

Il 20 e il 21 settembre gli italiani saranno chiamati a votare, oltre che per le elezioni in molti comuni italiani, in sette regioni e per le suppletive di alcuni collegi senatoriali, anche per un referendum costituzionale. Si tratta di confermare o bocciare il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 12 ottobre 2019.

Le modifiche apportate alla Costituzione sono alquanto limitate, almeno sono molte di meno rispetto a quelle per cui gli italiani furono chiamati ad esprimersi nel dicembre del 2016.

Queste modifiche riguardano sostanzialmente la riduzione del numero dei parlamentari. L'attuale numero di deputati (i componenti della Camera) è pari a 630 e sarebbe ridotto a 400, mentre il numero dei senatori (i componenti del Senato) è pari a 315 e sarebbe ridotto a 200.

Chi è favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari deve votare SI.

Chi è contrario alla riduzione del numero dei parlamentari deve votare NO.

I referendum costituzionali sono, infatti, confermativi. Il referendum serve a confermare la legge, che entrerà in vigore solo se dovessero prevalere i SI.

A differenza che per i referendum abrogativi, che servono ad eliminare una legge o una parte di una legge, per i referendum costituzionali non è previsto un quorum di partecipazione. Il referendum sarà, quindi, valido indipendentemente dal numero di persone che si recheranno alle urne, fossero anche poche decine di persone.

Le forze politiche hanno assunto posizioni diversificate in occasione di questo referendum costituzionale. Mentre il M5S, Lega e Fratelli d'Italia si sono orientati per il SI ed Italia Viva, Più Europa, Azione, PSI, LEU, Volt e Verdi per il No, PD e FI presentano al proprio interno delle posizioni diversificate, anche se sembrano propendere per il SI. La legge di riforma è stata, del resto, approvata in ultima seduta alla Camera con 553 voti a favore e solo 14 contrari, nonostante le forti critiche del centrosinistra nelle precedenti votazioni.

È opportuno evidenziare che la riforma fissa anche un tetto al numero di senatori a vita di nomina presidenziale. L'attuale versione dell'art. 59 Cost. prevede che *"il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini"*. L'art. 59 è stato modificato dalla legge sottoposta a referendum, nel seguente modo: *"il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque"*. I Presidenti della Repubblica hanno sempre interpretato l'art. 59 nel senso che ognuno Presidente poteva nominare fino a 5 senatori a vita e al tempo stesso hanno provveduto a nominare un nuovo senatore a vita solo nel caso di morte o di dimissioni di un senatore a vita. L'art. 59, infatti, non dice che non possono esservi più di 5 senatori a vita, ma solo che ogni Presidente non può nominarne più di 5. I Presidenti, però, per evitare di alterare gli equilibri parlamentari hanno evitato di far crescere troppo il numero complessivo di senatori a vita di nomina presidenziale. Il nuovo articolo prende atto di

questa prassi presidenziale e la costituzionalizza per un motivo ben preciso: riducendo i senatori ad appena 200, è necessario stabilire che il numero di senatori a vita non sia complessivamente superiore a 5, perché altrimenti un Presidente che non volesse seguire la prassi dei suoi predecessori potrebbe finire per incidere non poco sugli equilibri parlamentari e di governo. Questa modifica è accettata sostanzialmente da tutti. Il vero punto di contestazione è la riduzione del numero dei parlamentari che per alcuni (sostenitori del SI) renderà più snello l'operato della Camera, mentre per altri (sostenitori del NO) creerà seri problemi di stabilità democratica.

# dossier

29 luglio 2019

## RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

---

A.C. 1585-B

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 71/5



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 - [st\\_istituzioni@camera.it](mailto:st_istituzioni@camera.it) - [@CD\\_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Progetti di legge n. 47/5

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

*AC0167e.docx*

## INDICE

### **SCHEDE DI LETTURA**

La proposta di legge costituzionale (C. 1585-B) .....3

**Testo a fronte ..... 17**

### **SCHEDE DI APPROFONDIMENTO**

Il numero dei parlamentari nella Costituzione e i precedenti progetti  
di riforma..... 21

Dati e comparazioni: le Camere 'basse' .....25

Un raffronto numerico tra le Camere 'alte' .....30



## **Schede di lettura**



## La proposta di legge costituzionale (C. 1585-B)

### *La riduzione del numero dei parlamentari*

Il testo della proposta di legge **costituzionale**, che torna all'esame della Camera dei deputati per la seconda deliberazione ai sensi dell'art. 138, primo comma, Cost., prevede la riduzione del numero dei **deputati** da 630 a **400** e la riduzione del numero dei **senatori** elettivi da 315 a **200**.

La proposta è stata approvata, in **prima deliberazione**, dal Senato, in un testo risultante dall'unificazione di alcuni disegni di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare nella seduta del 7 febbraio 2019; il medesimo testo è stato approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 maggio 2019. Nella seduta dell'11 luglio 2019 è avvenuta l'approvazione in **seconda deliberazione** da parte dell'Assemblea del Senato.

In Italia, il numero dei parlamentari, dopo la revisione costituzionale del 1963, è determinato dalla Costituzione in numero fisso, mentre in precedenza era determinato in rapporto alla popolazione.

Da allora, nel corso del dibattito sulle riforme istituzionali, il Parlamento italiano è giunto in più occasioni a deliberare una modificazione del numero dei parlamentari nell'ambito di progetti più ampi di revisione del bicameralismo, senza tuttavia che l'*iter* della revisione costituzionale trovasse poi definitivo compimento (si veda la relativa *Scheda di approfondimento* - Il numero dei parlamentari nella Costituzione e i precedenti progetti di riforma).

Nella **XVIII legislatura** il dibattito parlamentare sulla riduzione del numero dei componenti delle due Camere è stato avviato con l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, Riccardo Fraccaro, innanzi alle Commissioni Affari costituzionali congiunte della Camera e del Senato ([seduta del 12 luglio 2018](#)); successivamente, nella [Nota di aggiornamento al DEF 2018](#) il Governo ha indicato la riduzione del numero dei parlamentari come una delle linee di intervento contenute nel programma di riforme istituzionali da attuare nel corso della legislatura. Il rilievo di tale riforma è confermato anche nel [DEF 2019](#).

Nella seduta del 10 ottobre 2018 il **Senato** ha avviato l'esame di tre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare ([A.S. 214 ed abbinate](#)) volte alla riduzione del numero dei parlamentari.

Nella seduta del 18 ottobre 2018 l'Ufficio di Presidenza ha convenuto di svolgere una serie di audizioni, a cui sono state dedicate 2 sedute (21 e 25

novembre). Le memorie depositate dai soggetti auditi sono consultabili al seguente [link](#).

L'impianto comune alle proposte è stato confermato dall'esame referente condotto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, la quale ha adottato un testo unificato delle proposte di legge abbinato conferendo, nella seduta del 19 dicembre 2018, mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul testo adottato.

Nel corso dell'esame in Assemblea è stata oggetto di ulteriore approfondimento in modo particolare la questione del numero minimo di senatori per ogni Regione (o Provincia autonoma), previsto dall'art. 57, terzo comma, della Costituzione e si è giunti quindi all'approvazione di talune modificazioni in Aula su tale profilo rispetto al testo unificato proposto dalla Commissione.

La discussione generale e la trattazione degli articoli si sono svolte nelle sedute del [5](#), [6](#) e [7](#) febbraio 2019.

Le dichiarazioni di voto finale e il voto finale si sono tenuti nella seduta del 7 febbraio. L'Assemblea del Senato ha approvato il testo, in **prima deliberazione**, con 185 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astenuti.

Nella seduta del 27 febbraio 2019 la I Commissione Affari costituzionali della **Camera** ha avviato l'esame in prima lettura della proposta di legge [C. 1585](#), trasmessa dal Senato, e della abbinata pdl costituzionale [C. 1172](#) (D'Uva ed al.).

Nella seduta del 19 marzo 2019, sulla base di quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, ed essendo stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di [un'indagine conoscitiva](#) a cui sono state dedicate 6 sedute (20, 21, 26, 27 e 28 marzo, 3 aprile).

Per il prosieguo dell'esame, è stato adottato come testo base il progetto di legge C. 1585. Le votazioni delle proposte emendative su tale testo sono state svolte nelle sedute del [16](#) e [17](#) aprile 2019. Nella seduta del 17 aprile la Commissione ha deliberato di conferire ai relatori mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento, nel testo approvato dal Senato.

L'Assemblea della Camera ha approvato in **prima deliberazione**, senza modifiche, il testo già approvato dal Senato nella seduta del 9 maggio 2019, con 310 voti favorevoli, 107 voti contrari e 5 astenuti.

Dopo l'approvazione da parte della Camera, il disegno di legge costituzionale è stato nuovamente trasmesso al **Senato** per la **seconda deliberazione** e assegnato in sede referente alla Commissione 1<sup>a</sup> (affari costituzionali).

L'esame del provvedimento n. 214-515-805-B è stato avviato nella seduta del 25 giugno. La discussione è poi proseguita nella seduta del 2 luglio 2019, con la votazione del mandato al relatore.

L'articolo 123 del Regolamento del Senato prevede che in seconda deliberazione, "in Assemblea, il disegno di legge, dopo la discussione generale, è sottoposto soltanto alla votazione finale per l'approvazione del complesso" e che "non sono ammessi emendamenti né ordini del giorno, né lo stralcio di una o più norme. Del pari non sono ammesse le questioni pregiudiziale e sospensiva".

La lettura dell'Assemblea è stata avviata nella seduta del 10 luglio con la discussione generale. Nella seduta dell'11 luglio si sono svolte le dichiarazioni di voto finali.

L'Assemblea ha **approvato in seconda deliberazione**, con la maggioranza dei suoi componenti (**180 voti** favorevoli e **50 voti** contrari), il disegno di legge costituzionale A.S. 214-515-805-B.

Si ricorda che, in base all'art. 138 Cost., le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

La proposta di legge costituzionale ([C. 1585-B cost.](#)) dispone, dunque, per ciascuno dei due rami del Parlamento, una riduzione pari – in termini percentuali – al **36,5 per cento** degli attuali componenti elettivi.

A seguito della modifica costituzionale muta dunque il **numero medio di abitanti** per ciascun parlamentare eletto.

Per la Camera dei deputati tale rapporto aumenta da 96.006 a **151.210**. Il numero medio di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da 188.424 a **302.420** (assumendo il dato della popolazione quale reso da Eurostat).

Si ricorda che la formulazione originaria del testo degli articoli 56 e 57 Cost., come approvati dall'Assemblea costituente, non prevedeva un numero fisso di parlamentari bensì un rapporto numerico costante tra gli abitanti e gli eletti, in modo che il numero dei parlamentari potesse mutare con il variare della popolazione. In particolare, era previsto che fosse eletto un deputato ogni 80.000 abitanti o frazione superiore a 40.000 abitanti: al contempo, per ogni regione era eletto un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione superiore a 100.000 abitanti, con un minimo di sei senatori, fatta eccezione per la Valle d'Aosta alla quale si attribuiva un unico seggio.

Con la legge costituzionale n. 2 del 1963 il numero dei senatori elettivi è divenuto la metà di quelli della Camera, fissati in 630, a prescindere dalla variazione della popolazione; è stato altresì stabilito che nessuna regione potesse avere meno di sette senatori ad eccezione della Valle d'Aosta (uno) e del Molise (due).

Va infine ricordato come con la legge costituzionale n. 1 del 2000, alla luce dell'istituzione della circoscrizione Estero – nella quale sono eletti 12 deputati e 6 senatori - e del riconoscimento del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero, è rimasto immodificato il numero dei deputati e dei senatori elettivi

mentre sono stati proporzionalmente ridotti i seggi attribuiti nelle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale.

Nel dettaglio, l'**articolo 1** modifica l'**articolo 56 della Costituzione**, che stabilisce in 630 il numero attuale dei deputati, 12 dei quali eletti nella circoscrizione Estero (secondo comma).

A seguito delle modificazioni proposte, il **numero complessivo dei deputati** scende a **400** (anziché 630) ed il numero degli eletti nella **circoscrizione Estero** diviene pari a **8 deputati** (anziché 12).

La riduzione percentuale dei parlamentari **eletti nella circoscrizione Estero** è corrispondente, in proporzione, a quella complessiva, con la finalità di non variare in misura significativa l'incidenza numerica della rappresentanza della Circoscrizione Estero, secondo quanto evidenziato nel corso dell'*iter* parlamentare.

Si ricorda che per l'elezione sia dei senatori sia dei deputati, la legge 459/2001 individua, nell'ambito della circoscrizione Estero, quattro ripartizioni. In ciascuna di tali ripartizioni "è eletto almeno un senatore e un deputato", mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (L. 459/2001, art. 6).

L'assegnazione dei seggi alle ripartizioni della circoscrizione Estero per l'elezione della Camera e del Senato – sulla base del **vigente** testo costituzionale (rispettivamente **12** deputati e **8** senatori) e tenuto conto della previsione del citato art. 6, L. 459/2001 - è la seguente (si vedano, da ultimo, i DPR 28 dicembre 2017):

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

L'assegnazione dei seggi alle ripartizioni della circoscrizione Estero per l'elezione della Camera e del Senato – sulla base della riduzione disposta dalla **proposta di legge** costituzionale in esame (rispettivamente **8** deputati e **4** senatori) e tenuto conto della previsione del citato art. 6, L. 459/2001 – sarebbe la seguente:

- Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia (cittadini italiani residenti: 2.685.815): **3** deputati, **1** senatore;
- America meridionale (cittadini italiani residenti: 1.559.068): **2** deputati, **1** senatore;
- America settentrionale e centrale (cittadini italiani residenti: 451.062): **2** deputati, **1** senatore;

- Africa, Asia, Oceania e Antartide (cittadini italiani residenti: 277.997): **1** deputato, **1** senatore.

Per il Senato, l'**articolo 2** novella l'**articolo 57 della Costituzione**, determinando in **200** (anziché 315) il numero dei senatori elettivi. Entro tale numero, i senatori da eleggere nella **circoscrizione Estero** scendono a **4** (anziché 6).

La riduzione di formato numerico complessivo importa la riduzione del **numero minimo di senatori eletti per Regione**.

Il vigente articolo 57, al terzo comma, stabilisce infatti che “nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due; la Valle d’Aosta uno”.

La predeterminazione di un numero minimo di senatori per Regione importa, com’è noto, una variazione rispetto alla ripartizione di seggi tra Regioni quale si avrebbe qualora si seguisse invece un’assegnazione solo proporzionale alla popolazione, senza alcuna soglia numerica minima di rappresentanza senatoriale regionale. Qualora non vi fosse soglia, infatti, si avrebbe una ripartizione dei seggi 'integralmente' proporzionale (si veda in proposito l’ultima colonna della Tabella 2.1).

Si ricorda che quando con legge costituzionale n. 2 del 1963 il numero dei deputati e dei senatori elettivi è stato individuato in numero fisso, a prescindere dalla variazione della popolazione, è stato stabilito che nessuna regione potesse avere meno di sette senatori ad eccezione della Valle d’Aosta (uno) e del Molise (due), regione quest’ultima istituita con la legge costituzionale n. 3 del 1963. Per la Valle d’Aosta, oltre ad una ragione legata al limitato peso demografico, si è aggiunto anche il collegamento simmetrico con l’articolo 83, secondo comma, Cost. secondo cui tale regione partecipa alla formazione del collegio per l’elezione del Presidente della Repubblica, oltre che con i suoi parlamentari, con un solo delegato del Consiglio regionale (a differenza dei tre delle altre regioni).

La proposta di legge individua tale **numero minimo** – alla luce della riduzione a 200 del numero di senatori eletti - in **tre senatori per Regione o Provincia autonoma**, lasciando al contempo immodificata la previsione vigente dell’articolo 57, terzo comma della Costituzione relativa alle rappresentanze del **Molise** (2 senatori) e della **Valle d’Aosta** (1 senatore).

Come si vede dalla tabella riepilogativa della ripartizione dei seggi (*Tabella 2.1*), la nuova previsione costituzionale relativa al **numero minimo di senatori** troverebbe applicazione, oltre che per il Molise (cui altrimenti spetterebbe 1 senatore), per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Basilicata (cui altrimenti spetterebbero 2 senatori).

Viene al contempo previsto, per la prima volta nella Carta costituzionale, un numero minimo di seggi senatoriali riferito alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In base all'articolo 116, secondo comma, della Costituzione la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. A sua volta, gli articoli 1 e 3 dello [statuto](#) speciale della Regione (definito con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, l. cost. 31 dicembre 1962, n. 1777, l. cost. 10 novembre 1971, n. 1 e l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1) prevedono che la regione comprende nel suo territorio le province di Trento e di Bolzano. Le province sono considerate enti distinti e autonomi rispetto alla regione: ad esse sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo la disciplina statutaria (art. 3, secondo comma, dello [statuto](#)). Ad entrambe le province autonome di Trento e di Bolzano è attribuita una competenza legislativa che si differenzia da quella delle altre province che dispongono di una competenza normativa solo di tipo regolamentare e in un ambito più circoscritto di materie. Le diversità tra le due province autonome derivano dalle peculiari previsioni dello statuto e delle relative norme d'attuazione per la provincia di Bolzano in funzione delle peculiari tutele per la minoranza tedesca. Il Consiglio regionale, a sua volta, è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano.

Per quanto riguarda la vigente legislazione elettorale, il Trentino Alto Adige è costituito in un'unica circoscrizione elettorale (sia per l'elezione dei componenti della Camera sia del Senato).

