21 settembre 2020 è l'ultimo (in ordine di tempo) tentativo di allineare la Costituzione alla deriva presidenzialistica (o premieristica), ossia tendente alla cd. "democrazia concentrata" innescata nel biennio 1991- 1993: si potrebbe pensare a un rafforzamento dell'impatto deliberativo delle opposizioni parlamentari al procedimento di revisione costituzionale o a rendere obbligatorio il *referendum* costituzionale, come accade in Francia nella procedura aggravata "ordinaria" (mi si passi l'ossimoro) di revisione costituzionale di cui all'art. 89 della Costituzione della V Repubblica.

Accanto al ruolo delle minoranze parlamentari nella fase deliberativa che possono trovare un concreto riscontro solo attraverso l'opzione di un sistema elettorale che assicuri una composizione realmente pluralistica delle assemblee parlamentari, un altro elemento di rafforzamento del procedimento di revisione costituzionale potrebbe essere rappresentato dalla previsione del *referendum* obbligatorio qualora la seconda deliberazione non abbia conseguito il *quorum* dei 2/3.

La Francia rappresenta un interessante caso di raffronto, considerando il principio di rigidità formale come una sorta di canone in grado di conciliare stabilità ed evoluzione costituzionale al fine di rispondere ai bisogni della società: «*une constitution est vivante: elle reproduit le cycle biologique. Elle naît, se développe et meurt. Son existence est rythmée par l'exercice du pouvoir constituant, appelé successivement originaire au moment de son élaboration et dérivé lors de sa révision*»¹⁷.

L'art. 89 Cost. francese disciplina, infatti, un procedimento "ordinario" di revisione e uno "speciale": esso è comunemente definito l'atto che introduce una modifica costituzionale secondo le

¹⁶ Sempre attuali le riflessioni di G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesaurò")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. II, Napoli, 2010, 1221 ss.

¹⁷ J. GIQUÉL, J. E. GIQUÉL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 25e édition, 2011, 189.

regole che la Costituzione stessa impone¹⁸. Il procedimento rinforzato previsto dall'art. 89 è riuscito a bilanciare l'intervento del Parlamento e quello del Governo: l'iniziativa della revisione è di tipo concorrente, spettando separatamente sia all'esecutivo (Presidente, su proposta del Primo ministro) che a ciascun membro del Parlamento; la discussione avviene presso ciascuna camera separatamente, che dovrà votare a maggioranza assoluta il medesimo testo (in questo caso il bicameralismo è strettamente paritario) e il governo non può opporre alcun meccanismo di razionalizzazione parlamentare (commissione mista, *dernier mot*); infine, il progetto di revisione sarà sottoposto a ratifica popolare con *referendum* (cd. procedimento "ordinario"). Non si fa luogo a *referendum*, qualora il Presidente della Repubblica, d'accordo con il governo (che deve controfirmare), decida di sottoporre il progetto di revisione ai parlamentari riuniti in Congresso, che dovranno votare a maggioranza dei tre quinti: pertanto il *referendum* popolare può essere rimpiazzato da un secondo voto sul testo di revisione reso da un'assemblea composta dalle due camere riunite, senza che questo secondo voto possa sostituirsi alla volontà espressa separatamente dalle due camere sull'iniziativa della revisione (cd. procedimento "speciale").

La soluzione adottata oltrelpe si colloca nell'ottica di equilibrare la partecipazione dell'esecutivo e del legislativo nel procedimento che modifica la Costituzione: in questo senso si giustifica la discrezionalità riconosciuta al Presidente della Repubblica che nella forma di governo francese è anche capo dell'esecutivo.

In merito all'art. 138 della nostra Costituzione, una soluzione potrebbe essere offerta dal rafforzamento dei *quorum* speciali (quattro quinti) e dall'introduzione del *referendum* obbligatorio qualora la seconda deliberazione sia approvata a maggioranza assoluta: questo elemento di rafforzamento svolgerebbe una funzione integrativa della decisione parlamentare che non sia stata raggiunta con il concorso ampio delle minoranze, senza affidare all'alea della richiesta referendaria entro tre mesi l'attivazione di strumenti compensativi.

Per interrompere, invece, quella tendenza manifestatasi con le riforme "a colpi di maggioranza" si potrebbe guardare alla Costituzione belga: l'art. 195 della Cost. belga prevede che per essere oggetto di un procedimento di revisione le disposizioni costituzionali devono essere "*ouvertes à révision*" dalle camere legislative federali e dal Re; la dichiarazione di revisione comporta lo scioglimento automatico del Parlamento federale. Sarà, dunque, il nuovo Parlamento a deliberare la revisione con un *quorum* partecipativo dei 2/3 dei membri e un *quorum* deliberativo di 2/3 dei presenti.

Immaginando un rafforzamento dell'art. 138, l'ipotesi di scioglimento automatico del Parlamento promotore della revisione imporrebbe la ricerca di una amplissima condivisione ex ante tra le forze politiche idonea a superare lo scoglio della nuova elezione.

2.2 *L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica.*

In precedenti parti dell'odierna trattazione si è affermato che la riduzione del numero dei parlamentari possa condizionare i processi di formazione e di funzionamento degli organi di garanzia costituzionale. Il capo dello Stato è eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei tre quinti per i primi tre scrutini e a maggioranza assoluta per i successivi e la riduzione di un terzo del numero dei parlamentari riduce anche in questo caso il rapporto di forza delle minoranze e consegna l'elezione del Presidente della Repubblica alla contingente maggioranza; inoltre i 58 delegati regionali avrebbero una decisiva incidenza sull'elezione del Presidente della Repubblica molto maggiore rispetto al passato, potendone influenzare l'elezione. Attualmente si sta ponendo

¹⁸ P. ARDANT, *La révision constitutionnelle en France: problématique générale*, in *La révision de la Constitution, journées d'études des 20 mars et 16 décembre 1992*, Association française des constitutionnalistes, Economica, 1993, 80.

mano proprio alla revisione dell'art. 58 riducendo da tre a due il numero dei delegati regionali¹⁹: tale opzione non è, tuttavia, idonea a costituire un bilanciamento del principio maggioritario poiché difficilmente le minoranze politiche riusciranno ad esprimere il loro delegato regionale all'elezione presidenziale, qualora vi siano solo due delegati eleggibili.

Ancora, la drastica riduzione del numero dei parlamentari influisce anche sul ruolo del Presidente della Repubblica: non va tralasciato che l'art. 90 della Costituzione prevede la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato a maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune: con la riduzione dei parlamentari occorrerebbero solo 301 parlamentari contro i 476 di prima. Anche qui diventa rilevante capire verso quale sistema elettorale si orienta la scelta politica perché questo nuovo assetto costituzionale potrebbe spingere verso la formazione di una maggioranza monolitica che ponga il Presidente della Repubblica in posizione di subordinazione rispetto al Presidente del consiglio dei ministri che è espressione di quella maggioranza, con quali infausti esiti è facile prevedere qualora questa revisione fosse accompagnata da una riforma elettorale in senso maggioritario, che emarginando il ruolo delle minoranze tanto nella scelta quanto nella permanenza in carica del Presidente della Repubblica finirebbe con il vanificare il ruolo di garante dell'unità nazionale che è assegnato alla figura del Capo dello Stato dall'art. 87 della Cost.

2.3. ... sui giudici della Corte costituzionale.

Anche la composizione della Corte costituzionale è stata, indubbiamente, frutto di scelte precise dell'Assemblea costituente che hanno voluto escludere a priori un'elezione rimessa esclusivamente all'organo legislativo o alla componente monocratica del Parlamento come invece avviene ad esempio in Germania o in Francia dove la composizione delle Corti costituzionali è riservata alla sfera politica e questo per evitare che sin dall'origine la Corte costituzionale potesse configurarsi come una "terza camera", mentre l'elezione di un terzo dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune ha consentito di garantire il circuito democratico (neutralizzando le critiche spesso mosse sul difetto di legittimazione democratica della nostra Corte) garantendo, al contempo, la necessaria indipendenza e imparzialità dell'organo, la cui natura è in costante bilico tra funzione politica e funzione giurisdizionale. La composizione pluralistica e indipendente della Corte costituzionale è garantita altresì dal particolare meccanismo di sostituzione di ciascun giudice per fine mandato che rimane nella "quota" del soggetto eligente, senza potersi far luogo a eventuale prorogatio come espressamente escluso dall'art. 135, comma 4 Cost. e confermato dall'art. 5 della legge cost. n. 2/1967 che prevede la sostituzione del giudice costituzionale entro un mese dalla cessazione.

La delicata funzione svolta dalla Corte costituzionale impone che la scelta dei suoi componenti sia improntata a un procedimento che almeno nella fase parlamentare garantisca la più ampia convergenza delle forze politiche e la maggioranza dei due terzi per i primi tre scrutini e la maggioranza dei tre quinti dal quarto scrutinio in poi risponde proprio a questo scopo.

Con la riduzione dei parlamentari in termini numerici si passa da una maggioranza di 630 voti nei primi tre scrutini a 400 e da 567 voti dal quarto scrutinio in poi a 360 voti. Si potrebbe obiettare che astrattamente la riduzione del numero dei parlamentari non avrebbe conseguenze sulla designazione dei giudici costituzionali atteso che alla riduzione del numero dei parlamentari equivale anche un corrispondente effetto di rendimento del *quorum*, al netto di qualunque considerazione sulla consolidata prassi degli accordi tra i partiti su personalità di spicco la cui scelta non può essere considerata priva di una certa coloritura politica²⁰.

¹⁹ Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, in Federalismi.it, 4 novembre 2020, 3.

²⁰ E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni di "garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., 87 ss.

Ma qui entra in gioco l'influenza che sulla composizione delle Camere e sulle convergenze politiche sulla nomina possa avere la legge elettorale e il sistema di relazione tra i partiti, considerato che la diminuzione del numero dei componenti del collegio e conseguentemente delle forze politiche rappresentate neutralizzerebbe il ruolo delle minoranze parlamentari che proprio i *quorum* di garanzia richiedono come contrappeso per temperare la regola della maggioranza.

2.4.... e sulla componente laica del CSM.

Considerazioni analoghe possono svolgersi anche per l'elezione di un terzo dei componenti del CSM, la cd componente laica *ex art.* 104 cost. Attualmente sono 8 i componenti del CSM eletti dal Parlamento in seduta comune con la a maggioranza dei tre quinti dei componenti nei primi due scrutini e dei tre quinti dei votanti dal terzo scrutinio in poi. Anche qui i numeri subiscono una riduzione proporzionale alla riduzione dei parlamentari e i numeri richiesti per la votazione passano da 570 parlamentari a 360 per i primi due scrutini e da 286 a 181 dal secondo scrutinio in poi. Anche in questo caso pesa la caratura democratica del sistema e dunque la possibilità per le minoranze parlamentari di esercitare la propria funzione di contrappeso²¹.

2.5. La conciliazione intra-legislativa.

Una seconda esigenza volta alla razionalizzazione della deliberazione parlamentare, facilmente percorribile senza incidere sul testo costituzionale, potrebbe prendere in considerazione la valorizzazione della funzione conciliativa tra Camera e Senato attraverso la commissione mista paritetica.

La centralità decisionale del Parlamento può trovare un'espressione ulteriore in questo meccanismo di razionalizzazione parlamentare presente in Svizzera, Bosnia Erzegovina, Francia e negli Stati Uniti che sono sistemi a bicameralismo tendenzialmente paritario per le leggi ordinarie, ma anche in Germania e Belgio, che a fronte della differenziazione delle due camere con preferenza per la camera bassa prevedono leggi bicamerali, specificatamente individuate nelle rispettive Costituzioni, e in Spagna paese a bicameralismo differenziato: si tratta della Commissione mista paritaria (art. 45, II e III co., Cost. fr.; art.77 GG.; art. 83 Cost. Belgio; art. 74 II co., Cost. spagnola). Nel procedimento legislativo ordinario la Commissione mista paritaria (costituita da un numero uguale di deputati e di senatori) può essere convocata su iniziativa del Primo ministro dopo due letture o, in caso d'urgenza, dopo una sola lettura del testo da parte di ciascuna assemblea. Essendo generalmente l'ultima lettura effettuata dal Senato, la CMP consente ai senatori e ai deputati di trovare un accordo sugli emendamenti da apportare al progetto: l'approvazione in CMP è una procedura strettamente bicamerale in cui le due Camere sono poste su di un piano di parità e la composizione della Commissione in proporzione ai gruppi parlamentari offre garanzia del coinvolgimento delle minoranze²².

L'introduzione di questo meccanismo di razionalizzazione parlamentare nel nostro ordinamento potrebbe non seguire la via della revisione costituzionale. Leggendo, infatti, gli artt. 70-72 della Costituzione, dedicati al procedimento legislativo, in sede di modifica dei Regolamenti parlamentari, si potrebbero predisporre strumenti deliberativi che consentano il superamento della "*navette*": guardando alla Costituzione francese, il procedimento di approvazione della legge nasce bicamerale paritario e in terza lettura sono previsti dei meccanismi di superamento dello stallo parlamentare (*vote bloqué*, commissione mista paritetica di conciliazione, ecc.). D'altra parte, l'art. 72 della Costituzione della Costituzione italiana già prevede con una formula molto ampia, da

²¹ E. VIVALDI, *Prime considerazioni ...*, cit., 87 ss.

²² R. TUTINELLI, S. BONANNI, *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali*, Nota breve del Servizio Studi del Senato, n. 18, dicembre 2013.

definire nelle modalità applicative in sede regolamentare, che il regolamento parlamentare "Può altresì 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". Ben si dovrebbe dunque mettere mano seriamente a una riforma organica dei Regolamenti parlamentari, che la Costituzione stessa prevede come meccanismo di flessibilizzazione e razionalizzazione del procedimento legislativo.

3. Uno statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare?

L'esigenza di blindare gli istituti di garanzia si intreccia con quella del rafforzamento del ruolo delle minoranze, attualmente sclerotizzato da una torsione della forma di governo in senso maggioritario competitivo, non assistita da contrappesi istituzionali, anche procedurali (ad esempio con la limitazione della questione di fiducia e della tecnica dei maxi emendamenti, che impedisce alle minoranze di contribuire al dibattito pubblico) con ruoli fissi attribuiti in Parlamento alla maggioranza e all'opposizione secondo una logica di contrapposizione basata sui numeri e non di cooperazione basata sui contenuti e sulla flessibilità delle opzioni politiche di voto in volta in gioco.