La legge 30 dicembre 1991, n. 422, recante "Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione altoatesina", con la quale sono state modificate le circoscrizioni territoriali dei collegi della Regione Trentino-Alto Adige per l'elezione del Senato, prevede che siano costituiti sei collegi uninominali, di cui definisce il perimetro. L'assetto dei sei collegi è stato mantenuto nella cd. Legge Mattarella (n. 276 del 1993) per il Senato<sup>1</sup> e successivamente nella legge n. 270 del 2005, che ha previsto una disciplina speciale per l'elezione dei senatori del Trentino-Alto Adige, con l'elezione di 6 senatori con sistema maggioritario nei 6 collegi e di un senatore con sistema proporzionale nell'ambito della Regione. Sei collegi uninominali sono previsti altresì dalla legge 165 del 2017 sia per la Camera sia per il Senato (richiamando i collegi della predetta legge 422). In base al sistema vigente sono poi eletti nel collegio plurinominali con metodo proporzionale 5 deputati e 1 senatore.

---

<sup>1</sup> Alla Camera i collegi uninominali erano otto, come definiti dal d.lgs. 536/1993 adottato in attuazione della legge n. 277 del 1993.

Tabella 1.1. – Camera dei deputati. Ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni elettorali.

| <b>CAMERA - Ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni</b> |                              |                                              |                                          |                |                          |                     |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------------|
|                                                             |                              | <b>Ripartizione di 392 seggi<sup>2</sup></b> |                                          |                |                          |                     |
|                                                             | <b>Circoscrizioni</b>        | <b>popolazione censimento 2011</b>           | <b>seggi Q.I</b>                         | <b>resti</b>   | <b>seggi magg. resti</b> | <b>totale seggi</b> |
| 1                                                           | Piemonte 1                   | 2.247.780                                    | 14                                       | 125.156        | 1                        | 15                  |
| 2                                                           | Piemonte 2                   | 2.116.136                                    | 13                                       | 145.128        | 1                        | 14                  |
| 3                                                           | Lombardia 1                  | 3.805.895                                    | 25                                       | 15.495         | -                        | 25                  |
| 4                                                           | Lombardia 2                  | 2.088.579                                    | 13                                       | 117.571        | 1                        | 14                  |
| 5                                                           | Lombardia 3                  | 2.175.099                                    | 14                                       | 52.475         | -                        | 14                  |
| 6                                                           | Lombardia 4                  | 1.634.578                                    | 10                                       | 118.418        | 1                        | 11                  |
| 7                                                           | Veneto 1                     | 1.932.447                                    | 12                                       | 113.055        | 1                        | 13                  |
| 8                                                           | Veneto 2                     | 2.923.457                                    | 19                                       | 42.753         | -                        | 19                  |
| 9                                                           | Friuli Venezia Giulia        | 1.220.291                                    | 8                                        | 7.363          | -                        | 8                   |
| 10                                                          | Liguria                      | 1.570.694                                    | 10                                       | 54.534         | -                        | 10                  |
| 11                                                          | Emilia-Romagna               | 4.342.135                                    | 28                                       | 96.887         | 1                        | 29                  |
| 12                                                          | Toscana                      | 3.672.202                                    | 24                                       | 33.418         | -                        | 24                  |
| 13                                                          | Umbria                       | 884.268                                      | 5                                        | 126.188        | 1                        | 6                   |
| 14                                                          | Marche                       | 1.541.319                                    | 10                                       | 25.159         | -                        | 10                  |
| 15                                                          | Lazio 1                      | 3.622.611                                    | 23                                       | 135.443        | 1                        | 24                  |
| 16                                                          | Lazio 2                      | 1.880.275                                    | 12                                       | 60.883         | -                        | 12                  |
| 17                                                          | Abruzzo                      | 1.307.309                                    | 8                                        | 94.381         | 1                        | 9                   |
| 18                                                          | Molise                       | 313.660                                      | 2                                        | 10.428         | -                        | 2                   |
| 19                                                          | Campania 1                   | 3.054.956                                    | 20                                       | 22.636         | -                        | 20                  |
| 20                                                          | Campania 2                   | 2.711.854                                    | 17                                       | 134.382        | 1                        | 18                  |
| 21                                                          | Puglia                       | 4.052.566                                    | 26                                       | 110.550        | 1                        | 27                  |
| 22                                                          | Basilicata                   | 578.036                                      | 3                                        | 123.188        | 1                        | 4                   |
| 23                                                          | Calabria                     | 1.959.050                                    | 12                                       | 139.658        | 1                        | 13                  |
| 24                                                          | Sicilia 1                    | 2.365.463                                    | 15                                       | 91.223         | -                        | 15                  |
| 25                                                          | Sicilia 2                    | 2.637.441                                    | 17                                       | 59.969         | -                        | 17                  |
| 26                                                          | Sardegna                     | 1.639.362                                    | 10                                       | 123.202        | 1                        | 11                  |
| 27                                                          | Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 126.806                                      | -                                        | 126.806        | 1                        | 1                   |
| 28                                                          | Trentino-Alto Adige/Südtirol | 1.029.475                                    | 6                                        | 119.779        | 1                        | 7                   |
|                                                             | <b>Totale nazionale</b>      | <b>59.433.744</b>                            | <b>376</b>                               |                | <b>16</b>                | <b>392</b>          |
|                                                             |                              |                                              |                                          |                |                          |                     |
|                                                             |                              |                                              | <b>numero di seggi</b>                   | <b>392</b>     |                          |                     |
|                                                             |                              |                                              |                                          |                |                          |                     |
|                                                             |                              |                                              | <b>quoziente nazionale</b>               | <b>151.616</b> |                          |                     |
|                                                             |                              |                                              | seggi attribuiti con i quozienti interi  | 376            |                          |                     |
|                                                             |                              |                                              | seggi da attribuire con i maggiori resti | 16             |                          |                     |

<sup>2</sup> Ai 392 deputati vanno aggiunti 8 deputati da eleggere nella circoscrizione Estero.

La **variazione** prospettata **rispetto all'attuale proporzione numerica per circoscrizione elettorale**, può così raffigurarsi in termini di seggi per circoscrizione:

*Tabella 1.2 – Camera dei deputati. Variazione popolazione media per seggio*

|    | Circoscrizioni                | Attualmente spettanti | Spettanti secondo la proposta | Var %         |
|----|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------|
| 1  | Piemonte 1                    | 23                    | 15                            | -34,8%        |
| 2  | Piemonte 2                    | 22                    | 14                            | -36,4%        |
| 3  | Lombardia 1                   | 40                    | 25                            | -37,5%        |
| 4  | Lombardia 2                   | 22                    | 14                            | -36,4%        |
| 5  | Lombardia 3                   | 23                    | 14                            | -39,1%        |
| 6  | Lombardia 4                   | 17                    | 11                            | -35,3%        |
| 7  | Veneto 1                      | 20                    | 13                            | -35,0%        |
| 8  | Veneto 2                      | 30                    | 19                            | -36,7%        |
| 9  | Friuli Venezia Giulia         | 13                    | 8                             | -38,5%        |
| 10 | Liguria                       | 16                    | 10                            | -37,5%        |
| 11 | Emilia-Romagna                | 45                    | 29                            | -35,6%        |
| 12 | Toscana                       | 38                    | 24                            | -36,8%        |
| 13 | Umbria                        | 9                     | 6                             | -33,3%        |
| 14 | Marche                        | 16                    | 10                            | -37,5%        |
| 15 | Lazio 1                       | 38                    | 24                            | -36,8%        |
| 16 | Lazio 2                       | 20                    | 12                            | -40,0%        |
| 17 | Abruzzo                       | 14                    | 9                             | -35,7%        |
| 18 | Molise                        | 3                     | 2                             | -33,3%        |
| 19 | Campania 1                    | 32                    | 20                            | -37,5%        |
| 20 | Campania 2                    | 28                    | 18                            | -35,7%        |
| 21 | Puglia                        | 42                    | 27                            | -35,7%        |
| 22 | Basilicata                    | 6                     | 4                             | -33,3%        |
| 23 | Calabria                      | 20                    | 13                            | -35,0%        |
| 24 | Sicilia 1                     | 25                    | 15                            | -40,0%        |
| 25 | Sicilia 2                     | 27                    | 17                            | -37,0%        |
| 26 | Sardegna                      | 17                    | 11                            | -35,3%        |
| 27 | Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste | 1                     | 1                             | 0,0%          |
| 28 | Trentino-Alto Adige/ Südtirol | 11                    | 7                             | -36,4%        |
|    | Esteri                        | 12                    | 8                             | -33,3%        |
|    | <b>Italia</b>                 | <b>630</b>            | <b>400</b>                    | <b>-36,5%</b> |

Tabella 2.1. – Senato della Repubblica. Ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni regionali.

**Senato della Repubblica - Ripartizione dei seggi nelle regioni, ai sensi dell'art. 57 Cost. come modificato dall'A.C. 1585**

| Regioni (e Province autonome)       | popolazione<br>Censimento 2011 | seggi<br>fissi | seggi<br>Q.I. | resti   | seggi<br>magg.resti | totale<br>seggi | seggi<br>da riparto<br>proporzionale |
|-------------------------------------|--------------------------------|----------------|---------------|---------|---------------------|-----------------|--------------------------------------|
| Piemonte                            | 4.363.916                      |                | 13            | 309.489 | 1                   | 14              | 14                                   |
| Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste      | 126.806                        | 1              |               |         |                     | 1               | 1                                    |
| Lombardia                           | 9.704.151                      |                | 31            | 35.902  | -                   | 31              | 32                                   |
| Provincia autonoma di Bolzano/Bozen | 504.643                        | 3              |               |         |                     | 3               | 2                                    |
| Provincia autonoma di Trento        | 524.832                        | 3              |               |         |                     | 3               | 2                                    |
| Veneto                              | 4.855.904                      |                | 15            | 177.719 | 1                   | 16              | 16                                   |
| Friuli-Venezia Giulia               | 1.220.291                      |                | 3             | 284.654 | 1                   | 4               | 4                                    |
| Liguria                             | 1.570.694                      |                | 5             | 11.299  | -                   | 5               | 5                                    |
| Emilia-Romagna                      | 4.342.135                      |                | 13            | 287.708 | 1                   | 14              | 14                                   |
| Toscana                             | 3.672.202                      |                | 11            | 241.533 | 1                   | 12              | 12                                   |
| Umbria                              | 884.268                        |                | 2             | 260.510 | 1                   | 3               | 3                                    |
| Marche                              | 1.541.319                      |                | 4             | 293.803 | 1                   | 5               | 5                                    |
| Lazio                               | 5.502.886                      |                | 17            | 200.943 | 1                   | 18              | 18                                   |
| Abruzzo                             | 1.307.309                      |                | 4             | 59.793  | -                   | 4               | 4                                    |
| Molise                              | 313.660                        | 2              |               |         |                     | 2               | 1                                    |
| Campania                            | 5.766.810                      |                | 18            | 152.988 | -                   | 18              | 19                                   |
| Puglia                              | 4.052.566                      |                | 12            | 310.018 | 1                   | 13              | 13                                   |
| Basilicata                          | 578.036                        | 3              |               |         |                     | 3               | 2                                    |
| Calabria                            | 1.959.050                      |                | 6             | 87.776  | -                   | 6               | 7                                    |
| Sicilia                             | 5.002.904                      |                | 16            | 12.840  | -                   | 16              | 17                                   |
| Sardegna                            | 1.639.362                      |                | 5             | 79.967  | -                   | 5               | 5                                    |
| <b>Totale della popolazione</b>     | <b>59.433.744</b>              | <b>12</b>      | <b>175</b>    |         | <b>9</b>            | <b>196</b>      | <b>196</b>                           |

|                                                                                                     |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| numero di seggi                                                                                     | 196               |
| seggi in numero fisso                                                                               | 12                |
| <b>numero di seggi da ripartire</b>                                                                 | <b>184</b>        |
|                                                                                                     | (=196 - 12)       |
| <b>popolazione considerata</b>                                                                      | <b>57.385.767</b> |
| al totale nazionale, 59.433.744, è sottratta la popolazione delle regioni con seggi in numero fisso | 2.047.977         |
| <b>quoziente nazionale</b>                                                                          | <b>311.879</b>    |
| seggi attribuiti con i quozienti interi                                                             | 175               |
| seggi da attribuire con i maggiori resti                                                            | 9                 |

**art. 57 Cost., co.3, modificato da A.C. 1585**

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| a) Nessuna regione o provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre |           |
| Provincia aut. Bolzano                                                                  | 3         |
| Provincia aut. Trento                                                                   | 3         |
| Basilicata                                                                              | 3         |
| b) Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste                                                         | 1         |
| c) Molise                                                                               | 2         |
| <b>totale</b>                                                                           | <b>12</b> |

La colonna di destra (in grigio) mostra il risultato del riparto proporzionale dei seggi, come risulterebbe se non fossero previsti in Costituzione i 'vincoli' previsti dal terzo comma dell'art. 57 della Costituzione.

Tabella 2.2 – Senato della Repubblica. Variazione popolazione media per seggio

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

### *I senatori a vita*

L'**articolo 3** della proposta di legge incide sull'articolo 59, secondo comma, della Costituzione, prevedendo espressamente che il numero di **cinque senatori a vita nominati per alti meriti** dal Presidente della Repubblica, sia **numero massimo** riferito alla permanenza **in carica** di tal novero di senatori.

La modifica è finalizzata a sciogliere il nodo interpretativo postosi per i senatori a vita riguardo al vigente articolo 59 della Costituzione, cioè se il numero di **cinque senatori di nomina presidenziale sia un “numero chiuso”** (quindi non possano esservi nel complesso più di 5 senatori di nomina presidenziale) ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne cinque.

Questa seconda possibile interpretazione del vigente dettato costituzionale è stata seguita peraltro solo da due Presidenti della Repubblica (Pertini e Cossiga).

Permane, nell'ordinamento, la figura dei “senatori di diritto a vita”: salvo rinuncia, sono gli **ex Presidenti della Repubblica**, in base all'immodificato comma primo dell'articolo 59 Cost.

### *La decorrenza della riduzione e l'incidenza sull'ordinamento giuridico*

L'**articolo 4** della proposta di legge stabilisce che la riduzione dei parlamentari abbia **decorrenza** dalla data del **primo scioglimento** o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e, comunque, non prima che siano decorsi da essa **sessanta giorni**.

La previsione del termine di sessanta giorni è volta a “consentire l'adozione del decreto legislativo in materia di determinazione dei collegi elettorali”, come emerso nel corso del dibattito parlamentare.

La riduzione del numero dei parlamentari si ripercuote infatti sulla “perimetrazione” degli attuali collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo n. 189 del 2017 e, più in generale, sulla legislazione elettorale (legge n. 165 del 2017).

Viene in particolare in rilievo il tema della **articolazione dei collegi elettorali**.

La disciplina vigente, come è noto, ha determinato per la Camera dei deputati, complessivi 232 collegi uninominali e 63 collegi plurinominali; per il Senato, complessivi 116 collegi uninominali e 33 collegi plurinominali.

Il testo di modifica costituzionale all'esame dell'Assemblea, già approvato dal Senato, non interviene su questa materia, la quale è rimessa alla legislazione ordinaria.

Sulla materia interviene la [legge 51 del 2019](#) recante “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”, che reca modifiche alla disciplina elettorale delle Camere al fine di prevederne un'applicazione commisurata ad un numero non già fisso, bensì percentuale tra seggi e numero dei deputati o dei senatori.

Senza incidere sulla configurazione del meccanismo elettorale, per quanto attiene al rapporto numerico tra seggi attribuiti nell'ambito di collegi uninominali e seggi attribuiti nell'ambito di collegi plurinominali, la legge 51 del 2019 ha quindi definito un criterio di determinazione dei collegi: non già in numero prestabilito fisso bensì **'a scorrimento'** rispetto al numero dei parlamentari, applicabile cioè indipendentemente da quale sia tale numero.

In particolare, la legge prevede un numero di collegi uninominali pari a **tre ottavi** dei **seggi** da eleggere nelle circoscrizioni, con arrotondamento (all'unità inferiore per la Camera dei deputati, all'unità più prossima per il Senato).

Per la puntuale determinazione dei collegi - sia uninominali sia i restanti plurinominali - la legge 51 reca una delega legislativa al Governo, nel caso in cui intervenga una riforma costituzionale circa il numero dei parlamentari.

L'articolo 3 della legge 51 del 2019 dispone in particolare che “Qualora, **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una **legge costituzionale** che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

E prevede che, in tal caso, il decreto legislativo di rideterminazione dei collegi sia adottato **entro sessanta giorni** dall'entrata in vigore della legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari.

A specchio con tale previsione, la proposta di legge costituzionale in esame prevede che l'applicazione della sue disposizioni decorra comunque non prima di sessanta giorni della sua entrata in vigore.

Tale termine mira ad assicurare un lasso temporale che consenta appunto la rideterminazione dei collegi.

Ai fini dell'esercizio della delega, sono previsti i seguenti ‘passaggi’ (dall'art. 3, commi 3, 4 e 5 della legge n. 165 del 2017, richiamati dalla legge 51 del 2019):

- ai fini della predisposizione dello schema del decreto legislativo, il Governo si avvale di una **Commissione** composta dal presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che la presiede, e da dieci esperti in materia attinente ai compiti che la

commissione è chiamata a svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato;

- lo schema del decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'espressione dei **pareri delle Commissioni parlamentari** competenti per materia, che si pronunciano nel termine di **quindici giorni** dalla data di trasmissione. Qualora il decreto legislativo non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, contemporaneamente alla pubblicazione del decreto, deve inviare alle Camere una relazione contenente adeguata motivazione. In caso di mancata espressione del parere nel termine previsto, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

Si ricorda che la legge costituzionale n. 1 del 2001, che ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione in relazione al numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero, ha previsto, all'articolo 3, alcune disposizioni transitorie: "1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale. 2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore". La proposta di legge costituzionale in esame non reca norma di chiusura analoga a quella recata dal suddetto comma 2.

La **rideterminazione del numero di deputati e senatori** si riflette su diversi altri profili.

Tra questi, sull'organizzazione interna delle Camere con riguardo, ad esempio, al numero dei componenti delle Commissioni parlamentari e dei Gruppi parlamentari.