La relazione che esiste tra maggioranza e minoranze nella dinamica politica della nostra forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione impone un ripensamento sul ruolo di garanzia che deve essere riconosciuto all'opposizione²³.

Una soluzione potrebbe essere offerta da un rafforzamento implicito, scaturente dal sistema elettorale proporzionale "sbloccato", ossia senza soglia di sbarramento (o con soglia minima) e senza pluricandidature e con voto di preferenza, che tuteli la funzione delle minoranze parlamentari nel procedimento di revisione costituzionale, garantendone un ampio ingresso in Parlamento, oppure da un rafforzamento esplicito, ossia introducendo in Costituzione un apposito "statuto dell'opposizione" e di conseguenza, perché no, un ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale²⁴ che potrebbe contribuire a contrastare quella tendenza alla marginalizzazione della Corte costituzionale dovuta al monopolio giudiziario dei promovimenti²⁵ e considerato che la tutela costituzionale dell'opposizione parlamentare, al momento sparsa in disposizioni costituzionali o diluita nei regolamenti parlamentari, consentirebbe l'emersione di quel requisito dell'omogeneità che difetta al concetto di minoranza e che è proprio dell'opposizione, come ci ricorda anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017.

D'altra parte, il ricorso al giudice costituzionale da parte delle minoranze parlamentari è un potere attribuito ai parlamentari tedeschi, spagnoli e francesi. L'art. 93 del GG. prevede due forme di accesso al *Bundesverfassungsgericht* ad opera di un quarto dei membri del *Bundestag*, considerato potere dello stato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha "gettato le fondamenta di un ordine politico nel quale le opposizioni considerate antisistema sono di fatto escluse dall'agone politico legale, al quale sono ammesse solo le formazioni che dimostrano un leale atteggiamento di accettazione del confronto democratico"²⁶. La Costituzione francese disciplinava ab origine il solo controllo astratto e preventivo, ma nel 1974 una revisione costituzionale introduce la *saisine parlementaire*, ossia il ricorso di 60 deputati o di 60 senatori, vale a dire una minoranza parlamentare, che assume sin da subito una funzione di contrappeso al sistema elettorale

²³ Per una ricostruzione del ruolo dell'opposizione parlamentare con riferimento all'esperienza britannica quale tentativo di estrapolazione di un modello di analisi, distinguendo le Costituzioni che fanno esplicito riferimento all'opposizione politico-parlamentare, quelle che implicitamente trattano la funzione dell'opposizione e quelle che contengono disposizioni sullo status, ruolo e poteri delle minoranze politiche, A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su Lo "Statuto costituzionale, dell'opposizione parlamentare"*, Trieste, EUT, 1999, 114-119.

²⁴ G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 13 febbraio 2019, 1 ss.

²⁵ R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2018 (30 settembre 2018), 966.

²⁶ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Mulino, Bologna 2012, 93.

maggioritario e che non ha lesinato doglianze nei confronti dei *vitia in procedendo* della legge²⁷. La Costituzione spagnola attinge a piene mani da quella tedesca, prevedendo il doppio binario di accesso, prevedendo che 50 deputati o 50 senatori possano presentare ricorso di incostituzionalità o utilizzare anche, individualmente, la via dell'*amparo*.

Un utile elemento di confronto, per ciò che concerne la posizione costituzionale delle minoranze parlamentari, è dato dalla revisione costituzionale francese del 2008, ricordata sovente per la previsione della QPC, ma interessante anche sotto altri profili.

Difatti, una delle novità della revisione costituzionale del 2008 è stata la previsione di uno statuto dell'opposizione parlamentare, la cui attuazione è demandata alla legge e ai regolamenti parlamentari. Da un lato, l'ultimo comma dell'art. 4 Cost. prevede una riserva di legge non più destinata solo alla regolamentazione dei diritti dell'opposizione parlamentare ma orientata più in generale a garantire il pluralismo delle opinioni e l'equivalente partecipazione dei partiti e dei gruppi politici alla vita democratica della nazione. Dall'altro, l'art. 51-1 Cost., che funge da disposizione specificativa dei diritti dell'opposizione parlamentare, pone a carico dei regolamenti di ciascuna assemblea la determinazione dei rispettivi diritti dei gruppi parlamentari, a seconda che essi siano di maggioranza o di opposizione, riconoscendo a questi ultimi la loro peculiare posizione in Parlamento²⁸.

L'articolo 51-1 precisa che il regolamento riconosce dei diritti specifici ai gruppi di opposizione e ai gruppi minoritari e tale formulazione definisce il concetto di opposizione non più in rapporto al governo ma in rapporto alla maggioranza di ciascuna assemblea. Si avranno, quindi, tre tipologie di gruppi: i gruppi di maggioranza, ai quali si applicherà il diritto parlamentare comune, i gruppi d'opposizione e i gruppi minoritari interni alla maggioranza titolari di diritti specifici determinati dal regolamento parlamentare (la riserva della fissazione dell'o.d.g. di una seduta al mese, i diritti di partecipazione, il diritto d'emendamento, la funzione di controllo, ecc.).

Attraverso la previsione di uno statuto costituzionale dell'opposizione, si determina una sorta d'interferenza reciproca tra maggioranza e opposizione, ossia di concorrenza nella decisione parlamentare, giacché non sempre è agevole distinguere nell'attività di controllo come nell'attività legislativa il ruolo dell'opposizione. In questo senso va ripensato il principio della separazione dei poteri tradizionalmente incentrato sulla separazione funzionale intra-organica anziché sulla separazione istituzionale, esaltando la funzione critica dell'opposizione che è parte integrante del processo decisionale: in tale contesto non avrebbe più senso parlare di diritti specifici da far valere nei confronti della maggioranza ma di speciali prerogative che l'opposizione esercita nell'ambito del detto processo, nel senso che ne condivide le responsabilità del funzionamento istituzionale.

In questo modo si supererebbe la contrapposizione tra quelle teorie che assumono il sistema dei partiti come elemento della forma di governo e quelle teorie che considerano il sistema dei partiti come elemento fattuale in grado di condizionare il funzionamento della forma di governo, poiché lo statuto costituzionale dell'opposizione e delle minoranze parlamentari rafforzerebbe la concezione della forma di governo come *concreto assetto* delle relazioni istituzionali²⁹.

²⁷ D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 38 (Dossier: *Le Conseil constitutionnel et le Parlement*) - janvier 2013; O. BONNEFOY, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Droit, Université de Bordeaux, 2015.

²⁸ X. VANDENDRIESCHE, *Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants*, in *La semaine juridique*, JCP, 30 juillet 2008, 41 ss.; P. de MONTALIVET, *Les cadres nouveaux de la démocratie représentative*, in *La semaine juridique*, JCP, 30 juillet 2008, 24-25; P. AVRIL, *Le statut de l'opposition: un feuilleton inachevé*, in *LPA*, 19 décembre 2008, n. 254, 9 ss.

²⁹ G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in *Nella rete dei partiti*, cit., 158-159; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del convegno di Napoli – 14-15 giugno 2019*, a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo e A. Vuolo, Napoli 2020, 138; S. Prisco, *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in G. De Minico e G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Firenze, 2019, 29.

4. Brevi spunti conclusivi.

Il carattere rigido della Carta costituzionale rappresenta, insieme all'indipendenza degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), il presidio più robusto per evitare che la Costituzione diventi uno strumento della politica della coalizione vincitrice nelle elezioni politiche. Come ha affermato Enzo Cheli «*la Costituzione appartiene (...) a tutti i cittadini e va, di conseguenza, sottratta alla disponibilità della maggioranza, anzi deve operare essenzialmente come un sistema di limiti alla maggioranza*»³⁰.

La funzione delle minoranze e dell'opposizione parlamentare che si coagulano nelle assemblee rappresentative è l'essenza dei sistemi democratici che si ispirano al principio pluralistico, il quale trova nella libertà di organizzarsi in una molteplicità di partiti, che concorrono alla formazione della decisione politica, una delle sue massime esplicitazioni: il principio della maggioranza va pertanto letto insieme all'altro essenziale principio della tutela dei diritti delle minoranze che compongono la definizione delle contemporanee democrazie costituzionali lette nella loro complessità politica.

Nell'ormai storica ordinanza n. 17 del 2019³¹, Corte, nonostante concluda per l'inammissibilità del conflitto di attribuzione presentato da un gruppo di senatori nella loro veste di "minoranza qualificata", esalta nel Parlamento il "luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche" posto "a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme", trovandone riscontro non solo nella scansione dell'iter legislativo prevista dall'art. 72 Cost., ma anche nei poteri di parola, di proposta e di voto riconosciuti ai membri delle Camere dagli artt. 64, 67, 71 e 72 Cost.

La Corte ci consegna una forma di governo parlamentare di tipo monistico nella quale il principio della separazione dei poteri non si estrinseca nella relazione dialettica tra Esecutivo e Legislativo, tipica dei sistemi parlamentari dualistici (si pensi alla relazione tra Esecutivo e Congresso negli Stati Uniti) bensì nella relazione tra governo/maggioranza parlamentare, da un lato, e minoranze/opposizioni parlamentari, dall'altro: in questo senso chiarissima è l'affermazione per cui "a fronte di un potere, l'esecutivo, che entra pienamente nell'esercizio delle sue funzioni con l'approvazione della mozione di fiducia ex art. 94, primo e secondo comma Cost., la Carta costituzionale, pure senza mai utilizzare espressamente il termine "opposizione", avrebbe individuato un contropotere, prevedendo, all'art. 94, quinto comma Cost, che un decimo dei componenti di una Camera possa presentare una mozione di sfiducia al Governo in carica. Peraltro, la stessa frazione di parlamentari può, ai sensi dell'art. 72, terzo comma Cost., rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante" (punto quattro del fatto, ord. 17/2019).

Per cogliere appieno la lettura della Corte, occorre considerare che in un sistema parlamentare monistico vanno distinte nell'organo rappresentativo la maggioranza, la minoranza e l'opposizione: mentre la minoranza può avere una connotazione quantitativa, che si esprime nella contrapposizione politica con la maggioranza, l'opposizione parlamentare non esprime solo una forma di dissenso di tipo numerico ma, per richiamare la nota definizione di Giuseppe de Vergottini³², rappresenta una vera e propria funzione di controllo dell'operato del governo, sotto forma sia di un gruppo

³⁰ E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, 15.

³¹ Numerosi sono stati i contributi della dottrina a commento dell'[ordinanza n. 17/2019](#). Tra i tanti: A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in [Federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto*, in [Consultaonline.it](#), Studi, 17/2019, 71 ss.; S. CURRELLI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 1 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento più rispettoso della Costituzione*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 1 ss.; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 1 ss.; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 21 febbraio 2019; N. LUPO, *I maxi emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019, 1ss.; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in [Osservatorio Costituzionale](#), 5/2019 (3 settembre 2019), 58 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?* in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 1/2019, 1 ss.

³² G. DE VERGOTTINI, *Voce Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1990.

parlamentare di minoranza sia di un minoranza qualificata dell'Assemblea (opposizione-organizzazione).

L'ordinanza citata punta l'attenzione sulla funzione di legittimazione della decisione pubblica svolta dal dibattito parlamentare e dalla leale collaborazione delle minoranze nel procedimento legislativo ed è difficile non rilevare una singolare assonanza con quel corpus giurisprudenziale del Tribunale costituzionale tedesco che decidendo controversie tra organi costituzionali ha riconosciuto la tutela delle minoranze parlamentari e del singolo parlamentare nell'ambito del procedimento legislativo e della corretta applicazione delle norme costituzionali nell'iter deliberativo parlamentare³³.

A seguito della profonda trasformazione del tessuto politico italiano in presenza di partiti e movimenti a forte caratterizzazione leaderistica in cui i parlamentari godono di scarsa autonomia e di insufficiente collegamento con i rappresentanti occorre ripartire dalla rivalorizzazione del ruolo delle minoranze e dell'opposizione parlamentare, senza trascurare l'urgenza di ripensare il partito politico quale cinghia di trasmissione tra la società civile e le istituzioni.

Di qui, l'importanza di ragionare su uno statuto costituzionale delle minoranze e dell'opposizione parlamentare: non va infatti trascurato che il Parlamento italiano opera in un regime parlamentare monista a basso tasso di razionalizzazione e che questa fu una precisa scelta dei Costituenti che erano consapevoli della necessità di tenere indenne il Palamento dalle spinte centrifughe delle forze politiche del tempo che, pur unite nel consenso sui valori sui quali era stata edificata la Costituzione repubblicana, conservavano quella eterogeneità di visioni che la predisposizione di moduli organizzativi che agevolassero la contrapposizione avrebbe potuto contribuire a radicalizzare³⁴.

Ma i tempi sono cambiati e il processo di polarizzazione politica innescato dalle riforme elettorali degli anni Novanta esige un riordino anche attraverso una migliore definizione dei rapporti tra "potere" della maggioranza e "contropotere" delle minoranze e dell'opposizione nelle dinamiche della forma di governo parlamentare italiana. E anche guardando alle lezioni che provengono dal costituzionalismo occidentale, sebbene sempre saldamente ancorati alla nostra identità costituzionale.

La deriva verticistica e leaderistica della forma di governo che ha prodotto il drastico ridimensionamento del Parlamento, è molto più evidente in Italia rispetto ad altre democrazie: si pensi al ruolo di contrappeso svolto dal Congresso rispetto al Presidente Trump oppure al Parlamento britannico che ha difeso le sue prerogative costituzionali nella vicenda della Brexit, o al Parlamento quale luogo della mediazione politica come nel caso della stipula degli accordi di coalizione come avvenuto in Germania e in Spagna. Al contrario, in Italia la crisi dei partiti politici come corpi intermedi e la convinzione politica che la governabilità debba prevalere sulla rappresentanza hanno insinuato nell'opinione pubblica l'idea che il Parlamento sia un organo di cui poter fare a meno, come accade purtroppo di ascoltare da qualche tempo nel linguaggio dei discorsi politici. Occorre dunque ricostruire l'equilibrio tra i poteri e sotto questo profilo, il tenore delle riforme che stentano a decollare a seguito della riduzione del numero dei parlamentari dovranno fungere da necessario contrappeso della riduzione di influenza del Parlamento, allontanando la suggestione di riforme regressive come quella presidenzialista ma perseguendo la valorizzazione del Parlamento nella cornice di una forma di governo a maggiore tasso di razionalizzazione³⁵.

Su questo e su molto altro ancora saremo chiamati a riflettere.

³³ *Ex multis* le sentenze 14 gennaio 1986 (BVerfGE 70, 324), 13 giugno 1989 (80, 188), 12 luglio 1994 (90, 286); 30 giugno 2009, Lissabon Urteil (123, 267); 19 giugno 2012 (131, 152).

³⁴ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 132.

³⁵ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in Costituzionalismo.it, 1/2020, 74-75.

Salvatore Curreri
Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari
sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere: spunti di diritto comparato

Abstract: *The study analyzes the various reasons because references in the comparative panorama may not help in assessing the possible effects of the substantial reduction in the number of parliamentarians on the organization and functioning of the Chambers. After having highlighted certain specificities of the Italian legal system (perfect bicameralism, legislative commissions) this study considered some structural aspects, such as the composition of commissions and political groups. In conclusion, the absence of references and comparative precedents required an essential but also uncertain translation of this reform into parliamentary regulations.*

SOMMARIO: 1. Premessa: la difficoltosa ricerca di riferimenti nel panorama comparato – 2.1 Le proposte di riduzione del numero dei parlamentari non approvate – 2.2. Le riduzioni del numero dei parlamentari finora approvate e le ragioni per la loro incomparabilità – 2.3 Le divisioni sul metodo e, quindi, sull'oggetto della comparazione – 2.4 Il mancato approfondimento degli effetti parlamentari della riforma costituzionale – 3. L'incomparabilità del caso italiano – 4. La composizione numerica delle future camere tra rappresentatività e funzionalità – 4.1 in particolare: numero e composizione delle Commissioni parlamentari – 4.2 in particolare: criteri per la costituzione e la permanenza dei gruppi politici – 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa: la difficoltosa ricerca di riferimenti nel panorama comparato.

Nonostante la comparazione sia stata assimilata in certo senso alla macedonia, dove si può sempre trovare qualcosa di proprio gusto, mi pare doveroso ammettere in premessa le difficoltà incontrate nel trarre da essa spunti di riflessione circa gli effetti che la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe avere sull'organizzazione e sul funzionamento delle future Camere. Spunti, peraltro, che potrebbero fornire indicazioni quanto mai utili ai fini della prossima necessaria revisione dei regolamenti parlamentari da cui dipenderanno in massima parte gli esiti di una riforma che, proprio perché (apparentemente) puntuale e specifica, si presenta più che mai “a fattispecie aperta”¹. Non credo, infatti, di esagerare se ritengo che, parafrasando una famosa espressione, questa riforma principalmente sarà quel che i regolamenti parlamentari stabiliranno che sia.

Le ragioni delle difficoltà incontrate sono diverse e vale la pena approfondirle specificamente, anche per far meglio risaltare l'assoluta originalità della riforma costituzionale italiana destinata ad incidere su un assetto bicamerale paritario che, com'è noto, non ha a propria volta riferimenti nel panorama comparato.

2.1 Le proposte di riduzione del numero dei parlamentari non approvate.

La prima difficoltà incontrata nell'affrontare il tema assegnato, per quanto banale possa sembrare, riguarda l'assenza di precedenti. Per quanto il tema della riduzione del numero dei parlamentari sia certamente diffuso nel dibattito politico-istituzionale europeo, finora non sono state approvate riforme analoghe a quella italiana, anche a voler estendere la comparazione a paesi non immediatamente assimilabili al nostro per regime politico, popolazione ed estensione territoriale.

Com'è noto, infatti, in Francia la proposta che prevedeva una riduzione del numero di parlamentari, propugnata dal Presidente Macron fin dalla sua campagna elettorale², è stata

¹ Sull'altissima incertezza circa le conseguenze di tale riforma v. M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, § 4.

² Cfr. R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3/2018. V. anche T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de*

sostanzialmente abbandonata principalmente sia per la contrarietà del Senato, a maggioranza repubblicana³, sia per la crisi di popolarità subita a causa dapprima del c.d. *affaire Benalla* e poi delle proteste dei *gilet jaunes*. Proposta molto simile a quella da noi approvata, sia per l'entità della riduzione - il 25% in meno: precisamente da 577 a 433 deputati e da 348 a 261 senatori⁴ - sia per le sue motivazioni, riferite prevalentemente ad una asserita (e anche in questo caso non compiutamente dimostrata) maggiore fluidità dei lavori parlamentari e ad un sensibile risparmio di costi⁵. Tra l'altro, merita di essere evidenziato come questa riforma s'inseriva in un più ampio ed ambizioso disegno riformatore che prevedeva, tra l'altro, l'introduzione nella formula elettorale di una quota proporzionale per eleggere 87 deputati (pari ad un quinto del totale proposto)⁶, in liste bloccate e con sbarramento al 5%, quasi a voler così correggere gli effetti penalizzanti che tale riduzione avrebbe prodotto nei confronti delle forze politiche di minoranza se si fosse mantenuto l'attuale formula maggioritaria a doppio turno⁷.

Anche in Spagna e Gran Bretagna si può dire da sempre si discute di ridurre il numero dei componenti rispettivamente del *Senado*⁸ e della *House of Commons* e *House of Lords*⁹. Anche se tali proposte non sono state mai approvate, va anche stavolta notato come in esse la riduzione è considerata conseguenza numerica di interventi ben più strutturali circa la natura e la funzioni del Parlamento, e particolarmente delle "camere alte", nel contesto di una più ampia riforma del sistema bicamerale; oppure, come nel caso della riforma inglese tentata nel 2011, la riduzione è abbinata a riforme elettorali volte a mitigarne gli effetti selettivi, specie in danno delle minoranze, esattamente come nel caso francese¹⁰.

Lo stesso dicasi, infine, per la Romania dove, dopo la riforma costituzionale del bicameralismo paritario (limitatamente alla funzione legislativa) approvata nel 2003, i successivi tentativi del 2008 e del 2013 d'introdurre un Parlamento monocamerale e (quasi conseguentemente) di ridurre il

parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante, in *Sciences Po LIEPP Working Paper n° 75*, 6 febbraio 2018 ; J.P. DEROSIER, *Wanted ! Soutien recherché pour révision constitutionnelle*, in *JCP – La semaine juridique – Édition Administrations et collectivités territoriales*, n. 20/2018 (447), 22 maggio 2018, 1 ss.; ID., *Wanted bis ! Soutien recherché pour révision institutionnelle mal engagée*, *ivi*, n. 23/2018 (493), 11 giugno 2018, 1 ss. nonché i suoi post *La révision constitutionnelle ne passera pas* e *L'embolie de la démocratie parlementaire* pubblicati in laconstitutiondecodee.fr rispettivamente il 14 ed il 21 maggio 2018, in cui tra l'altro si sostiene che, trattandosi di una riforma relativa al Senato, andrebbe approvata per legge costituzionale anziché organica.

³ Su cui v. G. GRASSO, [Tra Parigi e Berlino \(passando per Roma\): cosa possiamo imparare \(e cosa possiamo insegnare\) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?](#) (*retro*, 24). e gli Autori *ivi* citati.

⁴ Invero il progetto di legge organica originariamente presentato (n. 977) prevedeva una riduzione maggiore (30%) in pari misura del numero di deputati (da 577 a 403) e senatori (da 348 a 244).

⁵ Obiettivo in parte contraddetto dalla affermazione per cui i parlamentari "peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux" (dal [discorso del Presidente Macron](#) alle appena elette camere riunite del 3 luglio 2017).

⁶ Anche in questo caso l'originario disegno di legge ordinaria (n. 976) era differente, prevedendo una quota di deputati eletti con metodo proporzionale inferiore (61, pari al 15% dei componenti previsti), da eleggere con doppia scheda: la prima per votare il deputato della sua circoscrizione, la seconda per votare una lista nazionale.

⁷ Al pari di quanto proposto in Gran Bretagna: v. *infra*, nota 10.

⁸ Sul processo costituente che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 69 Cost. e sulle diffuse critiche mosse in dottrina circa l'esiguità del numero dei senatori designati dalle Comunità autonome perché il Senato spagnolo possa effettivamente qualificarsi come camera di rappresentanza territoriali v. per tutti F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Artículo 69: el Senado*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. Alzaga Villaamil, vol. VI, Madrid, 190 ss. e 218 ss.

⁹ Cfr. le innumerevoli e periodiche proposte volte a ridurre drasticamente i membri della Camera dei Lords su cui v. G. CARVALE, *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, 545 ss. e G. DORIA, *Regno Unito: verso una seconda camera interamente elettiva? Voto dei comuni e risposta dei Lords fra incertezze del governo e sospetti di una scelta tattica*, in [Federalismi.it](#), n. 6/2007, 21 marzo 2007.

¹⁰ Difatti, il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act*, promulgato dalla Regina il 16 febbraio 2011 e bocciato per referendum il successivo 5 maggio 2011) abbinava la riduzione del numero dei deputati da 650 a 600 (-8%) all'introduzione del sistema elettorale a voto alternativo.

numero dei parlamentari fissato per legge elettorale¹¹ sono entrambi falliti¹². In quell'occasione sia la Corte costituzionale, sia soprattutto il Parlamento rumeno ebbero la forza di opporsi a tali riforme, promosse dal Presidente della Repubblica Băsescu, nonostante l'ampio consenso popolare registratosi su di esse in occasione del referendum consultivo convocato dallo stesso Presidente il 22 novembre 2009 *ex art. 90 Cost.*¹³.

2.2 *Le riduzioni del numero dei parlamentari finora approvate e le ragioni per la loro incomparabilità.*

A fronte di tali tentativi falliti, gli unici casi di riduzione del numero dei parlamentari approvati non possono certo assimilarsi a quello varato con la legge cost. 1/2020, perché ispirati a ragioni ed inseriti in un disegno riformatore ben diversi oppure perché numericamente ben più ridotti.

E così, per un verso, riduzioni del numero dei parlamentari si sono avute in conseguenza del passaggio da un sistema bicamerale ad uno monocamerale¹⁴, in cui cioè l'abolizione della seconda camera ha determinato tale quasi inevitabile conseguenza. In tutti questi casi, dunque, la riduzione del numero dei parlamentari è stata conseguenza di un più ampio intervento strutturale di riforma del Parlamento, anziché suo presupposto. Tale impostazione, del resto, era stata quella finora seguita anche nel nostro paese dove il tema della riduzione del numero di deputati e senatori, per quanto abbia attraversato come un *fil rouge* tutte le proposte di riforma costituzionali presentate dalla X legislatura in tema di forma di governo¹⁵, era stato finora considerato come effetto di una più ampia ed incisiva riforma del nostro bicameralismo paritario e indifferenziato, unico al mondo.

Nel novero degli interventi strutturali possono includersi le riforme costituzionali belghe: sia quella del 1993, ennesima tappa del tormentato processo di federalizzazione di quell'ordinamento, che ha ridotto il numero dei membri della Camera dei rappresentanti (da 212 a 150: -29,24%)¹⁶; sia quelle del 2004 che ha diminuito il numero dei senatori da 71 a 60 (-15,49%), dal 2014 tutti ad elezione indiretta (e con diversi rapporti numerici tra le varie componenti). Tali riforme, però, hanno contestualmente istituito dapprima collegi elettorali e consigli per etnia linguistica ed ora veri e propri Parlamenti sia per territorio regionale (Fiandre, Vallonia, Bruxelles-capitale) che per

¹¹ Difatti, secondo l'art. 59.3 Cost. "il numero dei deputati e dei senatori è stabilito dalla legge elettorale in proporzione alla popolazione della Romania". Significativo notare come la proposta per la riduzione del numero dei parlamentari fosse anche conseguenza del fatto che nelle elezioni del 2012, per effetto della nuova legge elettorale, si erano prodotti ben 118 seggi soprannumerari (79 alla Camera dei rappresentanti e 39 al Senato). Anche per evitare il ripetersi di tale esito, nel 2015 si decise di ritornare al sistema proporzionale di lista vigente fino al 2004.

¹² Cfr. D. BOSIIOC, *Romania: verso il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari? Considerazioni sul progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa presidenziale e sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 799 del 17 giugno 2011*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2012, 22 febbraio 2012; ID., *Romania. I primi passi verso la revisione della Costituzione: l'istituzione della Commissione bicamerale e il rapporto del Forum costituzionale*, [ivi](http://www.ivi.it), n. 13/2013, 26 giugno 2013.

¹³ A tale referendum, convocato contestualmente al primo turno delle elezioni presidenziali anche per favorire il raggiungimento del quorum (poi ottenuto con un'affluenza di circa il 51% degli aventi diritto,) la maggioranza dei voti fu favorevole sia alla scelta monocamerale (72%), sia alla riduzione del numero dei parlamentari (83%).

¹⁴ Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, venuta meno la necessità di rappresentare le diverse classi sociali, sono passati ad un sistema monocamerale: Nuova Zelanda (1950), Danimarca (1953), Svezia (1969 e 1975) Grecia (1975, ma già dal 1935), Perù (1992), Portogallo (1976, ma già dal 1910), Islanda (1991), Venezuela (1999), Croazia (2001) e Norvegia (2009). Oggi nell'UE tutti i paesi con meno di 15 milioni di abitanti sono monocamerale. Il monocameralismo è stato anche adottato nella maggioranza degli Stati non federali dell'Europa centro orientale, anche quando eredità del precedente regime sovietico: Ucraina, Croazia, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Ungheria, Repubblica Ceca.

¹⁵ Cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in [Osservatorio sulle fonti](http://www.osservatorio.sullefonti.it), n. 2/2019, 5 ss.