Inoltre la rideterminazione numerica si riverbera sulla dinamica dei procedimenti. Ove si consideri, ad esempio, l'elezione del Presidente della Repubblica, la prevista riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe una variazione nell'assemblea degli elettori: 600 parlamentari (oltre ai senatori a vita) ai quali si devono aggiungere i 58 rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ciascuna Regione; un solo delegato per la Valle d'Aosta). Non considerando i senatori a vita, le maggioranze richieste dall'articolo 83 della Costituzione sarebbero così rideterminate: 439 voti necessari ai primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea); 330 voti dal quarto scrutinio (maggioranza assoluta), essendo il numero degli elettori pari a 658 (400+200+58). Come evidenziato nel corso dell'*iter* al Senato, i 58 delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica avrebbero quindi un peso diverso sul totale degli aventi diritto al voto.

In occasione dell'ultima elezione del Presidente della Repubblica svoltasi (29-30 gennaio 2015), le medesime maggioranze (considerandovi tuttavia la presenza di

sei senatori a vita) erano pari a: 673 voti (maggioranza dei due terzi dell'Assemblea) e 505 voti (maggioranza assoluta), essendo il numero complessivo degli elettori pari a 1009 (630+321+58).

## TESTO A FRONTE

## Articoli 56, 57 e 59 Cost.

| <b>Costituzione</b><br><i>Testo vigente</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Costituzione</b><br><i>Testo modificato</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [...]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <i>Articolo 56</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <i>Articolo 56</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <i>Identico</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Il numero dei deputati è di <b>quattrocento, otto</b> dei quali eletti nella circoscrizione Estero.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Identico</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. | La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per <b>trecentonovantadue</b> e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. |
| <i>Articolo 57</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <i>Articolo 57</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <i>Identico</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p>                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Il numero dei senatori elettivi è di <b>duecento, quattro</b> dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p>                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p>                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Nessuna Regione <b>o Provincia autonoma</b> può avere un numero di senatori inferiore a <b>tre</b>; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.</p>                                                                                                                                                                                  |
| <p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni, <del>fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero,</del> previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p> | <p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni <b>o le Province autonome</b>, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla <b>loro</b> popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>                              |
| [...]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <i>Articolo 59</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <i>Articolo 59</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                | <i>Identico</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita <del>cinque</del> cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.</p>                                                                                                                                                     | <p>Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. <b>Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.</b></p> |

## **Schede di Approfondimento**



## **Il numero dei parlamentari nella Costituzione e i precedenti progetti di riforma**

In Italia, gli articoli 56 e 57 della Costituzione prevedono un numero fisso di deputati e senatori, rispettivamente pari a 630 e 315 (cui si aggiungono i senatori a vita e i senatori di diritto a vita).

Tale previsione è stata introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 1963. Nella precedente formulazione, approvata dall'Assemblea Costituente, il numero dei parlamentari era determinato in misura fissa il rapporto con la popolazione: per la Camera, un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000); per il Senato<sup>3</sup>, un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000).

In rapporto alla popolazione, oggi vi è un deputato ogni 96.006 abitanti circa; un senatore elettivo (senza considerare i senatori a vita e i senatori di diritto a vita) ogni 192.013 abitanti circa.

La nuova disciplina costituzionale introdotta nel 1963 (la quale al contempo parificava la durata delle due Camere, innanzi diversificata in quanto di sei anni per il Senato) manteneva un quoziente di rappresentatività non discosto di fatto da quello risultante dall'applicazione della originaria formulazione, per quanto riguarda la Camera dei deputati. Per il Senato, invece, mirava ad affrontare il profilo della 'integrazione' della sua composizione.

Infatti la III disposizione transitoria della Costituzione aveva previsto un novero di senatori di diritto, solo per la prima legislatura repubblicana (il loro numero risultò di 107), a fianco dei senatori elettivi (per i quali il d.P.R. n. 30 del 6 febbraio 1948 disegnò 237 collegi uninominali).

Già nella seconda legislatura pertanto la composizione numerica del Senato si ridimensionò ai soli senatori elettivi (oltre ai senatori a vita ed agli ex Presidenti della Repubblica), donde l'avvio colà di un dibattito su come riequilibrarla rispetto all'altro ramo del Parlamento (che contò allora 590 deputati). Nella successiva terza legislatura il disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa infine approvato (ancorché con variata formulazione rispetto all'originario A.S. n. 250, che fu approvato in testo unificato con l'A.S. n. 285) precisava, nella sua relazione illustrativa, di mirare ad "un migliore equilibrio" nella composizione numerica delle due Camere, "in modo che il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento". Era istanza declinata tenendo presente la posizione

---

<sup>3</sup> Configurazione a sé ebbe la composizione del Senato nella prima legislatura repubblicana, giacché la III disposizione transitoria della Costituzione prevede, per essa soltanto, altresì un insieme di senatori di diritto.

costituzionale del Parlamento in seduta comune, onde scongiurare la possibilità che "il Senato, considerato nella sua totalità, abbia nella votazione in comune con la Camera, una disponibilità di voti perfino inferiore a quella del numero dei membri della Camera appartenenti a un solo partito. Basterebbe cioè un solo partito della Camera a neutralizzare la volontà di tutta la rappresentanza senatoriale".

### ***IX legislatura: la relazione della c.d. Commissione Bozzi***

Ove si considerino i momenti salienti del dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali sviluppatosi dagli anni Ottanta, emerge che una riduzione del numero dei parlamentari fu discussa già entro la Commissione parlamentare bicamerale istituita *ad hoc* nella **IX legislatura** (cd. '**Commissione Bozzi**': 30 novembre 1983-29 gennaio 1985). Essa tuttavia non formalizzò al riguardo una propria proposta di revisione costituzionale, tra le varie formulatevi (come la previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti, di un senatore ogni 200.000, talché la composizione di Camera e Senato sarebbe risultata allora di 514 e 282 membri; o una determinazione numerica pari, almeno per la Camera dei deputati, alla media della composizione delle 'Camere basse' di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania; o 480-500 membri della Camera e 240-250 del Senato).

### ***XIII legislatura: il testo della c.d. Commissione D'Alema***

Nella **XI legislatura**, altra Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. 'Commissione De Mita-Iotti': 9 settembre 1992-11 gennaio 1994) non propose alcuna modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione.

Nella **XIII legislatura**, una nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (cd. 'Commissione D'Alema': 5 febbraio 1997-4 novembre 1997) esaminava un [progetto](#), con la previsione tra 400 e 500 deputati (demandandosi ad una legge la determinazione puntuale entro quei limiti minimo e massimo) e 200 senatori elettivi.

### ***XIV legislatura***

Nella **XIV legislatura**, il Parlamento approvò in duplice deliberazione un disegno di legge costituzionale ([A.S. n. 2544-D](#)), in cui era prevista una Camera composta di 518 deputati (elettivi), un Senato di 252 senatori. Tale legge di revisione fu indi sottoposta (ai sensi dell'articolo 138, terzo comma della Costituzione) a referendum, il quale si svolse il 25-26 giugno 2006 e non la approvò. Pertanto la revisione costituzionale non giunse a compimento.

### ***XV legislatura: la c.d. bozza Violante***

Nella **XV legislatura**, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati fu approvato un testo unificato (cd. 'bozza Violante': [A.C. n. 553 e abbinati-A](#)), ove si prevedeva un numero di deputati pari a 512. Per il Senato era prevista una composizione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), in cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) eleggessero ciascuno un numero di senatori, predeterminato sulla base della popolosità della Regione. Ne sarebbe conseguito un Senato di 186 componenti. Il progetto non giunse ad approvazione (nemmeno presso la Camera dei deputati) prima dell'anticipata cessazione della legislatura.

### ***XVI legislatura: i testi esaminati dal Senato (AS 83 e abbinate)***

Nella **XVI legislatura**, fu la volta della Commissione Affari costituzionali del Senato di esaminare numerosi disegni di riforma costituzionale, prospettanti tra l'altro la riduzione del numero dei parlamentari. Il testo che essa approvò (il 29 maggio 2012: [A.S. n. 24 e abbinati-A](#)) giunse in Assemblea del Senato, la quale infine l'approvò con significative modifiche, il 25 luglio 2012: e lì si concluse, con la cessazione della legislatura, l'iter del disegno di legge ([A.C. n. 5386](#)). In quella proposta, era prevista una Camera di 508 deputati, un Senato di 250 senatori (più i senatori a vita e quelli di diritto a vita). Dunque il numero di parlamentari, ai sensi di quella proposta, sarebbe diminuito da 950 a 758.

### ***XVII legislatura dalle Relazioni degli esperti al testo sottoposto a referendum popolare***

Nella [Relazione finale](#) trasmessa il 12 aprile 2013 dal **Gruppo di lavoro sui temi istituzionali**, costituito da parte dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano all'inizio della XVII legislatura, il Gruppo di lavoro segnalava l'opportunità di modifiche costituzionali tese al superamento del bicameralismo paritario.

Per effetto delle modifiche proposte, si avanzava la necessità di calcolare il numero di parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Nella relazione si proponeva di passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei: un deputato ogni 125.000 abitanti. Ne sarebbe derivato un numero complessivo di 480 Deputati. Per i Senatori, si proponeva un numero complessivo di 120, ripartiti in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.

Successivamente, la Commissione di esperti, denominata **Commissione per le riforme costituzionali**, istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013 per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale, affrontava nella [Relazione finale](#) trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 e al Parlamento il 15 ottobre 2013 anche il tema della riduzione del numero dei parlamentari.

In particolare, per la Camera dei Deputati, la Commissione concordava con le conclusioni del gruppo di lavoro, suggerendo in alternativa un parametro inferiore, proponendo una Camera di 450 Deputati. In relazione al numero dei senatori, la Commissione proponeva di prendere in considerazione, con gli opportuni adattamenti, i criteri esposti nella c.d. Bozza Violante, suggerendo che il numero complessivo dei Senatori non dovrebbe essere inferiore a 150 né superiore ai 200.

Infine, il **testo di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura** (pubblicato nella [Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016](#)), sul quale l'esito del *referendum* svolto ai sensi dell'art. 138 Cost. non è stato favorevole, prevedeva una Camera inalterata nella sua composizione di *630 deputati*, un Senato di *95 senatori elettivi di secondo grado*. Tali senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali o provinciali autonomi - in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi - tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio. Più in dettaglio, 74 senatori sarebbero stati scelti tra i membri dei Consigli regionali o provinciali autonomi; 21 senatori tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, nella misura di uno per ciascun Consiglio regionale o provinciale autonomo. A quei 95 senatori avrebbero potuto aggiungersi fino a 5 senatori (non più a vita ma in carica per sette anni) nominabili dal Presidente della Repubblica per aver illustrato la Patria, nonché si sarebbero aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica.

Il Senato dunque sarebbe divenuto (per la più gran parte dei suoi componenti) elettivo di secondo grado e a rinnovo parziale 'continuo' (giacché la durata del mandato dei senatori sarebbe coincisa con quella dell'organo dell'istituzione territoriale elettiva, ossia con la durata dei Consigli regionali o provinciali autonomi). Non erano presenti rappresentanti della circoscrizione Estero al Senato.

## **Dati e comparazioni: le Camere 'basse'**

Il numero dei parlamentari è disciplinato secondo varie modalità nei diversi ordinamenti europei, per quanto concerne la fonte giuridica (disposizione costituzionale o di legge organica o di legge ordinaria) e la determinazione numerica. In relazione a questo secondo parametro, il numero può essere prestabilito in rapporto alla popolazione; può essere altresì stabilito un numero fisso o contemplata la possibilità di seggi 'in soprannumero', talché la composizione numerica dell'organo può risultare variabile.

Sono di seguito forniti alcuni dati numerici, riportati in una tabella comparativa, circa la composizione dei *Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea* (incluso il Regno Unito).

Quella qui resa è da intendersi come una 'fotografia' (a ottobre 2018), tenuto conto che la composizione numerica parlamentare può risultare, per le Assemblee di alcuni Paesi, non fissa bensì, in misura più o meno estesa, mutevole.

Non ci si sofferma sulla varietà di previsione giuridica circa il numero dei parlamentari. Talora è la Costituzione direttamente a determinare quel numero, talaltra sono norme di legge. A volte le norme di legge agiscono entro un limite numerico posto dalla Costituzione: limite massimo (come in Francia, dove la Costituzione pone, al contempo, una riserva di legge organica per l'esatta identificazione del numero) o limite minimo e massimo (come in Spagna per il Congresso dei deputati). Le diverse opzioni incidono sul tipo di procedura necessario per una variazione del numero dei parlamentari, determinando se sia necessaria una modificazione costituzionale o di disposizione legislativa.

Più agevole a rendersi è la comparazione tra le Camere 'basse', per la omogeneità di composizione dal momento che esse sono tutte elettive dirette.

Senza per ora soffermarsi sulla monocameralità o meno dell'istituzione parlamentare, la comparazione può rappresentarsi nel modo che segue:

**TABELLA 1 - Stati membri dell'Unione europea:  
numero di DEPUTATI in relazione alla popolazione  
(in ordine alfabetico)**

| Stato                    | Numero di deputati | Popolazione       | Numero di abitanti per deputato | Numero di deputati per 100.000 ab. |
|--------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Austria                  | 183                | 8.822.267         | 48.209                          | 2,1                                |
| Belgio                   | 150                | 11.413.058        | 76.087                          | 1,3                                |
| Bulgaria                 | 240                | 7.050.034         | 29.375                          | 3,4                                |
| Cipro*                   | 56                 | 864.236           | 15.433                          | 6,5                                |
|                          | 80                 | 864.236           | 10.803                          | 9,3                                |
| Croazia                  | 151                | 4.105.493         | 27.189                          | 3,7                                |
| Danimarca                | 179                | 5.781.190         | 32.297                          | 3,1                                |
| Estonia                  | 101                | 1.319.133         | 13.061                          | 7,7                                |
| Finlandia                | 200                | 5.513.130         | 27.566                          | 3,6                                |
| Francia                  | 577                | 67.221.943        | 116.503                         | 0,9                                |
| Germania                 | 709                | 82.850.000        | 116.855                         | 0,9                                |
| Grecia                   | 300                | 10.738.868        | 35.796                          | 2,8                                |
| Irlanda                  | 158                | 4.838.259         | 30.622                          | 3,3                                |
| <b>Italia</b>            | <b>630</b>         | <b>60.483.973</b> | <b>96.006</b>                   | <b>1,0</b>                         |
| <b>Italia (proposta)</b> | <b>400</b>         | <b>60.483.973</b> | <b>151.210</b>                  | <b>0,7</b>                         |
| Lettonia                 | 100                | 1.934.379         | 19.344                          | 5,2                                |
| Lituania                 | 141                | 2.808.901         | 19.921                          | 5,0                                |
| Lussemburgo              | 60                 | 602.005           | 10.033                          | 10,0                               |
| Malta                    | 68                 | 475.701           | 6.996                           | 14,3                               |
| Paesi Bassi              | 150                | 17.118.084        | 114.121                         | 0,9                                |
| Polonia                  | 460                | 37.976.687        | 82.558                          | 1,2                                |
| Portogallo               | 230                | 10.291.027        | 44.744                          | 2,2                                |
| Regno Unito              | 650                | 66.238.007        | 101.905                         | 1,0                                |
| Repubblica Ceca          | 200                | 10.610.055        | 53.050                          | 1,9                                |
| Romania                  | 329                | 19.523.621        | 59.342                          | 1,7                                |
| Slovacchia               | 150                | 5.443.120         | 36.287                          | 2,8                                |
| Slovenia                 | 90                 | 2.066.880         | 22.965                          | 4,4                                |
| Spagna                   | 350                | 46.659.302        | 133.312                         | 0,8                                |
| Svezia                   | 349                | 10.120.242        | 28.998                          | 3,4                                |
| Ungheria                 | 199                | 9.778.371         | 49.138                          | 2,0                                |

In questa come nelle tabelle che seguono, le informazioni sul numero dei parlamentari sono tratte dai siti istituzionali dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nonché dal sito dell'[Unione interparlamentare](#). I dati sulla popolazione dei vari Stati europei sono tratti dal sito di [Eurostat](#) (che li riporta talora come provvisori: fonte qui consultata il 20 settembre 2018, su dati aggiornati al 1° gennaio 2018).

\* Una precisazione riguarda la Repubblica di Cipro. La sua Costituzione prevede 80 parlamentari (a seguito della revisione del 1985), dei quali 56 eletti dalla comunità greco-cipriota e 24 dalla comunità turco-cipriota. Tale previsione è inattuata per la componente turco-cipriota, poiché essa non partecipa alle elezioni e lascia vacante la quota (pari al 30 per cento) dei seggi che le spettano. Il dato riportato nella tabella precedente corrisponde dunque al dettato costituzionalmente previsto, non già a quello effettuale (che è di 56 membri).

Si è innanzi accennato ad una possibile variabilità di composizione numerica. È il caso soprattutto della **Germania**, ove per il *Bundestag* la legge elettorale determina un numero *minimo* di componenti (598), cui possono aggiungersi seggi 'sopranumerari' (*Überhangmandate*), conseguenti all'esito elettorale (connesso ad un sistema in cui vige un 'doppio voto', uninominale di collegio e di lista).

Siffatti seggi risultano pertanto numericamente variabili, di legislatura in legislatura (basti dire che dopo le elezioni del 2002 i seggi 'in soprannumero' furono 5, nel 2005 furono 16, nel 2009 furono 24, nel 2013 risultarono 4).

Intorno alla disciplina dei seggi sopranumerari si è innescata una travagliata revisione della legge elettorale tedesca (e sono intervenute pronunzie del giudice costituzionale), che ha condotto alla ventiduesima legge di modifica della legge elettorale (del 3 maggio 2013), recante previsione di ulteriori seggi, come 'compensativi' (*Ausgleichmandate*) rispetto ai 'sopranumerari' (nella successiva prima tornata elettorale di applicazione, il 2013, i seggi 'compensativi' risultarono 29).

Con le elezioni del 2017 si è registrato un incremento dei seggi attribuiti, a causa di una mutata dislocazione dell'assetto partitico ed un accresciuto 'multipolarismo' (nonché dell'uso 'disgiunto' del secondo voto di lista rispetto al primo uninominale, cd. *Stimmensplitting*, fatto da circa il 27,4 per cento degli elettori).

Il *Bundestag* risulta così composto di 709 membri (contro i 631 della precedente), un numero sensibilmente superiore a quello (minimo) previsto, pari a 598 membri.

111 sono stati complessivamente i seggi aggiuntivi, assegnati a seguito delle elezioni politiche tedesche del 2017. I seggi 'sopranumerari' (*Überhangmandate*) sono risultati 46, i seggi 'compensativi' (*Ausgleichmandate*) 65.

Nel loro insieme tali seggi aggiuntivi sono risultati distribuiti tra le diverse forze politiche nel modo che segue: 36 a CDU; 22 a SPD; 11 ad AfD; 15 a FDP; 10 a "Die Linke"; 10 ai Verdi; 7 a CSU.

In tema di variabilità di composizione numerica dell'organo parlamentare, può ricordarsi come in Romania sia stata in vigore per un lasso di tempo - con applicazione in due tornate elettorali, il 2008 e il 2012 - una legge elettorale recante un meccanismo tale da poter generare seggi soprannumerari.

Nelle elezioni del 2008 si determinò un solo seggio soprannumerario (alla Camera dei rappresentanti). Non così nelle elezioni del 2012, allorché essi furono numerosi: 79 alla Camera dei rappresentanti, 39 al Senato.

Anche per ovviare a tale esito, nel 2015 è stata varata una riforma elettorale, che ha segnato il ritorno ad un sistema proporzionale di lista (vigente fino al 2004).

Può valere ricordare come un dibattito sulla riduzione del numero dei deputati (nonché dei senatori) sia attualmente in corso in **Francia**. Il Presidente della Repubblica Macron si è impegnato - durante la campagna elettorale al termine della quale è risultato eletto, nonché una volta insediatosi nella carica innanzi al Parlamento neo-eletto riunito in seduta comune in Congresso nella seduta del 3 luglio 2017 - ad una serie di modifiche. Sono:

- la diminuzione del numero dei parlamentari;
- il divieto di cumulo di mandati elettivi per un numero superiore a tre mandati consecutivi (per i parlamentari come per i titolari di funzioni esecutive locali, ad eccezione dei piccoli Comuni);
- l'introduzione di una componente proporzionale nel sistema di elezione dell'Assemblea nazionale (la Camera elettiva diretta, nel sistema francese).

Sono modifiche che non richiedono una revisione costituzionale, giacché la medesima Carta costituzionale (articolo 25) demanda alla fonte della legge organica la durata dei poteri di ciascuna Assemblea parlamentare, la determinazione del numero dei loro componenti, l'indennità, le condizioni di eleggibilità, il regime dell'ineleggibilità e incompatibilità. Quanto alle regole elettorale, esse sono collocate in un codice elettorale che ha rango di legge ordinaria.

A tal fine il Governo francese ha presentato il 23 maggio 2018 presso l'Assemblea nazionale un disegno di legge organica ([n. 977](#), XV legislatura della Quinta Repubblica) recante, tra le sue previsioni, la riduzione del 30 per cento sia dei deputati sia dei senatori (talché invariato rimane il rapporto numerico tra loro).

Quella proposta prevede pertanto **la riduzione dei deputati (da 577) a 404 e la riduzione dei senatori (da 348) a 244**.

La proposta è attualmente in discussione in prima lettura presso l'Assemblea nazionale.

Del pari d'iniziativa del Governo francese è un disegno di legge ordinaria, presentato il 23 maggio 2018 ancora presso l'Assemblea nazionale (n. [976](#)), volto a introdurre nel sistema elettorale (uninomiale maggioritario a doppio turno, com'è noto) l'elezione con metodo proporzionale del 15 per cento dei componenti previsti (dunque 61 deputati), con soglia di sbarramento al 5 per cento dei seggi espressi e doppia scheda per l'elettore: la prima per votare il deputato della sua circoscrizione, la seconda per votare una lista nazionale.

A questi due disegni di legge si affianca un terzo disegno di legge, questo costituzionale (presentato il 9 maggio 2018 ancora presso l'Assemblea nazionale: [n. 911](#)), volto a modificare alcuni articoli della Carta costituzionale, relativi per lo più al procedimento legislativo (ma non mancano disposizioni su altri profili, come il giudice competente a giudicare dei ministri o la soglia numerica perché possa essere adito da una minoranza parlamentare il Consiglio costituzionale).

## Un raffronto numerico tra le Camere 'alte'

Ove si persegua una comparazione numerica tra le Camere 'alte', il campo di indagine si restringe, dal momento che in diversi ordinamenti vi è monocameralismo, soprattutto nei Paesi dell'Unione europea di minore dimensione demografica. La maggioranza dei paesi dell'Unione Europea infatti (15 su 28) non hanno una seconda Camera.

Tra i 12 paesi dell'Unione europea, oltre l'Italia, che hanno una seconda Camera (Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Spagna), solo in 4 i membri sono eletti direttamente dai cittadini (Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Spagna). In Spagna, peraltro, una parte dei membri (58 su 266) sono designati dalle Comunità Autonome. Inoltre, le funzioni assegnate alle Camere alte sono diversamente modulate rispetto alle Camere basse, a seconda dei rispettivi ordinamenti. In Romania, in cui le due camere avevano, come in Italia, gli stessi poteri e le medesime funzioni, una riforma del 2003 ha introdotto un meccanismo che prevede una 'camera prevalente' rispetto alla funzione legislativa.

Non appare pertanto possibile procedere ad un raffronto analogo a quello svolto per le Camere 'basse' in quanto in gran parte dei casi i componenti delle Camere 'alte' non sono eletti direttamente dai cittadini e rappresentano istanze di altro tipo (ad esempio, espressione di istanze territoriali, oppure sono nominati su proposta del Governo o con elezioni di secondo grado, ecc.).

A titolo esemplificativo si ripercorrono le modalità di elezione delle Camere 'alte' dei principali Paesi dell'Unione europea.

In **Germania** (popolazione pari a 82.850.000 abitanti) un numero limitato di componenti del *Bundesrat* - attualmente di **69 membri** - è funzionale alla natura di quell'organo, che l'articolo 51 della Legge fondamentale tedesca prevede sia composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano (la nomina governativa implica che i requisiti per l'appartenenza al *Bundesrat* siano fissati dalle norme del singolo *Land*).

Il medesimo articolo 51 stabilisce (al terzo comma) che i membri provenienti da uno stesso *Land* debbano votare in modo unitario. Tale vincolo, può dirsi, tende a spostare il centro delle decisioni dal *Bundesrat* ai governi dei *Länder* - profilo, questo, che si riverbera sulla composizione numerica, piuttosto snella, dell'organo.

Ancora l'articolo 51 della Legge fondamentale attribuisce a ciascun *Land* un numero di voti in parte a seconda della popolazione (ogni *Land* ha a disposizione almeno 3 voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti hanno

4 voti; i *Länder* con più di sei milioni di abitanti hanno 5 voti; i *Länder* con più di sette milioni di abitanti hanno 6 voti).

Ciascun *Land* può inviare al *Bundesrat* tanti rappresentanti quanti sono i voti ad esso attribuiti anche in base alla popolazione. La composizione numerica del *Bundesrat* può pertanto variare (in base agli aggiornamenti dei dati statistici sulla popolazione residente dei *Länder*).

All'estremo opposto in termini di numerosità dei componenti è la *House of Lords* - attualmente composta da **792 membri** - la quale risponde a logiche di rappresentatività di tutt'altra natura. Nel **Regno Unito** (popolazione pari a 66.238.007 abitanti) non vige infatti un limite numerico per la nomina dei *Lords*, la quale è a vita, da parte della Corona, su indicazione del Primo ministro. Vi sono poi *Lords* di diritto, esponenti della Chiesa anglicana. E siedono ancora *Lords* per diritto ereditario, i quali sono 'ad esaurimento' (da quando è stata abolita la trasmissione ereditaria del seggio, con l'*House of Lords Act* del 1999).

In **Francia** (popolazione pari a 67.221.943 abitanti), il Senato è elettivo di secondo grado. Esso conta 348 senatori, eletti da un collegio di più di 160.000 'grandi elettori' (costituito per lo più dai delegati dei Consigli municipali) e si rinnova per metà ogni tre anni. Esso assicura, prevede l'articolo 24 della Costituzione, la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica.

Le elezioni senatoriali francesi hanno luogo a suffragio universale indiretto: i senatori assegnati a ciascun dipartimento sono eletti da un collegio elettorale composto dai parlamentari di quel dipartimento (deputati e senatori), dai consiglieri regionali eletti nello stesso ambito dipartimentale, dai consiglieri del dipartimento stesso e, infine - ma si tratta della componente di gran lunga prevalente in termini numerici e, quindi, anche di peso politico - dai consiglieri municipali e loro delegati. Nel complesso, gli attuali **348 senatori** (dopo i due rinnovi parziali del 28 settembre 2014 e del 24 settembre 2017, vigente la nuova disciplina posta dalla legge n. 2013-702 del 2 agosto 2013) sono stati eletti da: 567 deputati; 333 senatori; 2.027 consiglieri regionali; 4.297 consiglieri generali; 156.227 delegati dei consigli municipali. Questi ultimi rappresentano, quindi, più del 95% dell'intero collegio elettorale.

Si è ricordato sopra come in Francia sia in corso di esame parlamentare una iniziativa legislativa volta a ridurre il numero dei deputati ed il numero dei senatori, questi ultimi a 244 (da 348).

In **Spagna** (popolazione pari a 46.659.302 abitanti), il Senato è una Camera prevalentemente elettiva diretta, non interamente tuttavia. I Senatori spagnoli sono, in maggior parte, eletti a suffragio universale diretto (al pari dei 350 deputati del Congresso), e per una minore parte sono membri

designati dai Parlamenti delle diciassette Comunità autonome. Si ha dunque una composizione 'mista', elettiva diretta ed elettiva indiretta o di secondo grado.

I senatori designati dai Parlamenti delle Comunità autonome spagnole lo sono in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. Pertanto il numero di senatori designati può risultare variabile (a seguito di variazioni nella popolazione della Comunità).

Ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'. Unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi proporzionale alla forza numerica dei Gruppi parlamentari rappresentati all'interno delle Assemblee parlamentari delle Comunità. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra gli stessi membri del proprio Parlamento, con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità.

Dei **266 senatori** dell'attuale legislatura (la XII), 208 sono stati eletti direttamente dal popolo a suffragio universale diretto, 58 sono stati designati dai Parlamenti delle 17 Comunità Autonome (9 senatori dall'Andalusia; 8 dalla Catalogna; 7 dalla Comunità di Madrid; 6 dalla Comunità valenzana; 3 da ciascuno di Paesi Baschi, Galizia, Castiglia-La Mancia, Castiglia e Leon, Canarie; 2 da ciascuno di Aragona, Asturie, Baleari, Estremadura, Murcia; 1 da ciascuno di Cantabria, Navarra, La Rioja).

In **Polonia** (popolazione pari a 37.976.687 abitanti), il Senato è composto da **100 membri**, eletti a suffragio universale diretto. È una Repubblica parlamentare caratterizzata da un bicameralismo differenziato e dal rilevante ruolo del Presidente della Repubblica.

Il Primo Ministro è scelto dal Presidente della Repubblica ma deve godere la fiducia della Camera bassa (Sejm). Questa, eletta al pari del Senato ogni quattro anni, è dotata di poteri prevalenti per quanto attiene sia al procedimento legislativo che alla funzione di indirizzo politico. Il Senato, abolito durante il regime comunista, è stato ripristinato nel 1989 e, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, entrata in vigore nel 1997, comprende oggi 100 senatori eletti a suffragio universale diretto in altrettante circoscrizioni ad unico seggio.

In **Romania** (popolazione pari a 19.523.621 abitanti), il Parlamento è composto dalla Camera dei deputati e dal Senato, eletti ogni 4 anni con il medesimo sistema. Il numero dei componenti di ciascuna Camera è stabilito dalla legge elettorale, ma in base alla Costituzione deve essere rapportato alla popolazione del Paese. Attualmente il Senato è composto da **136 membri**.

Il sistema bicamerale perfetto vigente in Romania secondo la Costituzione democratica adottata dopo il 1991 è stato oggetto di un intervento di razionalizzazione ad opera della riforma costituzionale del 2003, che peraltro ha interessato solo la funzione legislativa, lasciando per il resto intatta la parità di poteri dei due rami del Parlamento per quanto attiene alle funzioni di indirizzo e controllo politico.



# Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il “sì” apre a nuove riforme



Carlo Fusaro lunedì 24 Febbraio 2020

CONDIVIDI



di Carlo Fusaro

*La riduzione dei parlamentari. Un’innovazione marginale, ma non si può votare “no”: è utile e tiene aperta la porta a ulteriori riforme. In appendice l’Abbecedario referendario 2020*

**1- Il 29 marzo 2020 ciò che gli elettori sono chiamati decidere è:** preferiamo lasciare intatta la composizione attuale delle due Camere, fissata nel 1963, per un totale di 945 parlamentari elettivi, o preferiamo confermare quanto il Parlamento ha deciso, cioè una riduzione proporzionale di circa un terzo, prevedendo un totale di 600 parlamentari elettivi (restano, fino al massimo di 5, i senatori di nomina presidenziale)? Questo, e non altro, è l’oggetto del referendum.

**2- La scelta riguarda, prima di tutto, dunque, il merito della riforma: è opportuno ridurre il numero dei parlamentari elettivi del nostro Parlamento?** E’ opportuno ridurli in questa misura? Ovvero: quali sono i *pro* e quali i *contro* della legge di revisione varata a fine 2019? Essa riguarda, in secondo luogo, le possibili conseguenze di più ampio respiro del prevalere del “sì” o del “no”: cosa è ragionevole presumere possa succedere, dopo, in un caso e nell’altro. Va da sé che sia l’una sia l’altra di

queste valutazioni va contestualizzata: va cioè collocata sullo sfondo del giudizio generale sul funzionamento delle istituzioni politiche italiane, tenendo conto vuoi della lunga teoria di precedenti che, in materia, si sono avuti dai tempi dell'Assemblea costituente fino ad oggi vuoi dei più recenti sviluppi del sistema politico. Qui mi propongo di ragionare sinteticamente intorno a tutto ciò, per poi offrire una specie di abbecedario ad uso dell'elettore. Vediamo.

**3- Credo che non vi sia alcun dubbio sul fatto che snellire il Parlamento italiano riducendo la composizione delle due Camere sia una scelta opportuna:** del resto essa è stata condivisa da tutte le forze politiche, praticamente nessuna esclusa, da molti decenni. Come mostra uno studio di Emanuele Rossi, sin dai tempi della prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. Bozzi: 1983-1985) furono avanzate le prime ipotesi di riduzione (da 945 a 720: 480 Camera, 240 Senato); in occasione della seconda (De Mita-Iotti: 1992-1994) si ipotizzò un ridimensionamento simile all'attuale (400 Camera, 200 Senato); esso fu ripreso più o meno negli stessi termini dalla terza Commissione bicamerale (la c.d. D'Alema: Camera da 400-500 e Senato da 200). Nel 2005, il Parlamento dominato dal centrodestra approvò un riduzione minore, con un totale di 760 componenti (518 + 252); nel 2007, la I commissione affari costituzionale della Camera ipotizzò a sua volta una Camera da 512 componenti e un Senato da 186, peraltro di elezione indiretta (c.d. bozza Violante); poi, il Senato nel 2012 varò una riduzione a 758 (Camera 508, Senato 250) senza seguito; infine, nella penultima legislatura, quella della riforma fallita, prima gli esperti nominati dal presidente della Repubblica ipotizzarono una Camera da 480 componenti e un Senato indiretto da 120, poi la Commissione Letta-Quagliariello (con esperti di ogni ispirazione) suggerì una Camera da 450-480 e un Senato da 150/200, infine la riforma Renzi-Boschi prevede una soluzione che – singolarmente – oggi piacerebbe a tutti (a leggere i fautori del “no”) con 630 deputati e solo 100 senatori di cui 95 eletti fra i consiglieri regionali dai Consigli regionali.

Capisco che l'elenco sembra uggioso, e forse lo è: ma vivaddio mi pare difficile svegliarsi nel 2020 e ritenere che *tutti* si siano sbagliati e abbiano pervicacemente continuato a farlo per quasi quarant'anni. Credo nelle cose semplici, e questo mi pare un argomento onnicomprensivo e risolutivo.