¹⁶ Tale numero era stato fissato dopo la riforma dell'art. 49 della Costituzione del 7 febbraio 1831 approvata il 28 luglio 1971.

comunità (fiamminga¹⁷, francese, germanofona), i cui membri non possono contemporaneamente far parte del Parlamento federale. Tutto ciò, com'è noto, per conferire rappresentanza a tali territori e comunità. Sotto questo profilo, quindi, si può ben dire che la riduzione del numero dei parlamentari nazionali è stata ampiamente compensata con l'istituzione di Parlamenti elettivi regionali e linguistici. Il che dimostra, una volta ancora, come il dato numerico non sia stata considerata una variabile indipendente su cui poter intervenire in modo isolato quanto piuttosto la conseguenza di interventi ben più strutturati ed incisivi di natura politico-istituzionale, tali comunque da risolvere o comunque rendere meno rilevanti gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sull'attività del Parlamento nazionale.

Analogamente, mi sembra non paragonabile al caso italiano quello tedesco. Con la riforma della legge elettorale federale approvata lo scorso 14 novembre¹⁸ il numero dei collegi in cui sono eletti i deputati con il c.d. "primo" voto (*Erststimme*) sono stati ridotti dagli attuali 299 a 280 (-19) dal 1° gennaio 2024. Con tale riforma, quindi, pur lasciando immutato il numero totale dei membri del *Bundestag* (598), si è deciso d'intervenire al preciso scopo di contenerne l'aumento per effetto dei seggi eccedentari (*Überhangmandate*) conquistati nei collegi uninominali (i quali a tal fine scatteranno dal terzo mandato, senza poter quindi compensare i primi due) e dei conseguenti seggi assegnati per compensazione proporzionale. Aumento costante che ha toccato l'apice proprio nelle ultime elezioni politiche del 24 settembre 2017, con ben 709 deputati eletti (+18,5% rispetto ai 598 di base)¹⁹, dando così vita a quello che i commentatori politici hanno definito "*Bundestag XXL*"²⁰. Al pari di quanto accaduto in Romania con la riforma elettorale in senso proporzionale del 2015²¹, anche in Germania quella che apparentemente può sembrare una riforma diretta a ridurre il numero dei deputati, in effetti cerca piuttosto di contenerne il prevedibile aumento rispetto al numero fisso stabilito dalla *Bundeswahlgesetz* ex art. 38.3 G.G.

Nel contesto sopra delineato costituisce eccezione la significativa riduzione dei membri della Assemblea nazionale *ungherese* (*Országgyűlés*) approvata il 23 dicembre 2011 che ne ha quasi dimezzato i componenti (da 386 a 199: -49%), senza alcuna riforma di contesto. Si potrebbe semplicemente dire che, come tutte le eccezioni, anche questa conferma la regola, anzi la rafforza se si considera che questa è stata una delle prime riforme della "democrazia illiberale" orgogliosamente propugnata dal governo Orbán, leader della coalizione *Fidesz-KDNP* che nelle precedenti elezioni dell'aprile 2010 aveva ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. Tale precedente però si presta a due ulteriori considerazioni. In primo luogo, tale riforma conferma quanto sia politicamente agevole modificare il numero dei parlamentari intervenendo sulla legge elettorale quando la Costituzione non lo fissa direttamente, né prescrive alcun criterio al riguardo,

¹⁷ Il Parlamento delle Fiandre è anche il Parlamento della comunità fiamminga.

¹⁸ Su cui v. G. GRASSO, [Tra Parigi e Berlino](#), cit.

¹⁹ In precedenza i seggi in più rispetto al numero previsto per legge (496 fino al 1990, 656 dal 1990 al 2002, 598 dal 2002 fino ad oggi) sono stati uno nella IX legislatura (1980-83), due nella X (1983-87), uno nella XI (1987-90), 6 nella XII (1990-94), 16 nella XIII (1994-98), 13 nella XIV (1998-2002), 5 nella XV (2002-05), 16 nella XVI (2005-09), 24 nella XVII (2009-13), 33 (di cui 5 eccedentari e 28 compensativi) nella XVIII (2013-17) e 111 (di cui 46 eccedentari e 65 compensativi) nella attuale XIX (2017-). Tali numeri dimostrano come tali seggi in più siano aumentati all'indomani della riunificazione dapprima per effetto della crescita dei seggi eccedentari, dovuta a "una partecipazione al voto piuttosto disomogenea, una frammentazione partitica sempre più accentuata e un ricorso quantitativamente significativo al voto disgiunto (*Stimmensplitting*)" (G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, a cura di E. Rossi, Pisa, 2020, 65), e poi dal 2013 in conseguenza dell'introduzione dei mandati aggiuntivi proporzionali (*Ausgleichmandat*) per compensare i suddetti seggi eccedentari a seguito delle sentenze del Tribunale costituzionale federale del 3 luglio 2008 e del 25 luglio 2012 (su cui v. A. DE PETRIS, *Il Tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali. Commento alla sentenza BvF del 25 luglio 2012*, in [Federalismi.it](#), n. 17/2012, 5 settembre 2012; ID., *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag – con una intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in [Federalismi.it](#), n. 18/2013, 4 settembre 2013, 2 ss.) nonché della sentenza del 30 agosto 2010 del Tribunale costituzionale dello Schleswig Holstein.

²⁰ P.G. POYATOS, *La Gran Coalición alemana pacta una reforma electoral para evitar un Parlamento XXL*, in [larazon.es](#), 27 agosto 2020.

²¹ V. *supra*, nota 11.

né fa esplicito rinvio in materia alla legge²². In secondo luogo, fu proprio pronunciandosi sulla suddetta legge elettorale ungherese che la Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (c.d. *Commissione di Venezia*) ebbe ad affermare che *there are no international standards which recommend any particular ratio of parliamentary seats to the size of population*²³. Affermazione che non pare estranea alla sottovalutazione del tema della dimensione dei Parlamenti negli studi di diritto pubblico comparato (su cui v. § 2.4).

2.3 Le divisioni sul metodo e, quindi, sull'oggetto della comparazione –

Le difficoltà sopra accennate circa la possibilità di trarre dall'esperienza comparata utili spunti di riflessione per le future riforme regolamentari sono accresciute dal fatto che, in occasione della campagna referendaria, gli studiosi di diritto costituzionale e di pubblico comparato si sono radicalmente divisi, ancor prima che sul merito della riforma costituzionale, sul metodo e, quindi, sull'oggetto della comparazione. Da qui le loro opposte valutazioni sugli effetti della riforma; se, cioè, essa allineasse – o, al contrario, discostasse – la dimensione del nostro Parlamento (in riferimento al rapporto numerico tra elettori ed eletti) a quelli degli altri Stati europei, e quindi correggesse – o, al contrario, determinasse – una anomalia tutta italiana²⁴.

Al riguardo, va innanzi tutto notato che, ai fini di una corretta comparazione, si dovrebbe tenere conto se i parlamentari siano o no tutti direttamente eletti. Il fatto che, prima della legge costituzionale n. 1/2020, il nostro Paese era il terzo Parlamento al mondo (ed il secondo in Europa) per numero assoluto di componenti²⁵ e il primo per numero di parlamentari elettivi dimostra giustappunto che i parlamentari erano troppi non in termini assoluti ma perché tutti direttamente eletti dagli elettori²⁶. Di conseguenza, non si sarebbero dovute confrontare le nostre camere con quelle corrispondenti degli altri paesi ma il numero complessivo dei parlamentari eletti (600: 400 deputati + 200 senatori) con quelli parimenti elettivi degli altri Parlamenti, di solito concentrati nella camera bassa²⁷. Ciò anche in considerazione del fatto che, nel nostro bicameralismo paritario, deputati e senatori esercitano eguali funzioni. Da qui la conclusione, soprattutto ai fini dell'impatto della riforma sulla rappresentanza politico-territoriale, che il numero dei parlamentari italiani direttamente eletti sarebbe in linea con quello delle altre democrazie europee di eguali dimensioni²⁸.

Secondo altri invece, siffatta comparazione sarebbe metodologicamente scorretta perché il fatto che i parlamentari eletti si suddividano in due camere politiche, dotate degli stessi poteri, anziché in una sola, è elemento che non può essere ritenuto marginale ai fini della valutazione delle conseguenze della riforma sulla forma di governo. Di conseguenza le nostre due camere si dovrebbero comparare con quelle rispettivamente “basse” o “alte” degli altri ordinamenti costituzionali. Il che rileva non solo ai fini della rappresentanza politico-territoriale di ciascuna

²² V. *infra*, note 38 e sgg.

²³ Parere n. 662/2012 del 18 giugno 2012, 7.

²⁴ Cfr. N. LUPO, *Perché sì: una riforma che rende più efficiente il Parlamento*, in [Luiss Open](#), 31 agosto 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, 3 aprile 2019, 2.

²⁵ Dopo l'Assemblea popolare cinese (2.980 membri) ed il Parlamento britannico (1443 parlamentari di cui 650 deputati e, ad oggi, 793 *Lords*).

²⁶ Cfr. L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza, in Meno parlamentari, più democrazia? cit.*, 273.

²⁷ Cfr. G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale, cit.*, 2.

²⁸ Espungendo dal calcolo gli appartenenti a camere non elettive e tenendo, quindi, conto solo dei parlamentari eletti direttamente il “Parlamento elettivo italiano composto da 600 membri sarebbe più rappresentativo, anche se di poco, delle Camere elettive dei Parlamenti di Francia, Germania, UK, mentre sarebbe un bit meno rappresentativo della Spagna” (G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale, cit.*, 10 nt. 22). In tal senso v. anche C. FUSARO, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il “sì” apre a nuove riforme*, in [libertàeguale](#) del 24 febbraio 2020, secondo cui andrebbero considerati solo i parlamentari elettivi giacché “è una scelta tutta italiana quella di suddividerli in due camere che fanno esattamente le stesse cose”.

camera (con una Camera che, composta da appena 400 deputati, sarebbe nel panorama europeo la meno numerosa tra le camere basse in rapporto alla popolazione) ma anche sul piano strettamente parlamentare in relazione agli effetti della riduzione approvata sull'organizzazione e sul funzionamento di ciascuna camera, specie se – come nel caso del nostro Senato – essa sarà chiamata a svolgere le attuali funzioni, identiche a quelle della Camera, con un numero ben più ridotto di componenti.

2.3. *Il mancato approfondimento degli effetti parlamentari della riforma costituzionale –*

Quest'ultimo riferimento mi permette d'introdurre, infine, la quarta ed ultima difficoltà incontrata: il mancato approfondimento nei lavori parlamentari degli effetti della riforma costituzionale sull'organizzazione e sul funzionamento delle camere. Inutilmente si cercherebbero nei resoconti spunti di riflessione in tal senso. Anzi, dalla loro lettura emerge piuttosto la convinzione - diffusa soprattutto tra le forze politiche originariamente promotrici di tale riforma (MoVimento 5 Stelle e Lega per Salvini) - che l'applicazione regolamentare di tale riduzione sarebbe stata, in definitiva, impegno di poco momento, di cui non valeva al momento occuparsi; insomma, per dirla con De Gaulle, e forse ancor prima con Napoleone, *l'intendance suivra...*²⁹. Di tale sottovalutazione costituisce particolare riprova la mancanza di una disciplina transitoria e/o di meccanismi attuativi circa le conseguenze parlamentari della riduzione del numero di deputati e senatori. Mancanza che risalta maggiormente ove si consideri con quanta preoccupazione e sollecitudine si è provveduto invece ad approvare, in parallelo alla riforma costituzionale, le disposizioni dirette ad “assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari” (così il titolo della legge n. 51/2019). Né mi pare tale mancanza possa imputarsi ad una sorta di altrimenti certo apprezzabile deferenza istituzionale nei confronti dell'autonomia regolamentare di ciascuna camera, sia perché ovviamente la legge costituzionale potrebbe legittimamente “incidere su una fonte di rango inferiore, peraltro, in via transitoria e con l'obiettivo fondamentale di incentivare ciascuna Camera ad adeguare i rispettivi regolamenti”³⁰, sia perché si sarebbe ovviamente trattato di effettuare una valutazione dell'impatto parlamentare della riforma in termini generali, dalla quale sarebbero magari emerse in modo così evidente le difficoltà operative del futuro Senato da indurre all'approvazione di una riduzione meno drastica, come accaduto in Francia³¹.

Tre mi sembrano le ragioni alla base di tale mancato approfondimento che in questa sede posso solamente accennare, rinviando altrove per maggiori considerazioni critiche³²: a) il non aver considerato la riforma dei regolamenti parlamentari un tema costituzionale “in senso stretto”³³ nonostante il loro ruolo da sempre decisivo nella dinamica di una forma di governo parlamentare a

²⁹ Quando mi sono rispettosamente permesso di fare presenti queste criticità in sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camere, mi è stato risposto che questo “però è un argomento che può essere «facilmente» (basta averne la volontà) ricalibrato sulla base di alcune modifiche da apportare ai Regolamenti di Camera e Senato, che *nulla hanno a che vedere con la riforma costituzionale in questo momento oggetto di discussione*. Starà poi ai parlamentari che verranno, che si troveranno ad avere un numero inferiore, decidere, mediante le modifiche regolamentari, come meglio articolare i lavori” (on. Macina, seduta del 26 marzo 2019, corsivo mio).

³⁰ C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2020, 766.

³¹ V. *supra*, nota 4.

³² Cfr. volendo il mio *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in [Federalismi.it](#) - paper, 15 aprile 2020, 4 ss.

³³ Così V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, 5.

debole razionalizzazione come quella delineata dalla nostra Costituzione³⁴; b) la radicata (ma mai dimostrata) convinzione che la drastica riduzione del numero dei parlamentari avrebbe di per sé reso più agevole l'organizzazione dei lavori delle camere e aumentato la loro efficienza e produttività³⁵. Per le forze politiche promotrici della riforma costituzionale tale effetto sarebbe di così solare e dirimente evidenza da averle di fatto sollevate dall'onere di produrre durante i lavori parlamentari una qualsiasi analisi di impatto che suffragasse tale conclusione e confutasse le relative obiezioni; c) la concezione del numero dei parlamentari quale in ultima analisi “variabile indipendente” rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle camere, in certa misura favorita da un dibattito dottrinale in cui le valutazioni circa la legittimità costituzionale della riforma sono state esclusivamente riferite al rapporto di rappresentanza politica tra elettori ed eletti e non alla composizione e funzionalità dei lavori parlamentari.