Ma sorregge la proposta di riduzione anche il confronto con altri paesi. Su questo si leggono affermazioni semplicemente false e dati manipolati. Propongo perciò la seguente tabella. Vediamola con le sue note.

| <b>Dati comparati sul numero dei parlamentari (dati 2019)</b> |             |          |           |               |             |                 |
|---------------------------------------------------------------|-------------|----------|-----------|---------------|-------------|-----------------|
|                                                               | Popolazione | I Camera | II Camera | Totale elett. | Parlam/Abit | Vedi nota       |
| <b>Italia oggi</b>                                            | 60.400.000  | 630      | 315       | 945           | 1/63.900    | 95.873/191.746  |
| <b>Italia dopo</b>                                            | “           | 400      | 200       | 600           | 1/100.666   | 151.000/302.000 |
| <b>Germania</b>                                               | 82.400.000  | 598/709  | 69        | 709           | 1/116.220   | 137.800/116.220 |

|                  |             |     |     |     |           |                    |
|------------------|-------------|-----|-----|-----|-----------|--------------------|
| <b>Francia</b>   | 67.000.000  | 577 | 348 | 577 | 1/116.118 | Riduzione in corso |
| <b>Regno Un.</b> | 66.800.000  | 650 | 793 | 650 | 1/102.769 | Riduzione votata   |
| <b>Spagna</b>    | 47.000.000  | 350 | 208 | 558 | 1/84.230  |                    |
|                  |             |     |     |     |           |                    |
| <b>Usa</b>       | 329.500.000 | 435 | 100 | 535 | 1/615.888 |                    |

*Nota di lettura: si tiene conto dei parlamentari elettivi; per questo non sono considerati, nella quinta colonna, i componenti del Bundesrat, del Senato francese, della Camera dei Lords e una parte dei componenti del Senato spagnolo. Per la Germania si considera nell'ultima colonna sia il rapporto con i componenti standard (598) sia quello con i componenti attuali gonfiati dalla riproporzionalizzazione. I dati sugli USA sono riportati a parte sia perché il modello istituzionale è del tutto diverso sia perché la dimensione della popolazione è incomparabile, pari a quattro volte quella del maggior stato europeo. Infine, in Francia il Parlamento sta approvando una riduzione dei parlamentari significativa con l'Assemblea nazionale che ne avrà 424.*

Come si vede, oggi l'Italia ha un rapporto fra parlamentari e popolazione più basso di qualsiasi altro paese comparabile ad eccezione della Spagna, *anche a considerare solo la Camera*; ma in più ha il Senato! Ovviamente questi dati cambiano molto con la riduzione prevista dalla riforma: ma siccome essi vengono usati ai fini non solo di un'astratta comparazione ma anche per la discussione sul presunto *vulnus* alla capacità di rappresentare del Parlamento, ritengo corretto considerare il *numero totale* dei parlamentari elettivi. E' una scelta tutta italiana quella di suddividerli in due camere che fanno esattamente le stesse cose: resta che c'è oggi un parlamentare ogni 63.900 abitanti e domani ce ne sarà uno ogni 100.666, sempre più che da qualsiasi altra parte. Lasciando da parte la comparazione, sotto questo specifico profilo, si può aggiungere che quel rapporto si abbassa se si considerano non gli abitanti, ma gli *elettori*: che sono 50.800.000 per la Camera e, oggi, solo 46.700.000 per il Senato: il che produce un rapporto di 1 a 80.630 per la Camera, di 1 a 148.250 per il Senato con un rapporto cumulativo di 1 parlamentare ogni 49.400 elettori del Senato! Questo rapporto salirà a 1 ogni 84.600 (senza più distinzioni Camera-Senato).

Va anche detto che, come si legge in un parere della Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (c.d. *Commissione di Venezia*), «non esistono standard internazionali che consiglino un qualsiasi rapporto fra seggi parlamentari e dimensione della popolazione» (parere 662/2012 del 18 giugno 2012). Dunque, a parte il fatto che in concreto, mano a mano che cresce la popolazione, il rapporto tende ad alzarsi (per ovvie ragioni), ogni paese fa come vuole. In ogni caso rimane la sproporzione attuale del numero dei parlamentari italiani (e il costo delle due Camere doppione che pesano più di qualsiasi altro Parlamento in Europa, sfiorando quello del Congresso Usa) spiega sia il

favore di tutte le forze politiche per la riduzione sia la generalizzata opinione popolare nella stessa direzione (entrambe, come si è visto, *indipendenti e precedenti* le spinte demagogiche di partiti come il M5S).

Segnalo infine una curiosità, per quel che può valere: un importante politologo estone, Rein Tagepera, ha teorizzato che il numero di rappresentanti "ideale" sarebbe la *radice cubica* della popolazione rappresentata: ebbene applicando la sua "legge", i 60.400.000 italiani dovrebbero esprimere esattamente 392,14 deputati, un numero straordinariamente vicino ai 392 (più gli 8 che rappresentano i circa quattro milioni di italiani all'estero) che effettivamente essi eleggeranno se la riforma verrà confermata.

Del resto ha scritto bene un giovane studioso, Giacomo Delledonne, tenendo conto anche della lezione comparata inclusi i progetti di riduzione, per esempio francesi e le tendenze di lungo periodo): «la vicenda italiana...» costituisce «...la declinazione particolare di un più vasto movimento europeo...».

**4- Ma la riduzione dei parlamentari che vantaggi potrebbe comportare oltre a quello, da non trascurare, di aiutare a riconciliare cittadini e istituzioni?** Si è parlato prima di tutto di *minori costi*, in secondo luogo di *maggiore funzionalità*. Condivido, pur con alcune avvertenze.

Sui minori costi (così come nel 2016) si fa molta confusione, giocando sui criteri per calcolarli, con i fautori della riforma tesi a gonfiare il risparmio conseguibile e gli oppositori tesi a ridimensionarlo, entrambi al di là di ogni ragionevolezza. A parte il fatto che non capisco questa recentissima moda di considerare del tutto irrilevanti tali risparmi (quale che ne sia l'entità), credo sia doveroso distinguere i *minori oneri immediati* e quelli *a regime*. I primi consistono nelle sole indennità e nei soli rimborsi spese di 345 parlamentari. I secondi sono destinati ad essere, invece, molto più consistenti. Infatti oggi la Camera "costa" 960 milioni/anno e il Senato 545: come si vede, vi è un rapporto preciso fra componenti e spesa (la Camera costa 1,5 milioni/anno per componente; il Senato 1,7: la differenza dipende da alcuni oneri fissi derivanti al solo fatto che un'assemblea esista e faccia certe cose, indipendentemente dalla composizione). Del totale, poi, ben il 42% sono pensioni e vitalizi, che ovviamente continueranno ad essere erogati e diminuiranno solo col tempo, lentamente. Allo stesso modo, all'indomani della riduzione non è da pensare che impiegati e funzionari verranno licenziati di botto o i locali occupati dagli uffici dei 345 in meno venduti subito. Tuttavia è altrettanto chiaro che, alla lunga, si avrà un ridimensionamento sia pur degressivo (meno che proporzionale) in relazione al numero dei componenti: e ancor di più se, continuando la strategia di totale uniformazione delle due Camere, si saprà risparmiare creando un corpo unico di funzionari e servizi comuni (strada invero già avviata e che la riforma del 2016, quella bocciata, aveva previsto fosse obbligata). In conclusione: pensare, in un paio di decenni, a un ridimensionamento di almeno il 25% dei costi non appare fuori luogo: nell'ordine di 3-400 milioni all'anno e 1,5-2 miliardi per legislatura da cinque anni. Sono il primo a condividere l'assunto secondo il quale sarebbe miope fare i micagnosi a danno della rappresentanza democratica: ma da qui a finanziare senza limiti un Parlamento pletorico come l'attuale, ne corre. E non mi riesce di capire come gli stessi fautori del "no"

(all'insegna del "non si risparmia sulla democrazia") possano poi proporre in alternativa la riduzione di indennità e rimborsi: che avrebbe conseguenza avere *più* parlamentari *peggio* pagati, ricetta sicura per peggiorare ancora la qualità delle "vocazioni" e accrescere le tentazioni.

**5- Quanto alla *funzionalità* e agli effetti su di essa della riduzione**, siamo davanti a un altro argomento molto dibattuto: anche su questo si leggono tante affermazioni apodittiche e tanta propaganda. Penso che si tratti laicamente di distinguere fra *presupposti* e *comportamenti concreti*.

Non mi pare si possano nutrire molti dubbi sul fatto che assemblee meno pletoriche siano in teoria più funzionali: meno gruppi, gruppi meno folti, commissioni meno affollate, potenzialmente meno interventi, votazioni più rapide, e così via. Naturalmente molto dipenderà dal se e come dell'adeguamento dei regolamenti delle due Camere: numero delle commissioni, partecipazione dei singoli (oggi limitata ad una sola commissione), verifica dell'adeguatezza dei *quorum*, mantenimento o no del numero di componenti ai fini della costituzione di un gruppo, e così via. Ma soprattutto molto dipenderà dai comportamenti. E su questi nessuno può dare garanzie né in una direzione né in quella opposta.

Va però aggiunto che assemblee meno numerose sono in genere *più prestigiose* e sono in grado di *pesare di più* rispetto ad assemblee pletoriche. Al riguardo osservo che, pur in un sistema molto diverso, l'assemblea rappresentativa più potente del mondo è il Senato degli Stati Uniti, e ciò *anche* perché composto di solo 100 componenti (oltre che per la durata lunga del mandato): mentre le assemblee rappresentative dei paesi socialisti, a partire da quella dell'Urss, hanno tipicamente contato poco o nulla. Oggi l'Assemblea nazionale del popolo della Repubblica popolare cinese ha significativamente 2980 componenti. In ultimo, penso anche che assemblee più snelle permettano una selezione migliore della classe politica: anche se alcuni fautori del "no" pensano l'esatto contrario. Ne riparlo più avanti.

## **6- Vediamo adesso in breve i principali argomenti dei fautori del "no".**

Lascio da parte coloro che pensano che la riduzione del numero dei parlamentari sia opportuna, ma che si è esagerato nella misura (il taglio di un terzo sarebbe eccessivo). Abbiamo visto già che regole standard non ce ne sono; ma soprattutto credo si possa affermare che le controindicazioni evocate dai critici (di discuto di seguito) difficilmente potrebbero essere superate se il taglio fosse di cinquanta o anche cento parlamentari in meno. Insomma fra 600 e 650 o 700 chi può ragionevolmente pensare che cambi nientemeno che la "qualità della democrazia"?

Una prima critica è quella in base alla quale la riduzione avrebbe dovuto avvenire in un quadro più ampio che includesse la revisione delle funzioni delle due camere. Intanto a me pare un'osservazione che si può permettere di fare *solo* chi ha votato "sì" al referendum del 4 dicembre 2016! Quel voto andò come andò: la conseguenza è che per molti anni sarà difficile tornarci su. La riduzione rispetta quell'esito e si concentra su un aspetto specifico, isolato dal resto. A me sarebbe piaciuto diversamente, ma non posso

che prenderne atto e prendere atto, anche, che politici e accademici ci hanno spiegato fino alla nausea che «le riforme costituzionali è bene (e secondo taluno è doveroso) siano puntuali e non organiche». Non si può essere contro una riforma organica perché mette insieme troppi aspetti diversi e poi essere contro una riforma puntuale perché... non è organica.

Una seconda critica riguarda una presunta minore rappresentatività di assemblee ridotte drasticamente nel numero dei componenti. E' a mio avviso la critica più seria, anche se indica un rovesciamento di opinione rispetto a quella consolidata delle riforme fatte e tentate in Italia dagli anni Ottanta dello scorso secolo ad oggi. Secondo i fautori di questa tesi, meno parlamentari comportano varie conseguenze negative: (a) la probabilità dell'ingresso in Parlamento di meno forze politiche; (b) un rapporto eletti/elettori meno stretto; (c) la probabilità che la distribuzione territoriale (regionale, provinciale, cittadina) degli eletti "copra" meno il paese nella sua varietà e complessità: in pratica che vi siano province o parti di province che non esprimano il "loro" parlamentare. Questa critica si collega ovviamente con la legislazione elettorale in vigore, le cui caratteristiche ne accentuerebbero le conseguenze (e infatti se ne trae spunto per un'ennesima modifica del sistema elettorale).

Dissentito radicalmente, e con qualche fastidio, dal primo punto (a): non si può lamentare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza un giorno e poi il giorno dopo preoccuparsi se una riduzione dei parlamentari rischia di lasciar fuori qualche partitino. Sul secondo (b) ho poco da dire: non c'è dubbio che ogni parlamentare rappresenterà più cittadini, obiettivo però che l'unica alternativa sarebbe quella di tenerci i quasi mille che abbiamo adesso... e magari aumentarli! D'altra parte non si deve dimenticare che il cittadino – rispetto ai tempi della Costituente – elegge oggi direttamente sindaci e presidenti di Regione nonché i consiglieri regionali della sua Regione, che sono legislatori anch'essi. Stesso discorso vale per il punto (c): a parte che già adesso vi sono – ovviamente – città e province (c.d. "territori" come si usa dire oggi, con espressione approssimativa e generica) che non esprimono alcun "loro" parlamentare, va ripetuto il discorso appena fatto: ci sarà, invece, il consigliere regionale, tanto più che i componenti del Parlamento è bene siano legati ai luoghi dove vengono eletti, ma meglio non lo siano troppo. Avverto in proposito un curioso localismo di ritorno che riscopre il legame diretto fra elettori ed eletti che proprio chi si preoccupa dell'antipolitica e delle sorti dei partiti politici (come molti fautori del "no"), non dovrebbe condividere.

Qui mi soffermo: perché dato e non concesso che sia opportuno un legame stretto fra collegi ed eletti e una sorta di equi-distribuzione sul territorio degli eletti, sono cose di cui si può occupare la legge elettorale. Per esempio creando 400 collegi uninominali per la Camera e 200 per il Senato: invece – fautori del "no" e fautori del "sì" uniti nella lotta – si va allegramente, così pare, in direzione opposta, cioè verso l'*abolizione* dei collegi rimasti (un terzo). Eppure è evidente che delle due l'una: o si privilegia un certo rapporto proporzionale fra popolazione e seggi o ci saranno *comunque* realtà che non esprimono un loro concittadino (comunale, provinciale) come rappresentante: quale che sia la legge elettorale.

Una terza critica riguarda come la riduzione si realizza nel distribuire i deputati e soprattutto i senatori per regione: sarebbero troppo rappresentate regioni piccole (si segnalano Val d'Aosta, Molise, Trentino-Süd Tirol). Osservo che in misura maggiore o minore è sempre stato così grazie alla regola degli almeno sette senatori per Regione (tranne Val d'Aosta e Molise, quest'ultimo fin qui penalizzato). Leggo poi indignati commenti sul fatto che la Regione Trentino-Süd Tirol avrebbe ben 6 senatori (molto più della media): come se non esistesse il problema della tutela (in parte anche internazionale) della minoranza di lingua tedesca e come se non fosse vero che solo formalmente esiste una Regione Trentino-Süd Tirol mentre esistono invece due province autonome, di Trento e di Bolzano che sono di fatto ciascuna una regione (e tutte le regioni avranno minimo 3 senatori, salve le solite due eccezioni)! Altri più grossolani critici parlano di minoranze linguistiche *non* tutelate: per cui uno si domanda, troppo o troppo poco? Bisognerebbe mettersi d'accordo.

Una quarta critica riguarda il fatto che meno parlamentari sarebbero più immediatamente soggetti alla *leadership* del partito che li candida, e anche più facilmente vittime di lobbies. Anche su questo facciamo chiarezza: non siamo nell'Ottocento (nelle assemblee di notabili in cui non esistevano partiti politici). Che i parlamentari facciano – salve eccezioni e casi di coscienza – cosa il partito che li ha candidati (e il gruppo) decide, si presume secondo le direttive di chi guida il partito, non solo non deve scandalizzare, ma è utile sia così. Il regime parlamentare non può funzionare se i gruppi non sostengono lealmente il governo (o altrettanto lealmente gli si oppongono). Non basta: legge elettorale a parte, continuo a pensare che la qualità della rappresentanza non possa che migliorare da una maggiore inevitabile selezione quantitativa: del resto è difficile immaginare una classe parlamentare più modesta di quella espressa dalla XVIII e dalla XVII legislatura. Ferme restando le percentuali di voto attribuite alle forze politiche dagli elettori, non pensiamo che mediamente la qualità di 600 dovrebbe essere tendenzialmente migliore di quasi mille? (Dovrebbe, potrebbe: non è detto, naturalmente). Quanto alle interferenze di interessi esterni (quelle *non trasparenti* o addirittura *vietate perché in conflitto*: le altre sono legittime ed anzi preziose), a me pare che assemblee più numerose rendano più probabili possibili infiltrazioni, mentre dovrebbe essere più agevole controllare e responsabilizzare un numero minore di parlamentari.

Una quinta serie di critiche riguarda le eventuali conseguenze che la riduzione avrebbe sui *quorum* che la Costituzione prevede per alcune decisioni parlamentari (elezione dei giudici costituzionali, dei componenti del Csm, revisione costituzionale, elezione del presidente della Repubblica): quest'ultima a parte, non si capisce davvero la ragione di tale preoccupazione visto che si tratta di percentuali che restano *identiche a quelle vigenti*, pur applicate a numeri più piccoli. Una giovane studiosa, Elena Vivaldi, ha esaminato con grande meticolosità questi aspetti ed ha concluso che «...in ultima analisi... non pare che la riduzione del numero dei parlamentari possa alterare, in modo diretto ed indipendente da altre variabili, le funzioni analizzate» (quelle elencate sopra). Parzialmente diverso – in minima parte – il discorso per l'elezione del presidente della Repubblica: ad essa infatti partecipano 58 delegati regionali il cui numero la legge di revisione non tocca. Quindi sul totale dei grandi elettori la quota di espressione dei consigli regionali salirebbe, *rebus sic stantibus*, dal 5.8% all'8.7%: essi in altre parole peserebbero un po' di più. Ma i delegati regionali non hanno mai costituito un gruppo omogeneo che si esprime come

tale: si tratta di uomini di partito che ad altri uomini di partito si aggiungono. Un vantaggio potrebbe derivarne solo nel caso di un partito o una coalizione di partito che fosse maggioritaria in *tutte* o *quasi tutte* le Regioni: ma anche in tal caso l'effetto sarebbe limitato dall'obbligo costituzionale di rappresentanza delle minoranze, per cui in nessun caso quel "vantaggio" potrebbe essere superiore a una manciata di voti. Ad ogni buon conto, infine, la riduzione proporzionale del numero dei delegati regionali (a 39) è prevista da un progetto in itinere (sul quale sarebbe comunque bene riflettere: perché delle due l'una, o si rischia un effetto contro-maggioritario con le delegazioni regionali composte da un delegato di maggioranza e uno di opposizione oppure un effetto troppo maggioritario con i due delegati entrambi attribuiti alla cadendo così dalla padella nella brace).