A quest'ultimo proposito non sembra affatto casuale che gli studi circa le dimensioni numeriche ottimali dei parlamenti, in relazione alla popolazione dei rispettivi paesi, siano di taglio non costituzionale ma politologico³⁶. Anche se il numero dei parlamentari non è irrilevante o neutrale ai fini sia della rappresentanza politico-partitica e politico-territoriale, sia dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere, esso non è mai stato adeguatamente approfondito da una dottrina che l'ha sempre dato per presupposto. Del resto, basta riprendere i commenti sulla riforma approvata con legge costituzionale n. 2/1963, con cui si passò dall'iniziale numero variabile all'attuale numero fisso di deputati e senatori, per rendersi conto di come per autorevole dottrina la rappresentanza dei parlamentari, essendo di natura preminentemente politico-partitica, non dipendesse strettamente da un determinato loro rapporto numerico con la popolazione (il che peraltro si presterebbe a conclusioni opposte: sono più rappresentativi i deputati perché in numero doppio dei senatori, oppure questi ultimi perché rappresentano più abitanti?). Né, tantomeno, secondo tale dottrina, la funzionalità delle camere dipenderebbe strettamente dal minore o maggiore numero dei loro componenti, a meno che talmente eccessivo da comprometterla; piuttosto, essa dipende da “ben altri criteri tecnici e politici” e cioè “dalla loro organizzazione interna, dal numero dei partiti in essa rappresentati e dalle loro aggregazioni, dal rapporto gruppi parlamentari – partiti, e più in generale, dal sistema socio-politico di cui esse sono espressione”³⁷.

Anche sotto il profilo degli studi di diritto pubblico comparato, il problema del numero dei parlamentari non sembra aver rivestito particolare rilievo se è vero che solo alcune Costituzioni si preoccupano di fissarlo direttamente in modo rigido, secondo il modello risalente alla Costituzione francese del 1791 (cap. I, sez. I, art. 1)³⁸. Altre, infatti, rinviando la determinazione del numero dei

³⁴ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 s.; G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana*. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, 33 s.; A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana*. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale, Torino, 1997, 73 s.; C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in *Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'AIC, Padova, 2001, 289 s.

³⁵ Cfr. il punto 19 del Contratto di Governo tra M5S e Lega. In tal senso v. anche la *Relazione della 1ª Commissione permanente* sui disegni di legge costituzionali nn. 214, 515 e 805-A in materia di riduzione del numero dei parlamentari comunicata alla Presidenza del Senato il 30 gennaio 2019.

³⁶ Il riferimento obbligato è a R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, *Social Science Research*, 1972, 1, 385 ss. e R. TAAGEPERA, S.P. SECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, 2002, 41, 165 ss., secondo cui il numero ideale dei membri di una assemblea rappresentativa sarebbe pari alla radice cubica della popolazione rappresentata; il che corrisponde esattamente alle dimensioni effettive delle assemblee rappresentative nella maggior parte dei paesi del mondo (lasciando quindi il dubbio se egli abbia applicato un metodo induttivo o deduttivo). Su tali tesi v. L. DE SIO, D. ANGELUCCI, *945 sono troppi? 600 sono pochi? Qual è il numero “ottimale” di parlamentari?* in cise.luiss.it, 9 ottobre 2019. V. anche E. AURIOL, R. J. GARY-BOBO, *On the Optimal Number of Representatives*, *Public Choice*, 2008, 153(3), 419 ss.; S. PIUNNO, *Perché voterò sì al referendum*, in Medium, 25 agosto 2020.

³⁷ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Camere*, I, Bologna, 1984, 102 s. nt. 1 e 104.

³⁸ Cfr. le Costituzioni di Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Svizzera.

parlamentari ad una fonte primaria³⁹, magari proceduralmente rafforzata⁴⁰, e segnatamente alla legge elettorale⁴¹, fissandone talora un numero minimo e/o massimo⁴². Altre ancora, invece, fissano un certo rapporto proporzionale alla popolazione, soggetto a periodica revisione in base all'ultimo censimento⁴³, eventualmente con precise indicazioni circa la loro ripartizione territoriale, a dimostrazione di come, a dispetto della natura nazionale della rappresentanza e del divieto di vincolo di mandato (ad essa funzionale), la dimensione territoriale ha sempre svolto “un ruolo di primaria importanza nella configurazione delle assemblee rappresentative”⁴⁴. Infine, vi sono Costituzioni, come quella ungherese sopra citata (§ 2.2), in cui il numero dei parlamentari non è fissato in Costituzione, nemmeno indirettamente e/o con esplicito rinvio alla legge.

3. *L'incomparabilità del caso italiano.*

Le considerazioni sopra svolte inducono quindi a concludere per l'assoluta peculiarità, e quindi incomparabilità, della riforma costituzionale appena approvata. Il che non pare affatto una conclusione scontata se è vero che uno degli argomenti invocati dai promotori della riforma è stato proprio quello di allineare il nostro “agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato”⁴⁵.

Incomparabilità della riforma per il suo presupposto, perché interviene su un bicameralismo paritario che non ha eguali nel panorama comparato che paradossalmente nella diversa composizione numerica delle due camere (l'una esattamente doppia dell'altra), trova, accanto al diverso elettorato attivo e passivo, il maggiore elemento di diversità.

Incomparabilità perché, come detto, al contrario delle precedenti ipotesi di riforma, stavolta il legislatore costituzionale ha considerato il numero dei parlamentari come presupposto anziché come conseguenza di un processo riformatore ben più ampio e strutturale.

Incomparabilità, infine, per la significativa entità della riduzione numerica dei parlamentari (-36,5%) che impatta sulla organizzazione e funzionalità delle Camere, e in special modo su quella del Senato. Mentre infatti non è dubbio che la futura Camera, composta da 400 deputati, possa continuare a svolgere le sue funzioni senza particolari problemi se è vero che finora il Senato ha svolto le medesime funzioni con 315 componenti (al netto dei senatori a vita), pare altrettanto indubbio che un Senato per svolgere le stesse attuali funzioni con appena 200 membri dovrà necessariamente apportare al proprio regolamento significative riforme, le quali a loro volta potrebbero ripercuotersi sulla Camera dei deputati. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni su numero e criteri di composizione delle commissioni parlamentari permanenti; oppure sui requisiti numerici e politici per la costituzione e la permanenza dei gruppi politici⁴⁶. Ciò anche in virtù della

³⁹ V. le Costituzioni di Croazia, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo. Del tutto singolare è l'art. 50 della Costituzione di Cipro secondo cui il numero dei membri del Parlamento monocamerale è cinquanta, ma questo “può essere modificato tramite risoluzione della Camera dei Rappresentanti approvata da una maggioranza composta dai due terzi almeno dai Rappresentanti eletti dalla Comunità greca e a dai due terzi almeno dei Rappresentanti eletti dalla Comunità turca”; a seguito di una risoluzione approvata nel 1985, oggi la Camera dei Rappresentanti di Cipro dovrebbe essere composta da ottanta membri, ma poiché la componente turco-cipriota non partecipa alle elezioni, la sua quota di seggi (pari circa al 30%) resta vacante.

⁴⁰ È il caso della Francia dove il numero dei membri di ciascuna assemblea è stabilito da una legge organica (art. 25.1 Cost.).

⁴¹ V. artt. 26.1 Cost. Austria, 38.3 G.G. Germania (che riprende l'art. 22.2 Cost. Weimar), 52.1 e 56.1 Cost. Malta, 148 Cost. Portogallo e 59.3 Cost. Romania.

⁴² Cfr. artt. 24.3-4 Cost. Francia, 148 Cost. Portogallo e 68.1 Cost. Spagna.

⁴³ Tale modello origina dalla Costituzione di Filadelfia del 1787, che prevede una Camera dei rappresentanti composta da un numero di membri non superiore a uno ogni 30.000 abitanti (art. I, sez. 2) e tenendo conto del dato territoriale (almeno un deputato per Stato). V. artt. 16.2.2°-3° Cost. Irlanda e 59.3 Cost. Romania.

⁴⁴ I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, 171 s.

⁴⁵ Così la citata *Relazione della 1ª Commissione permanente*.

⁴⁶ Includendo con tale espressione tanto i gruppi parlamentari quanto le componenti politiche del gruppo misto.

tendenza, sviluppatasi in questi ultimi anni, volta ad una progressiva parificazione tra le due camere non solo sotto il profilo elettorale (l'attuale legge n. 165/2017 è infatti la prima che prevede regole uguali per le due Camere) ma anche regolamentare, come dimostra il fatto che oggi, dopo l'approvazione il 20 dicembre 2017 della modifica dell'art. 107.1 R.S., in entrambe le camere gli astenuti sono considerati presenti ma non votanti.

Del resto, le attuali proposte volte a valorizzare le attività bicamerali di Camera e Senato, sviluppando l'originale risalente intuizione di Manzella del Parlamento come "organo unico a struttura complessa"⁴⁷, oppure ad accrescere le attribuzioni del Parlamento in seduta comune⁴⁸ (peraltro composto da un numero complessivo di membri inferiore a quello degli attuali deputati), facendolo divenire la sede centrale dell'indirizzo politico del paese, a cominciare dalla esclusiva titolarità del rapporto fiduciario (con non lievi problemi di coordinamento con l'attività comunque politicamente rilevante di ciascuna camera che potrebbe comunque causare crisi semi⁴⁹ o extra-parlamentari), mi pare possano essere spiegate anche alla luce del tentativo di superare, o se si vuole aggirare, le prevedibili difficoltà operative del prossimo Senato, limitando o razionalizzando in tal modo le loro ripercussioni sul sistema bicamerale. Scrivo "anche" perché tali soluzioni potrebbero, inoltre, essere finalizzate a far prevalere di fatto i deputati sui senatori, essendo gli uni il doppio degli altri, oppure a diluire, e quindi superare, le differenti composizioni politiche che vedono la maggioranza di governo avere nelle ultime legislature numeri più risicati proprio al Senato.

4. *La composizione numerica delle future camere tra rappresentatività e funzionalità.*

La dimensione numerica di ogni assemblea elettiva deve conciliare due opposte esigenze: da un lato, la rappresentatività in funzione del rapporto tra popolazione e numero di eletti in chiave sia politica che territoriale; dall'altro la funzionalità, e cioè la capacità di poter svolgere in modo efficace ed efficiente le sue attribuzioni costituzionali. Si tratta, come detto, di esigenze opposte: difatti, "quanto più è grande il numero dei componenti di un'Assemblea tanto più essa diventa incapace ad attendere all'opera legislativa che le è demandata"⁵⁰, come dimostra il caso dell'Assemblea popolare cinese, di fatto politicamente irrilevante. Di contro un'assemblea elettiva composta da un numero relativamente ridotto di componenti è certamente in grado di poter svolgere più facilmente i propri compiti ma di contro è scarsamente rappresentativa, anche in presenza di una popolazione numericamente ridotta. C'è quindi una dimensione minima delle assemblee elettive al di sotto della quale non si può scendere se non si vuole pregiudicarne l'efficace esercizio delle loro funzioni⁵¹. Questo è esattamente il motivo per cui anche gli Stati più piccoli hanno comunque un numero significativo di eletti e, di conseguenza, un elevato rapporto di parlamentari ogni 100 mila abitanti⁵².

⁴⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 65.

⁴⁸ Cfr. A. MANZELLA, C. PINELLI, *Proposte per la ripresa. Il Parlamento*, Astrid Policy Brief n. 3, agosto 2020. Per prime considerazioni critiche v. il contributo di A. CIANCIO, [Sulla proposta di proseguire il cammino delle riforme con la valorizzazione del Parlamento in seduta comune e la razionalizzazione "alla tedesca"](#) (retro, 31); volendo, si v. anche il mio *Il Parlamento in seduta comune come terza camera politica: prospettive e difficoltà*, in [laCostituzione.info](#), 9 ottobre 2020.

⁴⁹ Intendendo con tale espressione quelle crisi in cui il Presidente del Consiglio è politicamente indotto a dimettersi, pur non essendone obbligato ex art. 94.4 Cost., a seguito di atteggiamenti o voti contrari di una o entrambe le camere su una (sua) proposta rilevante sotto il profilo dell'indirizzo politico. In tali ipotesi potrebbero farsi rientrare le dimissioni del Presidente del Consiglio Conte, indotte a seguito della mozione di sfiducia presentata il 2 agosto 2019, ancorché successivamente ritirata (v. M. VOLPI, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, VII).

⁵⁰ L. EINAUDI, *Assemblea Costituente*, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, 204.

⁵¹ Cfr. T. BOERI, R. PEROTTI, *Perché un Parlamento più piccolo funziona meglio*, in [lavoce.info](#), 31 agosto 2020.

⁵² Malta 14,3 (68 parlamentari su 475.701 abitanti), Lussemburgo 10 (60 parlamentari su 602.005 abitanti), Cipro 9,3 (80 parlamentari su 864.236 abitanti), Estonia 7,7 (101 parlamentari su 1.319.133 abitanti).

In questa prospettiva, pur come detto in mancanza di precedenti significativi, si può tentare di trarre comunque dalla comparazione indicazioni utili sul piano strutturale e funzionale da quelle assemblee elettive (anche quando monocamerale) simili al nostro Senato (che come detto è la camera su cui la riduzione del numero dei componenti produrrà maggiori conseguenze) sia per dimensione numerica (in Europa 33 Camere su 48, nel mondo 125 su 193, hanno circa 200 componenti), sia per identiche attribuzioni costituzionali, nei casi di Parlamenti monocamerale oppure di assemblee elettive affiancate da una “seconda camera” di composizione più ridotta e con funzioni diverse.

4.1 In particolare: numero e composizione delle Commissioni parlamentari.

Il primo elemento da mettere in evidenza riguarda le commissioni parlamentari permanenti. L'esperienza comparata, infatti, dimostra come il loro numero, quando non fissato direttamente in Costituzione⁵³ e quindi lasciato all'autonoma determinazione delle assemblee parlamentari⁵⁴, non dipenda strettamente da quello dei loro componenti. Pertanto, vi sono camere composte da relativamente pochi membri che hanno un numero particolarmente elevato di commissioni⁵⁵. Evidentemente ciò è possibile intervenendo sui criteri di composizione e/o sulle modalità di funzionamento, ad esempio: *a*) consentendo ad un singolo parlamentare di poter far parte di più commissioni (il che però comporta problemi organizzativi onde evitare che la loro contemporanea riunione per non costringere l'eletto in questione a dover scegliere in quale essere presente); *b*) favorendo la loro attività bicamerale, in raccordo con le corrispondenti commissioni dell'altra camera; *c*) distinguendo le commissioni, in base alle loro competenze, tra quelle più importanti (ad esempio le legislative permanenti), alle quali si può appartenere solo in via esclusiva, e quelle meno importanti (oppure speciali e/o di controllo) cui si può appartenere contemporaneamente⁵⁶; *d*) intervenendo sulle loro modalità operative⁵⁷, quali ad esempio quorum legale, maggioranze deliberative o voto ponderato⁵⁸.

Tutte soluzioni che però devono fare i conti con il fatto che nel nostro ordinamento le commissioni possono riunirsi anche in sede legislativa ai sensi dell'art. 72.3 Cost. (peraltro al Senato considerata in via preferenziale con quella redigente: art. 34.1-*bis* R.S.) per cui vi sarebbe il serio rischio, assolutamente da evitare, dell'approvazione di legge da parte di pochissimi

⁵³ Cfr. art. 43.1 Cost. Francia.

⁵⁴ Nel *Bundestag* tedesco, ad esempio, “le commissioni permanenti vengono ridefinite e ricostituite all'inizio di ogni legislatura ed il loro numero può variare di legislatura in legislatura” (F. FURLAN, *La Repubblica Federale Tedesca*, in AA. VV., *Costituzioni comparate*, II, Torino, 2009, 154). Anche nel *Bundesrat* austriaco il numero e le competenze delle commissioni non sono stabiliti dal regolamento (v. art. 13 reg.), il quale piuttosto ne prevede l'istituzione per delibera dell'Assemblea.

⁵⁵ Di seguito i dati raccolti: Consiglio federale austriaco (61 componenti): 16 commissioni (rapporto membri/commissioni 3,81); Assemblea nazionale bulgara (240): 25 commissioni (9,6); Senato canadese (105): 17 commissioni (6,17); Parlamento danese (179): 25 commissioni (7,16); Parlamento finlandese (200): 16 commissioni (12,5); Consiglio federale tedesco (69): 16 commissioni (4,31); Camera dei consiglieri giapponese (245): 17 commissioni (14,41), Parlamento norvegese (169): 12 commissioni (14,08); Camera alta olandese (75): 13 commissioni (5,76); Senato polacco (100): 17 commissioni (5,88); Senato rumeno (136): 22 commissioni (6,18); Senato spagnolo (263): 34 commissioni (7,73); Consiglio degli Stati svizzero (46): 11 commissioni (4,18); Senato statunitense (100): 24 commissioni (4,16); Senato argentino (72): 27 commissioni (2,66). Vale la pena ricordare che, a numero di commissioni invariato (14), nel prossimo Senato (200) ciascuna di esse sarebbe composta in media da 14,28 senatori.

⁵⁶ Cfr. M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Roma, 2010, 189 s.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, 157 ss.

⁵⁷ Cfr. F. BIENTINESI, *La riduzione del numero dei parlamentari e la composizione delle delegazioni presso le assemblee parlamentari internazionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 377, secondo cui i dati che si possono trarre dall'esperienza comparata sul numero delle commissioni “dimostrano che non è impossibile mantenere inalterato il numero delle Commissioni permanenti, bisognerebbe invece concentrare l'attenzione sulla relativa composizione e *modus operandi*”.

⁵⁸ Sul quale v. le mie considerazioni critiche nel citato *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, 10.

commissari⁵⁹. Il che costituisce ulteriore conferma di come soluzioni organizzative e procedurali altrove praticabili, non lo sono nel nostro ordinamento costituzionale a causa di talune sue specifiche peculiarità.

4.2 In particolare: criteri per la costituzione e la permanenza dei gruppi politici.

Il secondo elemento riguarda i criteri per la costituzione, permanenza e scioglimento dei gruppi politici, dai quali - più ancora che dalla legge elettorale - dipende a mio parere prevalentemente la frammentazione o meno del sistema partitico. Non va mai dimenticato, infatti, come in un Paese come il nostro dove si è financo riusciti a “proporzionalizzare il maggioritario”, come dimostra il fatto che gli esponenti delle forze politiche minoritarie vengono di solito eletti nei collegi uninominali c.d. blindati e non nelle liste proporzionali, la vera barriera selettiva è costituita non tanto dalle soglie di sbarramento quanto dai requisiti regolamentari richiesti per costituire i gruppi parlamentari e (alla sola Camera) le componenti politiche del misto. Ciò tanto più ove si consideri che proprio sul punto si registra oggi una delle più significative divergenze tra le due camere, dato che dal 2017 al Senato per costituire un gruppo non basta il requisito numerico (invece esclusivo alla Camera) ma occorre anche la corrispondenza con una formazione politica presentatasi alle elezioni.

Ebbene, l’esperienza comparata dimostra come le soluzioni previste in materia di costituzione e permanenza dei gruppi politici sono diverse: un requisito esclusivamente numerico⁶⁰; un requisito numerico unitamente ad uno politico, ora blando perché consistente in una mera dichiarazione di affinità politica⁶¹, ora molto più impegnativo in modo da vincolare il gruppo al corrispondente partito politico⁶². L’assenza di riferimenti comparati che consentano la formazione di gruppi parlamentari in base al solo requisito politico, indipendentemente dalla consistenza numerica, costituisce ulteriore riprova del loro rispondere contemporaneamente ad una duplice esigenza: non solo quella politica di consentire ai partiti politici di poter perseguire a livello parlamentare gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso degli elettori, ma anche quella tecnico-organizzativa, propria di tutte le assemblee numerose, di favorire e trovare al loro interno

⁵⁹ Ad esempio, alla Camera in VI Commissione Finanze, che applicando la riduzione del 36% sugli attuali componenti sarebbe composta da 26 membri, per approvare una legge basterebbe il voto favorevole di appena sette deputati (26:2=13 :2=7); analogamente al Senato in 11^a Commissione *Lavoro pubblico e privato, e Previdenza Sociale*, che sarebbe composta da 13 membri, addirittura basterebbero quattro senatori (13:2=7 :2=4); per maggiori considerazioni sia consentito rinviare al mio *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 8 ss.

⁶⁰ Ad esempio, tre nella Camera dei rappresentanti in Belgio, cinque in Austria e Lussemburgo, dodici in Canada, il 5% dei membri di diritto in Germania, sette nella Camera dei rappresentanti in Irlanda, quindici nel Congresso spagnolo, venti nella nostra Camera dei deputati

⁶¹ Tale requisito è ad esempio previsto in Francia dove i gruppi, composti rispettivamente da almeno quindici deputati o dieci senatori, si formano “*par affinités politiques*”. Ugualmente ad affinità politiche fa riferimento l’art. 32 del regolamento del Parlamento europeo con un numero minimo di venticinque deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri. In Svizzera i gruppi devono essere costituiti da almeno cinque membri e devono appartenere ad uno stesso partito o devono avere analogo orientamento politico.

⁶² Così: nel *Bundestag* tedesco dove il gruppo parlamentare, oltretutto da almeno il cinque per cento del numero totale ei componenti, deve essere composto da appartenenti al medesimo partito politico o, quantomeno, a partiti politici dagli analoghi obiettivi politici che non siano entrati in competizione elettorale in alcun *Land*. Diversamente, per poter essere riconosciuti come gruppo, occorre l’approvazione del *Bundestag* (art. 10 reg. *Bundestag*); in alcuni regolamenti delle Assemblee delle Comunità autonome spagnole che richiedono espressamente ai membri di un gruppo parlamentare di appartenere ad una medesima formazione politica sin dal momento della sua costituzione (v. artt. 18.2 reg. Parlamento *Cataluña*; 22.1 reg. Parlamento *Islas Baleares*; 20.1 reg. *Cortes Aragón*; 22 reg. Parlamento *Andalucía*; 20.3 reg. *Assemblea Murcia*; 19.1 reg. *Assemblea Extremadura*; 19.5 reg. Parlamento *La Rioja*; 22.1 *Cortes Valencianas*; art. 24.2 *Cortes Castilla – La Mancha*); nel Consiglio nazionale austriaco dove i gruppi parlamentari devono essere composti da almeno cinque deputati appartenenti al medesimo partito politico che ha partecipato alle elezioni, altrimenti devono essere autorizzati (art. 7 reg.); nella Camera dei deputati greca, dove, se almeno dieci, i deputati sono considerati membri del gruppo parlamentare del partito per cui sono stati eletti, tranne che abbiano sottoscritto una diversa opzione.

momenti di sintesi in base a cui potersi strutturare ed organizzare i loro lavori in modo efficiente, coerente ed efficace, evitando i rischi di dispersione derivanti dall'atomismo parlamentare. Sotto questo profilo, dunque, la ipotizzata riduzione proporzionale dei quorum attualmente previsti per costituire gruppi politici incontra serie difficoltà quando applicata a numeri già di per sé minimi, come i tre deputati oggi richiesti per essere autorizzati dal Presidente della Camera a costituire una componente politica nel gruppo misto, poiché potrebbe (inevitabilmente?)⁶³ condurre a consentire la creazione di quell'ossimoro che sono i gruppi composti da un solo parlamentare (c.d. "monocellulari"), unico esponente della forza politica d'appartenenza, privi di riscontro in diritto comparato.

5. Brevi considerazioni conclusive

Per quanto apparentemente specifica e circoscritta, la riduzione del numero dei parlamentari è destinata ad avere effetti che andranno oltre il mero profilo quantitativo con cui tale riforma è stata propagandata per incidere significativamente non solo sul rendimento della legge elettorale e sulla rappresentanza politica ma anche, come si è cercato qui di dimostrare, sull'organizzazione e sul funzionamento delle camere. Effetti dai più ignorati ma non per questo meno gravi e che rischiano di sollevare più problemi di quanti con tale riforma si intenda risolvere e, soprattutto, rischiano di incidere, in ultima analisi, sul ruolo del Parlamento nel nostro sistema politico-costituzionale.

Le difficoltà operative cui con tutta probabilità andrà incontro il Senato, quale assemblea che dovrà continuare ad esercitare le medesime attribuzioni con un numero significativamente ridotto di componenti, potrebbero riflettersi sul nostro bicameralismo paritario, traducendosi in uno sbilanciamento nei rapporti tra le due camere, a tutto vantaggio della Camera dei deputati. Questa, infatti, potrebbe assurgere ad un ruolo di maggiore preminenza rispetto al Senato, perché in grado di poter meglio esercitare le sue funzioni in via o di fatto, passando dall'attuale "monocameralismo alternato" ad un "monocameralismo costante", o di diritto, valorizzando l'attività delle camere riunite (fino, come detto, all'estensione delle attribuzioni del Parlamento in seduta comune) dove i senatori sono però la metà dei deputati. Tale alterazione surrettizia del nostro sistema bicamerale potrebbe a sua volta ulteriormente indebolire e marginalizzare il ruolo della Camera a tutto vantaggio del Governo, verso di cui sarebbe ulteriormente sbilanciata la nostra forma di governo⁶⁴.

Si tratterebbe di una evoluzione del sistema che confermerebbe l'assoluta anomalia del caso italiano rispetto alla esperienza comparata, dalla quale, per le ragioni spiegate, è possibile trarre solo limitate indicazioni, essenzialmente sotto il profilo della strutturazione, specie da quelle assemblee elettive di dimensioni simili a quelle del futuro Senato, che certamente subirà le maggiori conseguenze dalla notevole riduzione dei suoi membri ad attribuzioni invariate. Tenendo sempre conto, peraltro, che talune caratteristiche peculiari del nostro ordinamento – quali il bicameralismo paritario e la sede legislativa delle commissioni – lo rendono di per sé incomparabile con quello delle democrazie europee analoghe alla nostra per dimensioni e popolazione.

Le riforme regolamentari che entrambe le camere dovranno necessariamente approvare in questa legislatura, per non rischiare la paralisi nella prossima, potranno quindi solo parzialmente far riferimento alle soluzioni adottate da altri ordinamenti parlamentari. Insomma, quello che si apre è un percorso di riforme regolamentari che si presenta per molti versi caratterizzato da incognite e incertezze, che si vanno ad aggiungere a quelle cui esso solitamente si presta per le intrinseche

⁶³ Per A.M. POGGI (*Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 14.

⁶⁴ Cfr. P. COSTANZO, [Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 77.

difficoltà di raggiungere su di esse il necessario consenso tra le forze politiche, come dimostrano i precedenti tentativi falliti. Percorso peraltro che le due camere non potranno che fare in parte insieme, viste le profonde interrelazioni di talune riforme, a cominciare da quelle che dovranno interessare l'assetto delle rispettive commissioni, specie bicamerali. Il che costituisce un ulteriore oggettivo elemento di complicazione.

Tali incognite ed incertezze essenzialmente originano dal fatto che, al contrario di quanto proposto ed accaduto in altri ordinamenti, da noi il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato considerato come presupposto, anziché come conseguenza, di un più ampio intervento riformatore circa la natura e le funzioni del Parlamento. Da questo punto di vista, quindi, la comparazione evidenzia l'assoluta originalità dell'intervento riformatore italiano e nello stesso tempo la decisività della sua applicazione parlamentare per evitare che il processo di marginalità verso cui sono sempre più sospinte le nostre Camere si traduca nella riduzione della natura democratica delle nostre istituzioni.

Luigi Melica

Riflessioni conclusive. Il legislatore italiano e i comparatisti a margine della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari: “non ragioniam di lor, ma guarda e passa”

ABSTRACT: *The paper highlights some of the problems of the Italian constitutional reform on the cut of parliamentarians. As is well known, the Italian Parliament has always represented a novelty in comparative science: in Italy, in fact, equal bicameralism is also characterized by the numerical inhomogeneity of the two Chambers, one exactly double the other and by the diversity of the election methods. Furthermore, although before the reform, the Italian Parliament was the third largest in the world for the absolute number of members, nevertheless it was "the first for the number of elected parliamentarians".*

The comparison between different constitutional experiences that have changed the number of parliamentarians, shows that it is impossible to identify an ideal model to which to aspire. This does not mean that we cannot grasp useful guidelines from the legal comparison which, however, once again, the Italian legislator has not taken into consideration.