Una sesta preoccupazione riguarda un aspetto già trattato prima, quello dell'opportunità di adeguare i regolamenti parlamentari: ci si domanda, se e come ciò avverrà, e si segnalano difficoltà e possibili conseguenze negative. Ma in tutta onestà non si vede perché ciascuna Camera non dovrebbe procedere con buona volontà al riguardo. Anzi sarebbe utile che la riflessione e la progettazione, e magari anche l'approvazione di nuove disposizioni fossero perseguite già in questa legislatura. D'altra parte non conosco innovazione di sorta (o quasi) che non imponga per la concreta ed efficace sua applicazione un'attività successiva di adeguamento ed attuazione attraverso il varo di norme di fonti subordinate (oltre che ovviamente comportamenti adeguati). E' chiaro che se si rinuncia ad innovare solo per il timore che ciò non avvenga o non avvenga nella misura attesa, si finisce preda della conservazione più ottusa.

In ultimo c'è chi dice che – entrata in vigore la riduzione – si accentuerà la pressione per elezioni anticipate a causa di una presunta delegittimazione del Parlamento. A parte che la Corte costituzionale ha detto al riguardo cose definitive in senso opposto, non si vede proprio perché dovrebbe essere così: al contrario io direi anzi che un "no" delegittimerebbe davvero le due Camere, smentite per l'ennesima volta e su un punto così specifico; mentre un "sì" ne confermerebbe e ne esalterebbe, oggi, la legittimazione. Né si può fare come Bertoldo e trovare sempre una scusa per non fare quel che si deve, una volta affermando che sono inopportune riforme a fine legislatura, un'altra affermando che, avendo riformato... diventa necessario sciogliere subito le camere.

**7- Ma la riduzione del numero dei parlamentari, ammesso che sia positiva come io sostengo, e per nulla "pericolosa", che riforma è: fondamentale, rilevante, decisiva, grande oppure modesta, marginale e tale che sia difficile appassionarvicisi?**

Come ha visto chi mi ha seguito fin qui, non ho speso righe per richiamare l'esperienza della riforma del 2014-2016: a me pare evidente che le istituzioni politiche italiane abbisognano più che mai di un incisivo cambiamento che incida sul bicameralismo, sulla forma di governo, sui rapporti Stato-Regioni e su molto altro ancora. La riduzione dei deputati è una scelta in sé giusta che avrebbe meritato di essere inserita in un contesto molto più ampio: se non che il Parlamento ci ha provato più volte ma invano. Si deve tenerne conto. Né si può ignorare che la composizione politica delle Camere di questa legislatura è quella che gli italiani hanno deciso due anni fa: occorre tenerne conto. E' questo quel che passa il convento.

Si tratta dunque di un intervento non solo puntuale, ma direi parziale, e certamente marginale; non inutile, ma modesto: ma respingerlo farebbe danni notevoli. Confermerebbe l'irriformalità delle nostre istituzioni politiche, anche per aspetti minori; confermerebbe un atteggiamento di delegittimazione del Parlamento, di questo e dei precedenti che hanno votato per ben 13 volte la riduzione del numero dei propri componenti (un record fra tutte le democrazie consolidate). Chi si preoccupa della vera o presunta umiliazione della democrazia rappresentativa dovrebbe ben comprendere che dire di "no" a questa miniriforma sarebbe un vero e proprio insulto, la prova provata che qualsiasi cosa decidano le forze politiche v'è un corpo elettorale così inferocito da rispondere sempre e comunque con uno sberleffo. Ricordo che al Senato nella seconda votazione i sì sono stati 180 su 231 presenti (il 78.3% di costoro, il 56% dei componenti), mentre alla Camera sono stati ben 553 su 569 presenti (il 97.2%, quasi l'88% dei componenti). Si può ben dire che siamo di fronte a una riforma condivisa da *tutte* le forze politiche e di cui *tutte* condividono la responsabilità.

Di più: anche se discutere di istituzioni non fa mai male, quello del 29 marzo è un referendum che non avrebbe dovuto tenersi. Le cronache politiche di fine 2019 hanno mostrato senza ombra di dubbio che sia i voti mancati al Senato rispetto ai due terzi (ce ne sarebbero voluti 34 in più) sia le firme sulla richiesta di referendum (71, ne sarebbero bastate 64), con la sceneggiata di quelle messe, ritirate e poi riaggiate, è stata dovuta non già alla opportunità di sottoporre la scelta finale al corpo elettorale, ma a intrecci contorti e molto poco trasparenti intorno alle modifiche alla legge elettorale, al referendum che era stato richiesto (e la Corte ha dichiarato poi inammissibile) e, prima di tutto, a calcoli sofisticati e cervelotici sulla durata della legislatura.

Infine: in che direzione va la parte attualmente maggioritaria delle forze politiche nel predisporre ulteriori innovazioni elettorali e costituzionali *a corredo* della riduzione di deputati e senatori, secondo le intese M5S-Pd alla formazione del governo Conte II? Va verso un'eliminazione – a questo punto ragionevole e quasi doverosa – dei residui elementi di differenziazione fra le due Camere gemelle grazie alla (tardiva) estensione dell'elettorato del Senato ai cittadini maggiorenni e il superamento della rigida ripartizione regionale delle circoscrizioni senatoriali: in altre parole si sta realizzando una sorta di *bicameralismo assoluto* cioè un Parlamento fatto di due camere *del tutto* identiche in tutto tranne che, ormai per ragioni meramente storiche, il numero dei componenti (e la presenza dei senatori a vita). E' legittimo sperare che, visto che l'esperienza mostrerà presto che la riforma non arreca grandi vantaggi ma neanche danni (diversamente da quello che i fautori del "no" dicono di temere), l'assurdità e la strutturale inefficienza di un Parlamento di questo genere, costruito a ben vedere solo ed esclusivamente per rallentare i processi decisionali parlamentari e indebolire il rapporto governo-Parlamento, finirà con il risultare in tutta la sua clamorosa evidenza, rilanciando il tema delle riforme politico-istituzionali, quelle davvero incisive.

**Ecco per che, in conclusione, mi domando: come si fa a votare, anche stavolta, "no"? e perché?**

## Abbecedario referendario 2020

**Bicameralismo assoluto.** L'Italia come quasi tutti i paesi con i quali si confronta ha un Parlamento bicamerale, cioè formato da due camere. L'Italia però è la sola a eleggere direttamente due camere con gli stessi poteri, il che costituisce una complicazione non da poco, perché fra questi poteri vi è – diversamente dagli Stati Uniti che pure hanno un bicameralismo *paritario* – il potere di vita o di morte sul governo (*rapporto di fiducia*), il che rende due volte più difficile il funzionamento del regime parlamentare (che sul rapporto di fiducia, necessario, si fonda). Per questo più che *paritario* quello italiano è oggi un *bicameralismo indifferenziato*. Abbandonati i propositi di riforma del Senato (e la sua trasformazione, per esempio, in una camera delle Regioni), avendo deciso di mantenere le altre caratteristiche, oggi si procede verso l'abolizione – in questa logica doverosa – degli ultimi fattori che distinguono Camera e Senato, in particolare l'elettorato attivo e passivo. Ecco perché, scherzando ma non troppo, parafrasiamo un'espressione inopportuno usato in passato in relazione alla forma di governo, parlando di *bicameralismo assoluto*.

**Chi è il padre di questa riduzione dei parlamentari.** E' una decisione che ha molti padri: infatti se ne parla da trentacinque anni. Dopo il "no" al referendum del 2016 è prevalsa la tesi delle riforme costituzionali *puntuali*. Questa strategia è stata annunciata dal ministro Fraccaro sin dalla nascita del governo M5S-Lega: e perseguita dai rispettivi gruppi parlamentari. Il Pd era contrario in assenza di altre misure coordinate e necessarie (voto ai diciottenni prima di tutto, v.). Non c'è dubbio che la riduzione corrisponde alla campagna contro la *casta* e, nel M5S, si sposa con il potenziamento della democrazia diretta a spese di quella rappresentativa. Ma – appunto – che il nostro Parlamento abbia una composizione pletorica è opinione larghissimamente condivisa.

**Chi ha voluto il referendum e perché.** Possono chiedere il referendum confermativo cinque consigli regionali, cinquecentomila elettori o un quinto dei componenti di una Camera. Lo hanno chiesto 71 senatori (ce ne volevano 64 almeno). Ma essi sapevano benissimo che l'opinione pubblica è largamente favorevole alla riduzione: il loro scopo, in molti casi dichiarato, era quello di influenzare la Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum sulla legge elettorale e condizionare in qualche modo la durata della legislatura (per abbreviarla o allungarla a seconda delle aspettative).

**Contro.** A parità di tutto il resto, non se ne vedono, di veramente persuasivi. Forse il fatto che la riduzione induca la maggioranza attuale a pasticciare nuovamente con la legge elettorale e in direzione proporzionalistica. Certo: meglio sarebbe stato che la riduzione si inserisse in una revisione generale del

bicameralismo. Ma questa è stata più volte bocciata anche di recente, per cui essa non è – a torto o a ragione – all'ordine del giorno. E siccome non si vede che danni maggiori possa fare la riduzione, tanto vale prendere quel che passa il convento per riprendere il discorso più avanti, a camere snellite.

**Cosa cambia.** Semplice: i deputati da 630 diventano 400; i senatori elettivi da 315 diventano 200. *Per il resto non cambia assolutamente nulla.*

**Costi e risparmi.** E' una delle ragioni su cui più si insiste da molti anni e anche ossessivamente da che è scoppiata ed è stata alimentata la polemica sulla c.d. *casta*. E' chiaro che gli oneri per assemblee rappresentative giustamente dimensionate ed efficienti possono ben valere la pena di essere sostenuti. Ed è pure chiaro che è un bene che le assemblee rappresentative siano sorrette da valide tecnostrutture al loro servizio: e competenti tecnostrutture costano. Resta che costruirne al servizio di una pleora di rappresentanti non si giustifica. E quasi mille son davvero troppi. Che risparmi si conseguiranno? A regime e dopo alcune legislature operando con determinazione si dovrebbero poter risparmiare somme relativamente consistenti. Esse naturalmente nel mare magnum di una spesa pubblica che assorbe circa il 42-43% del prodotto interno lordo, restano una goccia. Non va sottovalutato peraltro la valenza simbolica dello snellimento. Se poi si riuscisse a tradurre la riduzione in maggiore efficienza operativa il guadagno sarebbe ben maggiore di quello finanziario.

**Leggi ordinarie connesse.** Sin dalla nascita del governo Conte II le forze di maggioranza hanno concordato di cogliere l'occasione della riduzione dei parlamentari per rivedere la legge elettorale (che risale a meno di tre anni fa, la legge 165/2017). E' a mio avviso, prevalentemente, un pretesto. Infatti non sta scritto da nessuna parte che la revisione imponga il passaggio, come si prevede, a un sistema integralmente proporzionale (oggi è misto, maggioritario per un terzo di parlamentari e proporzionale per il resto). In effetti la riduzione secca di un terzo può comportare talune difficoltà: che potrebbero essere affrontate anche prevedendo *tutti* collegi uninominali (ciò risolverebbe la lamentata distanza candidati – elettori). Ma siccome si tema una vittoria della destra guidata da Matteo Salvini, si preferisce un sistema proporzionale in cui per qualsiasi forza politica e coalizione sia più difficile fare maggioranza (una ricetta sicura verso l'ingovernabilità). Si vedrà.

**Precedenti.** La riduzione del numero dei parlamentari non è una novità: essa è stata votata dalle Camere in quattro diverse legislature (XIV, XVI, XVII e XVIII) per ben tredici volte (tredici!), sia pure in misura diversa (760, 758, 630, 600). Era prevista dalla riforma Berlusconi, dalla riforma Renzi-Boschi e ora dalla proposta M5S. E' stata votata anche dal Senato, ma solo da esso, nella legislatura 2008-2013.

**Pro.** Camera e Senato meno pletoriche e più snelle. Modestissimi risparmi immediati, più significativi risparmi di spesa a regime. Processi parlamentari (legislativi, di indirizzo, di controllo, di informazione) più snelli e rapidi (basti pensare alle votazioni nominali sulla fiducia; o alle Commissioni con composizione ridotta). Potenzialmente minor frammentazione. Potenzialmente ristabilimento di un rapporto migliore fra opinione pubblica e politica nazionale. Un argomento in meno per l'antipolitica. Una innovazione fatta, finalmente. La conseguente estensione del diritto di voto a tutti i cittadini maggiorenni al Senato (oggi *non* è eletto a suffragio universale, in violazione del principio democratico).

**Quesito referendum 29 marzo 2020.** Eccolo: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione **in materia di riduzione del numero dei parlamentari**“, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie generale – n° 240 del 12 ottobre 2019?»

**Raffronti con altri paesi.** Se ci teniamo alla sola Europa e ai soli paesi “grandi” (Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna – nell’ordine) si vede che nessuno ha tanti parlamentari direttamente eletti come l’Italia, oggi. Dopo la riforma, la sola Spagna ne avrebbe di più (in rapporto alla popolazione). La Francia che ha un’Assemblea nazionale di 577 componenti pensa di ridurli: il governo ha proposto 404, il Parlamento si orienta verso 424. Va anche aggiunto che le Camere italiane sono le più “costose” fra tutte anche in termini assoluti.

**Referendum costituzionale, confermativo o oppositivo.** E’ quello del 29 marzo 2020. Previsto dall’art. 138 Costituzione al comma due, si tiene a richiesta nei soli casi in cui una legge di revisione costituzionale sia votata da meno di due terzi dei componenti di ciascuna camera. Non richiede *quorum* di validità (vincono comunque i “sì” o i “no”, quale che sia il numero dei partecipanti). Ne abbiamo già avuti tre: nel 2001 (revisione del titolo V° sui rapporti Stato-Regioni: prevalse il “sì” con partecipazione del 34.1%), nel 2006 (riforma Berlusconi, prevalse il “no” con partecipazione del 52.4%), nel 2016 (riforma Renzi-Boschi, prevalse il “no” con partecipazione del 65.5%). E’ del tutto diverso dal *referendum abrogativo* il quale ad oggetto una legge o parte di legge e per la validità richiede che partecipi un elettore più della metà degli aventi diritto.

**Revisioni costituzionali connesse.** In base agli accordi fra M5S e Pd (e alla ragionevolezza) sono all’esame del Parlamento altre proposte di revisione puntuali, coordinate con questa, sulle quali sono da escludersi referendum. Si tratta dell’estensione a tutti i maggiorenni del diritto di eleggere i senatori (oggi limitato a chi ha compiuto 25 anni: un’intollerabile violazione del principio democratico a danno dei giovani, relatore Stefano Ceccanti alla Camera). Inoltre si ipotizza di ridurre il numero dei delegati

regionali che concorrono all'elezione del presidente della Repubblica, da 58 quanti sono oggi a 39 (in ossequio alla proporzionalità). Infine si pensa di modificare le circoscrizioni senatoriali per permettere di unire in una sola circoscrizione più regioni al fine di aumentare il numero degli eligendi all'interno della circoscrizione (oggi rigidamente regionale).

**Revisioni regolamentari conseguenti.** Ciascuna camera dovrà ragionare sul se e come riorganizzare i propri lavori e sul se e come rivedere il numero di parlamentari necessari per attivare questo o quel potere. Per esempio: oggi alla Camera ci vogliono 20 deputati per costituire un gruppo. Si lascia questo numero (che ora corrisponde al 5%) o lo si abbassa? Al Senato ce ne vogliono 10 (stesso discorso). Inoltre oggi ciascuna camera ha ben 14 commissioni permanenti: le si lasciano così come sono? In questo caso si ha una media di circa 28-30 deputati e di circa 14-15 senatori per commissioni. Oppure si coglie l'occasione per rivedere le competenze e ridurle un po': se ci si attestasse su dieci commissioni, il rapporto salirebbe a 40 deputati e 20 senatori per commissione (va considerato che circa 50-60 parlamentari vanno al governo, per esempio). Chiaramente la funzionalità dei due organi dipenderà dalla bontà delle soluzioni che saranno trovate.

**Riduzione dei parlamentari e forma di governo.** In linea teorica la riduzione del numero dei parlamentari e potenzialmente dei gruppi parlamentari potrebbero aiutare la stabilità del rapporto fra maggioranza e governo. Tuttavia non ci sono da farsi al riguardo grandi illusioni: non tanto perché i comportamenti centrifughi fanno parte da sempre della cultura politica italiana quanto perché finché le camere restano due ed entrambe titolari del rapporto fiduciario, e finché la legislazione elettorale resta a prevalenza proporzionale (o addirittura diventa integralmente proporzionale) la stabilità resterà un mito (com'è del resto, ormai, in quasi tutti i regimi parlamentari europei, con la parziale eccezione di quello britannico e di quello francese: quest'ultimo del resto a forte prevalenza presidenziale).

**Riduzione dei parlamentari e forma di stato.** Per forma di stato ci si riferisce qui al rapporto centro-periferia. Dal 1970 e ancor più dalla riforma del 2001, l'Italia è un ordinamento nel quale rilevanti competenze anche legislative sono attribuite a 19 Regioni e 2 province autonome. Quindi quando si ragiona di rappresentanza e di rapporto fra il cittadino e chi appunto la rappresenta occorre tener conto che – oggi – accanto ai 945 parlamentari vengono eletti 884 consiglieri regionali. Se la si vede sotto questo profilo abbiamo in Italia, oggi, un legislatore ogni 33.000 persone; ne avremo domani, dopo la riduzione, uno ogni 40.700. Non mi sembra poco.

**Saperne di più...** Un ottimo compendio di analisi e di opinioni (*pro e contro*) la riduzione è stato pubblicato da un folto gruppo di studiosi coordinato da un costituzionalista dell'Università Scuola superiore Sant'Anna. Lo raccomando a chi vuole approfondire: vedi, Emanuele Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020 (scritti di Addis, Biondi Del Monte, Bressanelli, Carrozza, Casamassima, Cerrina Feroni, Conti, Curreri, Delledonne, Fusaro, Gori, Luciani, Marchetti, Martinico, Napoli, Pacini, Palanza, Pertici, Poggi, Rossi, Santini, Tarli Barbieri, Violini, Vivaldi). Vedi: <https://www.pisauniversitypress.it/scheda-libro/emanuele-rossi/meno-parlamentari-piu-democrazia-978-883339-3285-575657.html>

**Scioglimento delle camere.** Alcuni sostengono che una volta confermata ed entrata in vigore la revisione, le camere risulterebbero "delegittimate" e che esse andrebbero sciolte. Con ogni evidenza è una tesi senza il benché minimo fondamento *giuridico*. Quanto all'eventuale fondamento *politico* anch'esso è inesistente: al contrario, un Parlamento che avrà trovato la forza di deliberare la riduzione della propria composizione, venendo finalmente incontro ad aspettative da lungo tempo manifestate da gran parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche (queste, per una volta, ancor prima che la questione diventasse tanto popolare) sarà ancor più legittimato a proseguire la legislatura (salvi incidenti di percorso del tutto indipendenti dalla riduzione).