1. La riforma costituzionale italiana sul taglio dei parlamentari si iscrive, a prescindere dai suoi contenuti, nella più generale incapacità dei Parlamenti ad essere i luoghi di sintesi degli interessi dei rappresentati. Questa difficoltà è, per certi aspetti contingente, per altri fisiologica. Attualmente, infatti, la crisi dei partiti politici intesi come i luoghi della mediazione politica sta scopertamente evidenziando, come sottolinea [Francesco Palermo](#), l'inidoneità in sé dei Parlamenti a rappresentare la società pluralistica contemporanea. Senza partiti funzionanti la mediazione politica è molto più difficile e quando i Parlamenti non si limitano a ratificare le decisioni raggiunte nelle sedi partitiche, faticano ad assolvere ai propri fini istituzionali. A parere dello studioso, in definitiva, la crisi dei Parlamenti è “*insita nella loro stessa genesi*” e si è palesata “*solo negli ultimi decenni, in modo direttamente proporzionale alla crisi dei partiti*”. A riprova di ciò, come rilevato dall'autore, nonostante la presenza – in diversi Parlamenti - di Camere territoriali pensate per dare voce ai territori, si fatica ad assolvere anche a questo compito, al punto che i portatori degli interessi territoriali cercano fuori dalla forma parlamentare i canali per soddisfare le proprie aspettative.

2. In questo contesto generale, la questione della *dimensione ottimale* dei parlamenti è dunque divenuta un tema di discussione non solo nell'esperienza italiana, ma anche altrove in risposta alla crisi generale della rappresentanza: i Parlamenti, infatti, talora sono troppo grandi per essere efficienti e talaltra troppo piccoli per rappresentare tutti i segmenti di una società plurale. In questo senso, [Salvatore Curreri](#) si domanda se il numero dei parlamentari sia un valore costituzionale di tale importanza da assurgere, obbligatoriamente, nel testo costituzionale: probabilmente no, quanto meno seguendo le indicazioni della comparazione giuridica. Non solo, ma dal raffronto tra esperienze costituzionali diverse, si ricava un altro elemento preliminare alla valutazione dei contenuti della riforma costituzionale italiana che si collega alla *ratio* che sottende alla dimensione ottimale dei parlamenti. Come afferma lo studioso, infatti, la dimensione numerica di ogni assemblea elettiva, “*deve conciliare due opposte esigenze: da un lato, la rappresentatività in funzione del rapporto tra popolazione e numero di eletti in chiave sia politica che territoriale; dall'altro la funzionalità, e cioè la capacità del Parlamento di svolgere in modo efficace ed efficiente le proprie attribuzioni costituzionali*”. Il *punctum dolens*, come rilevato, è il seguente: più è elevato il numero dei componenti di un'Assemblea “*tanto più essa diventa incapace ad attendere all'opera legislativa che le è demandata*”. Tale assunto non vale, però, in senso assoluto posto che il numero dei parlamentari è anche interdipendente alle *funzioni* da svolgere: se così non fosse, del resto, non si spiegherebbe perché anche Stati molto piccoli hanno un numero elevato di parlamentari. In definitiva, il rapporto abitanti/ parlamentari va comunque calibrato in ragione delle

esigenze di funzionamento delle camere di rappresentanza: un numero minimo è dunque necessario, pena la violazione dell'essenza stessa del principio democratico.

3. Dato atto di queste considerazioni di fondo ed esaminando la riforma costituzionale italiana alla luce del metodo comparato, si impone, anzitutto, una valutazione preliminare sulla sua comparabilità rispetto alle altre esperienze che hanno modificato il numero dei parlamentari. Preme osservare, preliminarmente, che il Parlamento italiano rappresenta un inedito nella scienza comparatistica: in Italia, infatti, il bicameralismo paritario è anche caratterizzato dalla disomogeneità numerica delle due Camere (l'una esattamente doppia dell'altra) e dalla diversità delle modalità di elezione. Inoltre, per quanto prima della riforma, quello italiano, fosse il terzo Parlamento al mondo per numero assoluto di componenti, tuttavia era *"il primo per numero di parlamentari elettivi"*. L'elevato numero dei parlamentari italiani, come precisato da [Salvatore Curreri](#), non rileva, infatti, *"in termini assoluti, ma perché tutti direttamente eletti dagli elettori"*. Dinanzi a queste caratteristiche di fondo, sorprende che il legislatore - diversamente dai suoi omologhi stranieri che sono intervenuti sulla dimensione dei rispettivi parlamenti - abbia considerato il numero dei parlamentari come *presupposto* anziché come *conseguenza* di un processo riformatore più ampio, apportando un taglio lineare -36,5%, senza porsi l'interrogativo, *in primis*, sulla capacità, soprattutto del Senato, a svolgere le proprie funzioni con appena 200 membri, posto che, come si diceva, queste ultime sono rimaste immutate. Di qui le difficoltà di partenza che incontra lo studioso di diritto comparato che deve operare un ragionato raffronto tra le altre esperienze costituzionali e quella italiana, posto che in Germania, Francia e Belgio, ossia negli ordinamenti dove si sono approvate riforme simili a quella italiana, la riduzione del numero dei parlamentari è rientrata in un disegno riformatore più ampio. L'unico caso equiparabile a quello italiano è quello ungherese la cui riforma costituzionale approvata il 23 dicembre 2011 ha quasi dimezzato i componenti della Camera, da 386 a 199: -49%, parimenti, senza alcuna riforma di contesto, ma con la particolarità, per nulla irrilevante, di essere stata adottata senza revisione costituzionale, ma con la maggioranza assoluta del Parlamento, posto che la Costituzione ungherese non fissa il numero dei parlamentari. Preso atto, dunque, della non facile comparabilità della riforma italiana, può comunque essere utile approfondire il disegno riformatore complessivo che ha accompagnato le riforme adottate in Francia, Germania e Belgio. In quest'ultimo ordinamento, [Salvatore Curreri](#) rileva chiaramente che la riduzione del numero dei parlamentari nazionali è stata *"ampiamente compensata con l'istituzione di Parlamenti elettivi regionali e linguistici"*, a dispetto del fatto che il dato numerico è stato considerato una variabile indipendente. Stando invece alla proposta presentata in Francia, la riduzione del numero dei parlamentari ammonta al 25% del numero attuale ed esattamente come in Italia opera in modo del tutto simmetrico tra le due Camere; tuttavia, come ricorda [Giorgio Grasso](#), tale modifica costituisce il tassello di una riforma complessiva che consta di un progetto di legge costituzionale, di un progetto di legge organica e di un progetto di legge ordinaria aventi lo scopo complessivo di ridare linfa alla vita democratica del Paese. Quanto alla Germania, dove si lamentava la disfunzione della legge elettorale vigente che, nella sua applicazione, faceva lievitare smisuratamente il numero minimo dei parlamentari, la riforma sul taglio dei parlamentari, lungi dal costituire un mero correttivo della legge elettorale, è stata accompagnata da adeguate misure finalizzate a calibrarne l'impatto sul funzionamento delle Camere. Nella parte finale della riforma, infatti, si istituisce una Commissione per le riforme cui si demanda il compito di presentare al *Bundestag* – entro il 23 giugno 2023 – eventuali proposte di modifica aventi ad oggetto, rispettivamente, il sistema elettorale, la durata della legislatura ed il funzionamento dei lavori parlamentari.

Complessivamente, come sottolineato da [Giorgio Grasso](#), sia in Germania che in Francia, non solo si è riflettuto a tempo debito sul *post – factum* della riforma, ma si è andati oltre le mere rassicurazioni esplicitate nei lavori preparatori: i rispettivi legislatori, infatti, hanno accompagnato le rispettive riforme con progetti concreti destinati a dotare il sistema degli opportuni correttivi per

rendere attuabili le riforme adottate. Al contrario, in Italia, le forze politiche, dopo avere presentato la riforma come l'antidoto all'antipolitica, dinanzi alle critiche sull'*horror vacui* per l'assenza di correttivi ed adattamenti, con la stessa nettezza di chi è nel giusto a prescindere, hanno glissato su ogni critica, indifferentemente proveniente da parlamentari o studiosi della materia, evocando il verso dantesco, "*non ragioniam di lor, ma guarda e passa*".

4. In questo contesto generale, dunque, gli studiosi di diritto faticano a trarre delle utili indicazioni dalla comparazione giuridica in ordine al "da farsi" nella fase del post - riforma.

Esiste, tuttavia, un disegno di legge costituzionale presentato dopo l'approvazione della riforma costituzionale da membri del partito Democratico al Senato, il quale, però, non solo non è organicamente collegato alla riforma, ma non sembra essere nemmeno utile a calibrarne l'impatto sull'ordinamento costituzionale. Riprendendo le parole di [Adriana Ciancio](#), si osserva infatti che tale riforma, nella parte in cui esplicita la composizione e le funzioni del Senato e, soprattutto, quelle assegnate al Parlamento in seduta comune, non risolve il problema di fondo avente ad oggetto l'alternativa, rispettivamente, "*tra la modifica del bicameralismo italiano da paritario in differenziato*" e "*la diversa propensione, pure manifestata recentemente con insistenza da talune forze politiche, verso il monocameralismo, che, però, pur essendo una forma di organizzazione parlamentare assai diffusa anche nell'Europa continentale, poco si adatta alle democrazie di medie e grandi dimensioni e connotate da forte disomogeneità politica, economica e sociale, come l'Italia*". Dunque, nuovamente, si legifera senza sciogliere i nodi di fondo dai quali, coerentemente, si devono poi trarre le conseguenze. Errare è umano, ma perseverare è diabolico, senza peraltro considerare l'inedito tutto italiano di voler creare un vero e proprio terzo organo parlamentare, il Parlamento in seduta comune che diverrebbe titolare della funzione di indirizzo politico, aggiungendosi ai due rami già esistenti, composto da deputati e senatori, in aperta contraddizione con il secondo comma dell'art. 55 della Costituzione. Alle deboli e non nette scelte sulla differenziazione tra le due camere in funzione della rappresentanza territoriale, l'autrice aggiunge, criticamente, un'ulteriore osservazione riguardante il legame fiduciario tra Governo e Parlamento. Trattasi di un'incoerenza, nuovamente tutta italiana, di vincolare il Governo alla fiducia di entrambe le Camere e non solo della Camera bassa, statuendosi, dunque, che anche la Camera formata attraverso un'elezione indiretta – per il tramite dei Consigli regionali e delle Province autonome - debba conferire la fiducia al Presidente del Consiglio. Correttamente, [Adriana Ciancio](#) si domanda perché tale Camera "*debba entrare nel circuito fiduciario e partecipare alle deliberazioni parlamentari quando esse riguardano l'indirizzo politico statale senza incidenza alcuna sul rapporto tra Stato e autonomie territoriali*". Un' ulteriore critica è mossa su un altro correttivo mutuato dalla forma di governo tedesca, la sfiducia costruttiva, che è formulato in modo tale da generare, nell'esplicazione dei suoi effetti, un altro *horror vacui*. Inopinatamente, infatti, si prevede che il nuovo *Premier*, proposto a maggioranza semplice dal Parlamento, debba successivamente compiere un tragitto temporalmente non breve, passando dalla nomina del Capo dello Stato, alla formazione della compagine governativa, per poi ripresentarsi alle Camere per una nuova - e più complessiva – fiducia: il rischio che perda pezzi per strada e non riscuota la fiducia iniziale è più che latente, in virtù, come rilevato da [Adriana Ciancio](#), della "*notoria fluidità delle forze politiche italiane, tanto più in considerazione dell'asprezza del percorso politico che usualmente accompagna la scelta dei ministri e, in connessione, la definizione del programma di governo*". Non si può che concordare con tali osservazioni critiche, ivi comprese quelle riguardanti il mancato richiamo, da parte della riforma, "*dell'eventuale scioglimento anticipato del Parlamento quale deterrente alla formazione di Governi sostenuti al momento genetico da maggioranze fragili*" che pure era stato tenuto presente in Assemblea Costituente dall'On. Tosato ed è stato incluso nel modello tedesco. Ad ulteriore riprova di quanto affermato, la studiosa richiama il funzionamento del modello spagnolo, nel quale la stabilizzazione del sistema, più che dall'istituto della sfiducia costruttiva, è stato ottenuto dal potere di scioglimento anticipato sempre più attribuito "*alla*

decisione discrezionale e connessa responsabilità) dell'Esecutivo art. 115.1 Cost.), che può anche solo ventilare di ricorrervi per impedire variazioni della maggioranza non gradite e l'apertura di crisi di governo parlamentari”.

5. Da questo quadro di insieme si evince dunque che le indicazioni che il legislatore italiano ha tratto dalla comparazione giuridica sono ben poche e, di conseguenza, non sarà facile uscire dal *cul de sac* in cui si è messo, al punto che, probabilmente, si affronteranno i problemi solo quando non se ne potrà fare a meno, a partire dalla legge elettorale che sarà indispensabile varare prima di tornare alle urne, e poi, quanto meno, da una rivisitazione dei regolamenti parlamentari che, come sottolinea [Salvatore Curreri](#), sarebbero dovuti essere considerati un “*tema costituzionale in senso stretto*”, da trattare in parallelo alla riforma. Sul versante della legge elettorale, opportunamente, Marina Calamo richiama Mirkine-Guetzévich che ci ricorda che i Parlamenti del dopoguerra non potranno effettivamente razionalizzarsi se non si interviene su un sistema politico-partitico adeguatamente strutturato quantomeno per effetto di un valido sistema elettorale. Anche sul fronte della modifica di tale legge, preme osservare, il legislatore italiano - al di là dei modesti ritocchi affidati alla delega per riconfigurare i collegi - rischia di intervenire senza la sufficiente ponderatezza, nonostante tale tipo di legge, come ricorda Marina Calamo, oltre ad incidere sull'assetto del Parlamento, condiziona, a cascata, anche la forma di governo. Saggiamente, invece, si dovrebbe regolare la materia, non solo intervenendo per tempo, ma anche occupandosi dei temi cosiddetti di “contorno” per rendere più efficiente e stabile il sistema politico come plasmato dall'assetto e dall'azione dei partiti. Anzitutto, dunque, si dovrebbe sciogliere il nodo del bilanciamento tra stabilità ed efficienza dell'assemblea parlamentare e della sua rappresentatività, auspicabilmente nel solco della giurisprudenza costituzionale opportunamente richiamata dall'autrice, posto che esistono dei principi costituzionali insormontabili per il legislatore: “*le assemblee parlamentari*” come ha sottolineato la Corte, “*sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali*”, quali le funzioni di indirizzo e controllo del governo, da un lato, e le delicate attribuzioni connesse alla garanzia della Costituzione, dall'altro (art. 138 Cost.).