**Sistema elettorale.** Al di là della *formula elettorale* (l'algoritmo per la trasformazione dei voti in seggi) comprende altri aspetti cruciali come l'*ambito* ovvero la dimensione del collegio e delle circoscrizioni in cui i candidati vengono candidati, votati ed eventualmente eletti. Ciò spiega anche perché la riduzione suggerisce una verifica della compatibilità della legge elettorale vigente con essa. Su questo vi sono opinioni divergenti che dipendono sia dalle priorità perseguite (rapporto elettori-eletti, costi campagne elettorali, governabilità, frammentazione o accesso esteso al maggior numero di forze politiche possibili, eccetera) sia dal quadro delle presunte convenienze di ciascuna forza politica (alla destra, ora, piacciono formule maggioritarie, alle forze della maggioranza M5S-Pd-IV-Leu piacciono formule proporzionali; poco tempo fa era l'opposto).

**Suffragio universale.** Nella definizione della Treccani, si ha «s. universale quando il diritto di voto è attribuito a tutti i cittadini che abbiano raggiunto una determinata età (di solito la maggiore età), senza essere subordinato ad altre condizioni di carattere economico o culturale». Da noi è universale alla Camera dei deputati, ma non al Senato (dove si vota solo a 25 anni compiuti, quattro milioni e quattrocentomila elettori in meno). Ci sarà se il Parlamento vara la legge costituzionale attualmente all'esame.

**Votare “sì” o votare “no”.** Sì, senza grandi aspettative, senza grande entusiasmo, ma anche senza alcuna esitazione. Votare “no” proprio non si può.



86

# Sì al referendum, per un Parlamento più autorevole

**Non si può pensare di fermare la retorica antiparlamentare opponendole il ritratto irrealistico di una democrazia perfettamente funzionante**

di Andrea Romano\*

10 Agosto 2020 alle 08:35



**Può un riformista battersi per conservare l'esistente, sostenendo per di più che quell'esistente funzioni alla perfezione?** E' questa la domanda che mi insegue quando ascolto le argomentazioni per il No al referendum di Tommaso Nannicini, Giorgio Gori e di altri ottimi amici riformisti del Pd. Una domanda che muove tanto dalla mia esperienza di deputato quanto dalla mia profondissima convinzione della necessità di difendere la democrazia parlamentare dalle molte minacce da cui è circondata, in Italia e fuori d'Italia. Quelle minacce muovono dall'antico pregiudizio reazionario verso le assemblee rappresentative, amplificato dal nuovo pregiudizio populista verso le istituzioni democratiche. Due pregiudizi che combattiamo, ma di cui dobbiamo anche conoscere il carburante. Perché la benzina con cui sono alimentati è anche nel cattivo funzionamento dei parlamenti democratici, che ormai da anni non riescono più a svolgere il loro triplice ruolo di rappresentanza, controllo e legiferazione a livelli tali da

sconfiggere l'ondata antipolitica in cui siamo tutti immersi. E finché i parlamenti democratici non recupereranno efficienza, rappresentatività e autorevolezza, l'attacco alla democrazia rappresentativa non potrà essere fermato. Per questo ogni sforzo per rafforzare la democrazia rappresentativa deve muovere dal riconoscimento, il più possibile franco e onesto, del cattivo funzionamento delle assemblee parlamentari e dal conseguente impegno a renderle più efficaci ed efficienti.

**Mi sbaglierò, ma nelle argomentazioni dei sostenitori del No questo riconoscimento manca del tutto.** E la narrazione che si intravede nella loro campagna è quella di una democrazia perfettamente funzionante, insidiata solo dalla perfida retorica del populismo antiparlamentare. Ovviamente quella retorica esiste – ne siamo circondati! – e ovviamente quella retorica ispira le posizioni del Movimento 5 stelle, non da oggi e anche nel caso del provvedimento che ha ridotto il numero dei parlamentari. Ma quella, per l'appunto, è la motivazione politica che ha ispirato le scelte e la campagna del Movimento 5 stelle: che non a caso ha voluto e difeso quel provvedimento solo in termini di riduzione dei costi, con un'argomentazione risibile ma insidiosa. **Immaginare di fermare o capovolgere la retorica antiparlamentare (anche dei Cinque stelle) opponendole il ritratto irrealistico di una democrazia perfettamente funzionante, e quindi niente affatto bisognosa di essere migliorata e rafforzata, è un'aspirazione forse nobile ma destinata certamente a essere travolta dalle cose.** E corrisponde al fondo a quella "vocazione minoritaria" che troppe volte ha afflitto e menomato il riformismo italiano, spingendolo a battaglie perse in partenza, spesso autolesionistiche e di nessun impatto sulla realtà del paese. Perché quella retorica si combatte, e forse si sconfigge, rilanciando la battaglia per la riforma della nostra democrazia. Una riforma che passa anche dalla riduzione del numero dei parlamentari (perché la verità è anche che siamo troppi, con troppe eccellenti competenze e sensibilità che finiscono per essere annacquate) così come passa da una riforma dei regolamenti delle Camere, da un nuovo rapporto tra i poteri esecutivo e legislativo, da una nuova legge elettorale che non soltanto risolva i vuoti di rappresentanza territoriale che sarebbero provocati dal taglio dei parlamentari ma che superi i pesantissimi limiti del Rosatellum.

Da qui il patto politico che il Pd ha voluto siglare alla nascita del governo Conte 2 e che ci ha visto sostenere il provvedimento, dopo tre votazioni contrarie e precedenti a quel patto, perché finalmente la riduzione del numero dei parlamentari è stata inserita dentro un più ampio disegno di riforma e rafforzamento delle istituzioni democratiche. **Oggi quel patto dev'essere rispettato, a partire da una nuova legge elettorale che può essere calendarizzata in Parlamento prima del giorno del referendum e proseguendo poi con le altre misure di riforma e rafforzamento della nostra democrazia.** Perché questo è il modo più efficace – da riformisti – per contrastare l'attacco alle istituzioni democratiche: evitare di chiudersi nell'angolo della conservazione dell'esistente, dove finiremmo per essere travolti da argomentazioni populistiche sostenute da un consenso popolare molto solido, limitandosi a un omaggio retorico ai valori del parlamentarismo; impegnarsi per una coraggiosa riforma democratica da cui venga più forza e più solidità per le istituzioni della nostra repubblica.

**\*Andrea Romano, deputato del Pd**

#### PIÙ VISTI

**Carfagna for  
president** >

---

**Sardine per il No  
(apperò)** >

---

**Il Vaffa di Di Maio a  
Casaleggio** >

---

**Così Guerini vuole  
togliere spazio a Renzi e  
Calenda, sabotando il  
piano di Bettini** >

---

# Referendum costituzionale sul taglio del parlamento: perché No

- *Andrea Fabozzi, 20.08.2020*

**Tra un mese il voto.** L'etichetta della legge è semplice: 230 deputati e 115 senatori in meno. Ma il contenuto è pericoloso. Dieci motivi per dire di No

## 1. A conti fatti si risparmia la metà

Cominciamo da qui, dai soldi, perché è l'argomento «forte» del Movimento 5 Stelle, sebbene non originale. Quattro anni fa, infatti, era stato il Pd (Renzi) a scrivere sui suoi manifesti che «Basta un sì per cancellare poltrone e stipendi» è noto che quel referendum costituzionale lo vinsero i no. Sul manifesto dei grillini c'è scritto adesso «1 miliardo per i cittadini», a tanto ammonterebbe il risparmio ottenuto con 345 «stipendi» parlamentari in meno.

La cifra è fortemente esagerata: per raggiungerla ci vorrebbero dieci anni (due legislature) e 100 milioni di risparmi l'anno. I 5 Stelle giurano che saranno tanti ma è facile smentirli. Gli ultimi bilanci di camera e senato indicano infatti tra indennità e rimborsi una spesa di 144,885 milioni di euro per i deputati e 79,386 milioni per i senatori. Il che vuol dire che 230 deputati in meno garantirebbero un risparmio di 52,9 milioni e la rinuncia a 115 senatori significherebbe risparmiare 28,530 milioni.

Anche così la promessa grillina non è rispettata, il totale fa 81,430 milioni in meno l'anno, non 100. Ma è un calcolo fatto al lordo delle tasse, perché lo stato recupera una parte dell'indennità sotto forma di Irpef e di addizionali regionali e comunali. Sono circa dieci milioni di gettito per i deputati e sei per i senatori. Il risparmio netto quindi è più basso: 42,7 milioni per i deputati e 22,7 milioni per i senatori, totale 65,4 milioni l'anno.

C'è di più: una quota dei rimborsi che spettano ogni anno ai deputati e ai senatori è destinata a pagare i collaboratori. Chi vuole tagliare le «poltrone» non ha ancora mai detto di volere parimenti licenziare gli assistenti (e per certi versi, anzi, il loro numero potrebbe addirittura salire, vedremo più avanti). Il vero risparmio netto dunque può essere calcolato in 36 milioni per i deputati e 17 milioni per i senatori, per un totale che è quasi la metà di quello annunciato dai sostenitori del sì.

## 2. Non si toccano altre voci

Ma è giusto mettere tanta attenzione ai risparmi, quando si parla di un'istituzione come il parlamento? Se la vostra risposta è comunque sì, e anche 50 milioni l'anno non vi sembrano affatto trascurabili, è bene considerare che questo risparmio ottenuto tagliando la rappresentanza permetterebbe di fare economia sulle spese annuali di camera e senato soltanto per il 2,5%. Per avere un metro di paragone, si può considerare che le spese totali di camera e senato per il personale (stipendi e previdenza, parliamo quindi di tutti tranne che degli eletti) sono di circa 350 milioni l'anno. Vale a dire sette volte quello che si risparmierebbe rinunciando a 230 deputati e 115 senatori. Queste spese non saranno toccate.

Cinquanta milioni all'anno vuol dire che per arrivare al miliardo di minori spese reclamizzato da Di Maio (che ha anche già pubblicato uno schema di cosa intende fare, subito, con quei soldi) bisognerà arrivare alla fine di quattro legislature intere con il parlamento ridimensionato. A partire dalla prossima (se vincono i sì). Quindi appuntamento al 2043.

Intanto gli economisti dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani guidato da Carlo Cottarelli hanno calcolato per il taglio di 445 parlamentari un risparmio molto vicino a quello che abbiamo stimato noi, per loro sono 57 milioni l'anno. E hanno aggiunto che si tratta appena dello 0,007% della spesa pubblica italiana (camera e senato hanno bilanci autonomi, ma evidentemente i risparmi comporterebbero minori trasferimenti pubblici). Dividendo infine il risparmio annuo per tutta la popolazione italiana, l'Osservatorio sui conti pubblici ha concluso che si tratta dell'equivalente di un caffè (0,95 centesimi) all'anno per ognuno di noi 60 milioni. In cambio di un bel taglio alla rappresentanza.

### **3. Giù il rapporto tra eletti e popolo**

La rappresentanza, eccoci al punto. Gli aspetti da valutare sono due. Il primo è il rapporto tra il numero degli abitanti e il numero dei parlamentari (deputati e senatori). Più è alto questo rapporto, meno i cittadini sono rappresentati, nel senso che un parlamentare deve rappresentare una fetta maggiore di «popolo». Allora facile capire perché negli ultimi cento anni i deputati siano sempre cresciuti, prendiamo come riferimento la legislatura del 1919 perché fu la prima in cui entrò in funzione l'attuale aula di Montecitorio (e fu l'ultima legislatura senza Benito Mussolini tra i banchi), allora gli italiani non arrivavano a 40 milioni.

Dal 1919 a oggi i deputati sono aumentati di 112 unità (erano allora 518), sempre crescendo con l'eccezione delle due legislature elette con il sistema plebiscitario durante il regime fascista. Curiosità: in quel periodo i seggi per i deputati furono ridotti proprio a 400 come si intende fare adesso. Nel 1948 la Costituzione non prevede un numero fisso di deputati e senatori. I primi avrebbero dovuto essere uno ogni 80mila abitanti o frazione superiore ai 40mila, mentre i senatori sarebbero stati uno ogni 200mila abitanti o frazione superiore a 100mila. Di conseguenza nella prima legislatura i deputati furono 572 e i senatori 237.

Il rapporto con la popolazione fu congelato nel 1963, quando una riforma costituzionale stabilì un numero fisso di parlamentari: 630 deputati e 315 senatori (più i senatori a vita e gli ex presidenti della Repubblica). Malgrado siano trascorsi quasi sessant'anni da quella riforma costituzionale, il rapporto tra elettori ed eletti è rimasto su per giù lo stesso: è un po' aumentato alla camera, dove oggi c'è un deputato ogni 96mila abitanti ed è un po' diminuito al senato, dove c'è oggi un senatore ogni 192mila abitanti. Con il taglio queste proporzioni sarebbero stravolte.

### **4. Diventeremo gli ultimi tra i paesi Ue**

«L'Italia è il paese con il numero più alto di parlamentari». Quante volte lo avete sentito dire dalla propaganda per il sì? Talvolta lo slogan viene appena un po' corretto aggiungendo «elettivi» a «parlamentari», tanto è evidentemente falso: basta dire che nel Regno Unito i parlamentari sono più di 1.400. Ma a Londra ci sono i *lords* che hanno una funzione e soprattutto una carica, non elettiva, imparagonabile a quella dei nostri rappresentanti del popolo.

Problema simile c'è con molte altre camere «alte» degli altri paesi, che spesso sono non elettive o rappresentano le autonomie locali o gli stati federati. Più facile il raffronto con le camere «basse», ovunque elette direttamente dal popolo. Oggi l'Italia con i suoi 96mila abitanti per deputato è uno degli stati con maggiore rappresentatività: più del Regno Unito (un deputato ogni 102mila abitanti), più dell'Olanda (uno ogni 114mila), della Germania e della Francia (entrambe hanno un deputato ogni 116mila abitanti) e più della Spagna (uno ogni 133mila).

Un rapporto maggiore tra elettori ed eletti rispetto al nostro c'è in Danimarca, Finlandia, Svezia, Belgio, Polonia, Grecia e Portogallo, tra gli altri. Non è corretto però dire, come dicono i 5 Stelle, che con la riforma l'Italia si «allineerà» ai maggiori paesi europei. Il taglio di 230 deputati infatti porterà

il nostro rapporto fino a un deputato ogni 151mila elettori. Diventeremmo cioè di colpo il paese con la peggiore rappresentatività tra tutti i 28 appartenenti all'Unione europea. E di gran lunga, visto che dopo di noi ci sarebbe la Spagna, ferma a un deputato ogni 133mila abitanti.

Peraltro a Madrid la camera «alta» è a composizione mista in parte è eletta a suffragio universale, in parte è designata dalle comunità autonome comunque più grande del nuovo senato italiano (266 senatori contro i nostri 200) per una popolazione assai inferiore (46 milioni contro i nostri 60 milioni).

## **5. Territori penalizzati (chi più, chi meno)**

Ma il problema della rappresentanza è anche un altro e riguarda i territori. Perché diminuendo notevolmente il numero degli eletti a livello nazionale, meno 230 deputati e meno 115 senatori come detto, diminuisce ovviamente quello dei rappresentanti dei singoli territori. Fino a diventare un numero esiguo, questo è vero soprattutto al senato.

Con 196 senatori (quattro sono destinati a essere eletti all'estero) da distribuire nelle venti regioni confermate le «quote minime» di un senatore in Valle d'Aosta e due in Molise il taglio sarà pesante dappertutto. Ma non ugualmente pesante. Per esempio la Toscana perderà sei senatori (da 18 a 12), con un taglio del 33,3%. Sotto la media nazionale, che è del 36,5%. Più penalizzato il Friuli Venezia Giulia, che subirà un taglio del 42,9%, stessa percentuale dell'Abruzzo (entrambe le regioni passeranno da 7 a 4 senatori). Male anche la Calabria, con meno 40% (da 10 a 6 senatori).

Ma soprattutto a essere penalizzate saranno l'Umbria e la Basilicata, che passeranno da 7 a 3 senatori, per entrambe meno 57,1%. Un abisso paragonato al Trentino Alto Adige, che per via delle due province autonome alle quali è stato garantito un numero uguale di senatori perderà in totale appena un seggio, scontando una diminuzione della rappresentanza parecchio sotto la media nazionale: meno 14,3%.

Il risultato di questa distribuzione è la fotografia di un'Italia diseguale, dove in Trentino Alto Adige in media ci sarà un seggio elettivo per il senato ogni 171mila abitanti. E in Sardegna un seggio elettivo ogni 328mila abitanti, vale a dire quasi il doppio. Naturalmente questo ha effetti anche sulla rappresentanza politica, penalizzando le liste meno forti, oltre che sulla rappresentanza territoriale.

Come cercheremo di spiegare nella prossima scheda.

## **6. La soglia di sbarramento «naturale»**

Della legge elettorale parleremo altrove, ma intanto è bene ricordare che i partiti maggioranza e opposizione si stanno attualmente dividendo attorno alla questione della soglia di sbarramento. Nella proposta all'esame della camera questa soglia è fissata al 5% e c'è chi la considera, con buone ragioni, eccessiva. Ma è solo la soglia «esplicita», quella che è scritta nella legge. Assai più alta è la soglia «implicita», quella che concretamente le liste dovranno raggiungere per sperare di avere un eletto, questo proprio perché gli eletti nel collegio sono molto pochi.