Riassuntivamente, una classe politica coraggiosa ed all'altezza della situazione, avrebbe dovuto provvedere già da tempo a curare il vero malato della forma di governo italiana, il partito politico, la cui centralità, prima ancora che dagli insegnamenti di Duverger richiamati da Marina Calamo, si evince dalla stessa volontà del Costituente italiano (art. 49 Cost.); tuttavia, come rilevato, è plausibile che non si andrà oltre alla modifica della legge elettorale ed al limite dei regolamenti parlamentari. Preso atto di ciò, è lecito domandarsi se il Parlamento italiano saprà approvare una legge elettorale che recuperi la rappresentatività delle Camere ed assicuri al contempo, come sottolineato anche da [Lara Trucco](#), “*il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia*”. Nello specifico e soffermandosi sul dato tecnico, il legislatore dovrà affrontare le maggiori criticità del sistema, ossia le liste bloccate nella parte proporzionale della legge elettorale e la multicandidabilità. A tal fine, l'autrice, nel soffermarsi sulla prassi degli ultimi anni di affidare la selezione dei rappresentanti in Parlamento al livello apicale della politica, chiarisce che la comparazione giuridica non aiuta il legislatore a porre rimedio a tali disfunzioni. Nei sistemi elettorali in vigore nel mondo, infatti, la blindatura del voto di lista è l'eccezione rispetto alla regola dell'espressione della preferenza: quest'ultima, più precisamente, per quanto variamente declinata, è presente ovunque, nel senso che, tendenzialmente, negli altri ordinamenti non si recide in via assoluta il legame tra elettore ed eletto come nel sistema italiano. Non diversamente, anche la multicandidabilità è una tipicità prettamente italiana e la comparazione sia diacronica che sincronica offre al legislatore alcune chiare indicazioni. Accanto, infatti, ad esempi nei quali tale opzione era stata eliminata per la sua cattiva sperimentazione e perché ritenuta contraria alle regole democratiche – cfr. la legge francese del 17 luglio 1889 – esistono esempi di

sistemi elettorali più recenti che hanno espressamente vietato tale pratica - come l'art. 22 dell'*Electoral Administration Act* del 2007 per l'elezione della *House of Commons* -.

Riflettendo sul contesto delle possibili riforme della legge elettorale alla luce delle osservazioni esposte, è molto probabile che la crisi del partito politico renda inutile anche l'eventuale correttivo del sistema elettorale maggioritario. Duole constatare che anche in costanza di tale sistema, l'elettore italiano ha espresso, tendenzialmente, il proprio voto più identificandosi con il leader nazionale che con lo specifico candidato indicato dai partiti nel singolo collegio. A riprova di ciò è sufficiente richiamare alcuni esempi eclatanti dell'ultimo ventennio, quali, ad esempio, le elezioni del 2001 dove in Sicilia, il centro destra prevalse in tutti i collegi, con un evidente appiattimento dell'elettorato sul leader Silvio Berlusconi e le ultime elezioni del 2018 dove l'antipolitica ed il grillismo hanno fatto prevalere il Movimento 5 stelle in tutti i collegi, addirittura di tre Regioni del Sud: Puglia, Campania e Sicilia.

6. Il punto dolente, dunque, è sempre lo stesso: se non si interviene sui meccanismi di formazione del consenso individuando le persone che abbiano la capacità effettiva di tradurre in proposte concrete le proprie aspettative, il consenso, a maggior ragione oggi, nell'era dei social, continuerà a canalizzarsi sul leader nazionale piuttosto che sul singolo candidato e sarà inutile, o comunque non decisivo, eliminare le liste bloccate e la regola della multicandidabilità. Stando così le cose, verrebbe da dire, piuttosto che scivolare in forme di governo di fatto plebiscitarie, tanto vale offrire al sistema le soluzioni presenti nella comparazione giuridica che permettono l'elezione diretta dei leader politici e, di conseguenza, la loro *non rielezione* se non si dimostrano all'altezza del compito affidatogli, restituendo all'elettore la possibilità di farsi una idea del "destino" del proprio voto. Certamente, in questo caso, si dovrebbe dotare la forma di governo dei correttivi offerti dalla comparazione giuridica in tema di rafforzamento dello statuto dell'opposizione parlamentare, a partire dalla riforma dell'art.138 Cost. ed a seguire dal ricorso astratto delle opposizioni parlamentari, utilizzando i termini di raffronto rispettivamente offerti dagli ordinamenti belga, francese, tedesco e spagnolo opportunamente richiamati da Marina Calamo, non trascurando di domandarsi se il sistema italiano posseda i noti anticorpi degli eccessi della forma di governo presidenziale. Al di là di questa evocazione di difficile se non impossibile realizzazione, *rebus sic stantibus*, la riforma costituzionale italiana di riduzione dei parlamentari senza correttivi rischia di frustrare le aspettative delle opposizioni parlamentari considerando che la Costituzione vigente, come evidenziato da Marina Calamo, affida a *quorum* alti della rappresentanza parlamentare alcune importanti elezioni (ci si riferisce, ovviamente, all'*elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale ed all'elezione dei componenti laici del CSM*). Non solo, ma tornando alla legge elettorale, è alquanto probabile che i successivi rappresentanti in Parlamento saranno eletti rafforzando il sistema elettorale proporzionale, senza eliminare il voto bloccato e la regola della multicandidabilità. Ciò porterà, inevitabilmente, ad acuire la crisi dei territori, al punto che i portatori degli interessi territoriali "forti" saranno indotti, come sottolinea [Francesco Palermo](#), a ricercare altrove le soluzioni ai propri problemi generando asimmetrie regionali in salsa spagnola o, ancor peggio, in salsa russa di eltsiniana memoria. Urge, dunque, rimettere al centro del dibattito *la vexata quaestio* delle forme e dei luoghi della rappresentanza territoriale che è certamente un tema, come sottolineato dallo studioso, "*aperto fin dall'inizio della storia repubblicana e mai sistematicamente affrontato*", ma con la consapevolezza che sul versante della comparazione giuridica si assiste "*al generalizzato fallimento delle seconde camere più o meno federali quali sedi della rappresentanza territoriale*". Meglio, dunque, perlustrare altre soluzioni suscettibili di valorizzare le istanze territoriali, magari già presenti nell'ordinamento e che, di recente, hanno anche dimostrato di funzionare, con l'avvertenza, però, che se non si supera l'ostacolo rappresentato dall'ambiguità della loro natura giuridica, non si otterranno significativi risultati. Se, in altre parole, soluzioni come le seconde Camere o le stesse Conferenze intergovernative rimarranno, comunque, organi rappresentativi della comunità nazionale e non dei rispettivi territori, difficilmente si darà

soddisfazione alle istanze specifiche emergenti dai territori stessi. In definitiva, in mancanza di scelte di ampio respiro adottate dalla politica, pur sopperendosi con istituti ed organi già presenti nell'ordinamento giuridico, si dovrebbe dare effettivamente spazio alle aspettative territoriali facendo prevalere i rispettivi bisogni, rischiando, altrimenti, di dare riscontro solo agli interessi delle Regioni "più forti".

ABSTRACT

ROLANDO TARCHI

Prefazione

This Preface presents the proceedings of the seminar on: "The follow-up to the referendum on cutting parliamentarians. Reflections from a comparative perspective", organised by the Association of Comparative and European Public Law" on 11 December 2020.

The preface briefly summarizes the contents of the Constitutional Revision Act n. 1/2021, identifying the interventions that might be appropriate to allow this reform to fully operate and foster a positive evolution of the Italian parliamentary system.

ENRICO GROSSO

I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi

The approval of the constitutional review concerning the cut of the members of Parliament implies a follow-up. This could direct the transformations of constitutional assets that the review itself inevitably entails. The reform is intended to produce a new form of "rationalization" of the parliamentary system, and a series of transformations of the material constitutional framework. Comparative law can give us useful indications about the context in which the reform is inscribed, and about the directions this evolution can take.

GIORGIO GRASSO

Tra Parigi e Berlino (passando per Roma): cosa possiamo imparare (e cosa possiamo insegnare) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?

This paper compares the Italian constitutional reform on the reduction of the number of the parliamentarians (of Chamber of deputies and of Senate of the Republic), approved by the constitutional referendum of 20-21 September 2020, with the proposals to diminish the number of parliamentarians discussed in France and in Germany in the last two years. In particular, if the project of Emmanuel Macron to cut the number of parliamentarians (National Assembly and Senate), inserted in an very ambitious plan to renew the democratic life of France, was not approved, Germany passed in November 2020 a reform of the Bundestag electoral law, with the aim to limit the phenomenon of the "overhang" seats and of the extra seats. In a comparative overview the paper argues that the experiences of France and Germany concerning the reduction of the number of the parliamentarians could be useful for the follow-up of the Italian constitutional reform.

ADRIANA CIANCIO

Sulla proposta di proseguire il cammino delle riforme con la valorizzazione del parlamento in seduta comune e la razionalizzazione "alla tedesca"

The paper provides a critical comment on the recent reform proposal to the Second Part of the Italian Constitution aimed at enhancing the role of the "Parliament in joint session" in order to make it the sole holder of the relation of confidence with the Government. Focusing on those amendments addressed to rationalize the parliamentary regime, the study highlights some flaws of the project in comparison with the German model. The key point is that the introduction of the so-called "constructive vote of no confidence" does not make it possible to achieve the goal of ensuring Government's stability without other adjustments. The conclusion is that the electoral reform is to be considered the further necessary step in order to better continue the reform process started with the reduction of parliamentarians.

FRANCESCO PALERMO

La riduzione del numero dei parlamentari e il suo impatto sulla rappresentanza territoriale

The paper starts by placing the constitutional reform reducing the size of both chambers of the Italian Parliament in the comparative context. This shows that Parliaments are facing a structural crisis everywhere and the Italian reform is a particularly visible symptom, but the illness is widespread. Looking at the impact of the reform on territorial representation in Parliament, it is argued that while the aim is to achieve a more uniform (national) representation, the practical effect will be exactly the opposite. Certain territories will increase their chance to influence national politics, while other will have it far more difficult. Not least, the most significant consequence of the reform will be a strong push towards bilateralization of the relations between the regions and the center, bypassing Parliament and increasing confusion.

LARA TRUCCO

Riduzione dei parlamentari: il seguito elettorale in una prospettiva comparata, *quid novum?*

The essay focuses on the impact of the members of the Italian parliament on the electoral system and, through it, of political representation.

It affected both the active side of the elections, resulting in a weakening of the ability of individual voters to influence the outcome of the election, and the passive one, with the raising of the implicit election threshold of the consent necessary to be elected.

It made greater difficulties for minor political, territorial and certain social groups to enter in Parliament.

Hence the opportunity to start a reform process of the electoral law of the House and Senate, which takes these profiles into account.

MARINA CALAMO SPECCHIA

Minoranze parlamentari, funzione dell'opposizione e quorum di garanzia dopo la legge costituzionale n. 1/2020

The Italian post-referendum context requires a reflection on the reforms that are necessary to balance the effects of the reduction in the number of MPs. The essay focuses on the opportunity to strengthen the quorums envisaged for the revision of the Constitution and for the election of the President of the Republic, of the constitutional judges and of the members of the CSM. Finally, for strengthening the role of parliamentary minorities, should be constitutionalized the statute of the parliamentary opposition and established the Mixed Joint Commission for parliamentary legislation.

SALVATORE CURRERI

Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere: spunti di diritto comparato

The study analyzes the various reasons because references in the comparative panorama may not help in assessing the possible effects of the substantial reduction in the number of parliamentarians on the organization and functioning of the Chambers. After having highlighted certain specificities of the Italian legal system (perfect bicameralism, legislative commissions) this study considered some structural aspects, such as the composition of commissions and political groups. In conclusion, the absence of references and comparative precedents required an essential but also uncertain translation of this reform into parliamentary regulations.

LUIGI MELICA

Il legislatore italiano e i comparatisti a margine della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari: “non ragionam di lor, ma guarda e passa”

The paper highlights some of the problems of the Italian constitutional reform on the cut of parliamentarians. As is well known, the Italian Parliament has always represented a novelty in comparative science: in Italy, in fact, equal bicameralism is also characterized by the numerical inhomogeneity of the two Chambers, one exactly double the other and by the diversity of the election methods. Furthermore, although before the reform, the Italian Parliament was the third largest in the world for the absolute number of members, nevertheless it was "the first for the number of elected parliamentarians".

The comparison between different constitutional experiences that have changed the number of parliamentarians, shows that it is impossible to identify an ideal model to which to aspire. This does not mean that we cannot grasp useful guidelines from the legal comparison which, however, once again, the Italian legislator has not taken into consideration.

I COLLABORATORI DI QUESTO FASCICOLO:

- + [Marina Calamo Specchia](#), *professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato nell'Università di Bari*

- + [Adriana Ciancio](#), *professoressa ordinaria di diritto costituzionale nell'Università di Catania*

- + [Salvatore Curreri](#), *professore associato di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Enna "Kore"*

- + [Giorgio Grasso](#), *professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università dell'Insubria*

- + [Enrico Grosso](#), *professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Torino*

- + [Luigi Melica](#), *professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università del Salento*

- + [Francesco Palermo](#), *professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università di Verona*

- + [Rolando Tarchi](#), *professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università di Pisa*

- + [Lara Trucco](#), *professoressa ordinaria di diritto costituzionale nell'Università di Genova*

2021

ISSN 1971-9892