Ancora una volta dunque il problema si pone soprattutto al senato. Per esempio, in Liguria dove si eleggeranno, se il taglio sarà approvato, solo cinque senatori, superare il 5% non servirà a niente, visto che la soglia «implicita» sarà di oltre il doppio (circa il 12,5%). La Basilicata con i suoi tre senatori soltanto vedrà all'opera una soglia effettiva di quasi il 20%: raggiungibile secondo gli attuali sondaggi soltanto da due partiti. Il problema, attenuato, si pone anche alla camera.

Al senato è più pesante perché si aggiunge la previsione costituzionale in base alla quale la camera

«alta» deve essere eletta su base regionale. Questo vuol dire che un partito per conquistare rappresentanti sul territorio deve superare entrambi gli sbarramenti a livello regionale, quello legale e quello «naturale» (il secondo è di regola più alto del primo).

A questo secondo problema si sta cercando di porre rimedio con una riforma costituzionale appena all'inizio dell'iter parlamentare: cancellerebbe la base regionale per l'elezione del senato, introducendo come per la camera la base circoscrizionale. Resta il problema che partiti piccoli, quando sul territorio si eleggono pochissimi rappresentanti, sono condannati a restare fuori.

## **7. Lavori più difficili, meno efficienza**

Poco male, si dirà, se tutto questo servirà a rendere il parlamento più efficiente. Perché è questo l'altro argomento ricorrente nei discorsi dei sostenitori del sì. Meno parlamentari significa lavori più spediti, posto l'indimostrato teorema che un parlamento è tanto più efficiente quanti atti legislativi produce. Spesso è vero il contrario.

In ogni caso, è proprio così? In realtà oggi anche prima dello stato di emergenza, che ha esasperato i problemi l'attività parlamentare è impostata secondo i ritmi del governo. Decreti legge da esaminare entro la scadenza e questioni di fiducia sono la regola. Il problema della sottomissione del potere legislativo alle esigenze di quello esecutivo, di vecchia data, non sarà per niente scalfito dalla diminuzione del numero dei parlamentari.

Soprattutto perché questa viene fatta con un chiaro intento anti parlamentare, visto che si tratta di rinunciare a un costo considerato improduttivo. Nella realtà la camera e il senato, condannati da un bicameralismo paritario che non è nemmeno scalfito da questa riforma possono comunque lavorare in sincrono, portando avanti contemporaneamente progetti di legge diversi.

I lavori delle commissioni poi non saranno per nulla facilitati, visto che i regolamenti prevedono che possano andare avanti con un terzo dei commissari presenti: il che significa nove deputati o cinque senatori. Un numero troppo basso per un serio lavoro redigente.

A meno di non poter contare su uno staff molto largo e molto competente, come per esempio avviene nel senato degli Stati Uniti, dove i pochi senatori hanno a disposizione risorse enormi per gli uffici e i collaboratori. In conclusione, quindi, per avere garantita nel nuovo parlamento a ranghi ridotti almeno l'efficienza attuale, bisognerà spendere di più.

## **8. Regolamenti superati, ma non cambiati**

C'è il famoso accordo di maggioranza, che aveva previsto alcune condizioni perché il Pd e gli altri alleati dei 5 Stelle dessero il via libera al taglio dei parlamentari. Il sì c'è stato ma le condizioni, chiamate «riequilibri», non si sono realizzate. Non si è realizzata anzi non è stata neanche approvata in commissione quella legge elettorale a base proporzionale che dovrebbe recuperare ma colui un po' la perdita di rappresentatività che certamente deriverà dal taglio lineare dei parlamentari.

E non si sono realizzate le altre riforme costituzionali che, giusto o sbagliato che sia, Pd e Leu avevano considerato sufficienti a «riequilibrare» le istituzioni: l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo di camera e senato, la riduzione dei delegati regionali per l'elezione del presidente della Repubblica e la già citata introduzione della base circoscrizionale anche per l'elezione del senato.

Ma dove si avverte tutta l'incompletezza della riforma costituzionale voluta dai 5 Stelle è nel mancato aggiornamento dei regolamenti parlamentari. Che sono stati scritti per i numeri attuali dei senatori e deputati e prevedono una serie di soglie a garanzia soprattutto delle minoranze. Trenta

deputati, per esempio, oggi possono chiedere l'inversione dell'ordine del giorno, chiedere la votazione a scrutinio segreto, presentare subemendamenti agli emendamenti del governo: ovviamente 30 su 630 è molto diverso rispetto a 30 su 400.

Le liste più piccole avranno difficoltà a formare un gruppo (20 deputati e 10 senatori), persino a entrare in tutte le attuali 14 commissioni e nelle giunte. In definitiva la vita delle minoranze sarà più difficile. I regolamenti, si dice, possono essere cambiati. È vero, ma a parte che non sarà facile serve la maggioranza assoluta e c'è il voto segreto non ci si doveva pensare prima?

## **9. Il pasticcio del voto allestero**

Probabilmente non è il principale, ma un bel problema il taglio dei parlamentari lo pone anche per la rappresentanza degli italiani allestero. Rappresentanza prevista da una riforma pensata male (Tremaglia) e realizzata peggio, ma che in ogni caso oggi stabilisce (legge 459 del 2001) che i deputati e senatori eletti all'estero siano scelti con il sistema proporzionale e l'indicazione della preferenza.

Oggi la circoscrizione estera più grande è quella europea (oltre due milioni e mezzo di residenti iscritti all'Aire) a seguire quella dell'America meridionale (un milione e mezzo), assai più piccole le circoscrizioni dell'America centro settentrionale e di Africa, Asia e Oceania.

Non avendo avuto il coraggio di rinunciare ai seggi assegnati all'estero, con il taglio dei parlamentari nazionali è stata tagliata anche la delegazione estera, percentualmente un po' meno: si passa infatti da 12 a 6 deputati e da 8 a 4 senatori. Il risultato è che il deputato eletto nella circoscrizione più piccola (Africa, Asia, Oceania) sarà tre volte più rappresentativo di quello eletto nella circoscrizione più grande (Europa).

Il pasticcio principale è stato fatto con i senatori, che essendo solo quattro gioco forza saranno uno per circoscrizione, che sia una circoscrizione grandissima o piccolissima. Avremo così un senatore in rappresentanza dell'Europa intera, con tutto quello che significa in termini di campagna elettorale (impossibile e/o dispendiosissima) e rappresentanza. Ma anche con il tradimento del principio proporzionale stabilito dalla legge: tutti i collegi senatoriali delle circoscrizioni estero saranno nei fatti dei collegi uninominali. Il seggio andrà infatti a chi prende un voto in più e a lui soltanto.

## **10. Un sacrificio lineare slegato da tutto**

I difetti e le mancanze di questa riforma costituzionale sono tali che anche i sostenitori del sì a volte ricorrono all'argomento definitivo: in fondo sono quasi quarant'anni (dalla prima commissione bicamerale per le riforme) che si propone la riduzione dei parlamentari. È vero, ma mai era stata proposta come un taglio lineare senza altri interventi sull'impianto istituzionale.

È vero anche che per la riduzione si è schierata in passato la sinistra, soprattutto dopo che le assemblee (legislative) regionali hanno ampliato e spostato verso il basso la rappresentanza. Ma la proposta (Ferrara, Rodotà, 1985) anche in quel caso era di sistema e soprattutto prevedeva il monocameralismo. Una sola camera di 600 deputati eletta con una legge proporzionale non avrebbe tutti i problemi in termini di penalizzazione della rappresentanza territoriale e politica che ha invece la riforma dei 5 Stelle.

Riforma, quest'ultima, comparsa per la prima volta in un documento ufficiale nella nota di aggiornamento al Def del settembre 2018 (governo gialloverde Conte-Salvini) legata però a doppio filo con l'introduzione della «democrazia diretta». Velocissimo l'iter di approvazione: dalla prima lettura della prima deliberazione (febbraio 2019 al senato) alla seconda lettura della seconda deliberazione (ottobre 2019 alla camera) sono passati appena otto mesi.

Difficile trovare precedenti così rapidi di riforme costituzionali negli ultimi venti anni. Persino l'abolizione della pena di morte nel 2007 e l'introduzione della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive nel 2003 sono state più meditate. L'unica modifica costituzionale che è stata approvata a questa velocità (anche a maggioranza qualificata) è stata l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione nel 2012. Quasi tutti se ne sono pentiti.

© 2020 IL NUOVO MANIFESTO SOCIETÀ COOP. EDITRICE

# La vera posta in gioco nel referendum costituzionale

**Alessandro Calvi, giornalista**

19 agosto 2020 11:33

Ci sarebbe anche un referendum costituzionale del quale occuparsi in questi giorni d'agosto. Tra qualche settimana – durante l'election day del 20 e 21 settembre – gli italiani dovranno decidere se confermare o respingere il taglio di deputati (dagli attuali 630 a 400) e senatori (da 315 a 200) votato dal parlamento nell'ottobre del 2019 dopo un lungo e non sempre lineare iter politico e legislativo. Eppure, nella distrazione collettiva di questa strana estate, se ne sta discutendo – quando se ne discute – soltanto a rimorchio di altre questioni.

Ci si indigna per il bonus covid chiesto da alcuni parlamentari, e va bene. Ma inquietano certi toni che trascinano ogni cosa in un baratro di rabbia e recriminazioni, alimentando la recrudescenza di un clima antipolitico. E tutto ciò cammina in parallelo con il disinteresse che sembra accompagnare il paese verso il voto di settembre, quando potrebbe essere ridimensionato il parlamento non solo nei numeri ma anche nella sua capacità di rappresentare la volontà popolare.

Se infatti il taglio dei parlamentari fosse confermato, in Italia si passerebbe dai circa 96mila abitanti per deputato a circa 151mila per deputato, e il nostro paese finirebbe all'ultimo posto in Europa per quanto riguarda la rappresentatività della camera bassa, che in Italia è la camera dei deputati.

In mancanza di una riforma complessiva della rappresentanza, o almeno dei correttivi al taglio che facevano parte dell'accordo di governo tra M5S e Pd – che però, a partire dalla nuova legge elettorale, sono rimasti sinora lettera morta – il risultato sarebbe quello di sterilizzare in parte la capacità del parlamento di rappresentare il popolo. E il parlamento è l'unico organo dello stato che il popolo lo rappresenta direttamente poiché dal popolo è eletto. Se questo sia un bene o un male è uno dei temi sui quali si dovrebbe riflettere adesso. Ma ciò non accade.

## La vittoria dei partiti

Così non si può non notare che, di fronte a una evidente e ormai quasi strutturale incapacità della politica di dare risposte alle questioni aperte nel paese, quella stessa politica invece di

migliorare se stessa – per esempio scegliendo meglio chi mandare in parlamento – decida di smantellare parzialmente il parlamento stesso.

Ciò che insomma succede è che, di fronte a una propria carenza, la politica reagisce diminuendo la capacità dell'istituzione che rappresenta il popolo, garantendosi di fatto ancor più potere di oggi. E ciò accade paradossalmente sull'onda di un sentimento antipolitico che in molti – inclusa una parte della stampa più influente – hanno alimentato in questi ultimi due decenni. Così, se il taglio fosse confermato dal voto popolare, sarebbe davvero un successo per quella che in altri tempi si sarebbe detta partitocrazia.

Tutto ciò non accade adesso e dal nulla, ma trova la sua radice all'inizio degli anni novanta. Fu allora che i grandi partiti popolari vennero spazzati via, alcuni dalle inchieste sulla corruzione e altri invece dalla storia. Si affermò allora un genere di organizzazione politica più liquida e legata alla figura del leader, per la quale la comunicazione ha avuto un ruolo fondamentale e che alle idee ha sostituito l'appartenenza a vere e proprie consorterie. È lì, nella chiamata diretta del leader al popolo, senza più la mediazione dei partiti, che sta l'origine dell'ondata populista che negli anni successivi si è andata ingrossando. Non a caso, negli stessi anni la democrazia parlamentare venne di fatto “presidenzializzata”, anche se la costituzione non era cambiata.

Tutto ciò, insieme a molti altri elementi come la progressiva devoluzione di porzioni della propria funzione verso l'Europa o verso le regioni, contribuì alla costante erosione del ruolo del parlamento come legislatore e come luogo della politica. Lo dimostrano il ricorso sempre più massiccio ai decreti da parte del governo e l'intervento, anch'esso sempre più frequente, della magistratura come legislatore indiretto attraverso l'interpretazione della legge. La via giudiziaria ai diritti civili rientra, in questa prospettiva, nel grande racconto del malfunzionamento della politica; malfunzionamento della politica, appunto, e non del parlamento, che però alla fine è stato colpito da questo processo.

Se è così, allora a preoccupare sono anche alcune conseguenze di natura strettamente politica che un eventuale taglio dei parlamentari potrebbe avere. Già adesso, per esempio, il potere delle leadership è politicamente enorme. E, al di là della scarsa capacità di autonomia intellettuale che è da tempo molto evidente nella pancia dei partiti, diminuendo il numero dei parlamentari quel potere crescerebbe ancor di più. Si ridurrebbe così a poca cosa la libertà dei singoli parlamentari, rendendo anche più difficile l'affermazione di una dissidenza interna e di un pensiero non allineato.

In questo modo si finirebbe sempre più per trasferire indebitamente sul parlamento un rapporto di forza che, pur legittimo all'interno dei singoli partiti, non lo è più quando riguarda

soggetti, come i parlamentari, che dovrebbero rappresentare ciascuno l'intero paese. In termini costituzionali significa che c'è il rischio di realizzare nella sostanza, o quanto meno si rischia di rendere più facile, una elusione del divieto del vincolo di mandato. Un risultato che probabilmente non dispiacerebbe ai leader politici che, in forme diverse, lo hanno cercato in passato, da Berlusconi a Renzi fino a Grillo.

In termini assoluti, ciò potrebbe finire per incidere negativamente perfino sull'equilibrio, già manomesso da tempo, tra i poteri dello stato. Basti pensare al rapporto tra governo e parlamento che, come prevede la costituzione, si regge sulla fiducia che il secondo accorda al primo. In futuro i parlamentari potrebbero trovarsi a dover rispondere con sempre meno possibilità di dissentire agli ordini del presidente del consiglio, che di norma è anche il capo del partito di maggioranza. Si finirebbe insomma per consolidare un parziale rovesciamento di quel rapporto, pericolosamente già in corso da tempo.

Non sembra esserci una contropartita sufficiente per giustificare tutto questo. Non c'è dal punto di vista funzionale e neanche da quello del risparmio economico. Il risparmio, infatti, sarebbe risibile sia in termini assoluti sia in rapporto a ciò che si rischia di compromettere sul piano politico e istituzionale.

Quel che resta sul tappeto, alla fine, è il tentativo di conseguire un risultato squisitamente politico da parte del Movimento 5 stelle, che ha voluto quel taglio come provvedimento da sbandierare. E quel risultato si manifesta sin dall'origine come un segnale esemplare che si vorrebbe dare alla politica e che però colpisce ancora una volta soprattutto il parlamento. Questo anche perché restano ancora aperte alcune questioni, come la nuova legge elettorale che avrebbe dovuto accompagnare il taglio dei parlamentari o il rischio piuttosto grave che la diminuzione di un terzo del numero degli eletti lasci alcune aree del territorio nazionale prive di rappresentanza parlamentare.

Nei primi tre passaggi alle camere il Partito democratico si era espresso contro il taglio. Poi, al quarto e ultimo voto parlamentare, ha dato il via libera in cambio della promessa strappata al M5s dell'introduzione di una serie di correttivi per mitigare le distorsioni causate dalla riforma. Ma di tutto ciò non si è mai avuta traccia nella realtà, nonostante il forzato ammorbidimento del Pd in questi mesi su molte questioni care ai cinquestelle.

Si è arrivati così al referendum, con un M5s pronto a festeggiare e un Pd che, alla ormai conclamata incapacità di elaborazione politica, ha mostrato anche una punta di ingenuità sconcertante. Non è un caso se anche Goffredo Bettini, uno dei sostenitori dell'accordo col M5s all'interno del Pd, ha dovuto ammettere che, stando così le cose, il taglio dei parlamentari "può essere perfino pericoloso per il regime democratico".

Ecco, sarebbe stato meglio pensarci prima.

&gt;&gt;&gt;&gt; referendum

# Il fuor d'opera dei grillini

&gt;&gt;&gt;&gt; Marco Plutino

Se non interverranno novità di rilievo, dopo l'estate si svolgerà il quarto referendum costituzionale repubblicano. Il corpo elettorale deciderà se approvare o respingere le "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" (8 ottobre 2019). La revisione opera la riduzione del numero dei parlamentari pari al 36,5% dei componenti di ciascuna Camera: per cui la Camera dei deputati verrebbe ad essere costituita da 400 seggi e il Senato della Repubblica da 200 seggi elettivi. Un elemento di notevole singolarità della revisione è la differenza molto rilevante delle maggioranze nelle quattro votazioni (in particolare tra le prime tre e la quarta), che rende tanto più utile la richiesta referendaria grazie alla sottoscrizione di settantuno senatori.

Benchè chi scrive ritenga del tutto incongruo, se non illegittimo, l'abbinamento del referendum con turni di elezioni, la presente riflessione si limiterà ad una discussione sul merito del quesito. La maggiore criticità della revisione in questione consiste sicuramente nell'estrapolare il profilo del numero dei parlamentari dal contesto suo proprio di una discussione sul modo d'essere del nostro bicameralismo, che resta immutato, e di conseguenza ne risentirà in modo negativo.

Per chiarire come il quesito referendario sia fondamentalmente estraneo al dibattito scientifico e pubblico di settant'anni valga qualche cenno istituzionale. Gli articoli 56 e 57 della Costituzione, nella loro originaria versione, prevedevano l'elezione di ogni parlamentare in ragione di un certo rapporto con la popolazione, salve alcune soglie minime garantite. Nel 1963 la legge costituzionale n. 2 inseriva un numero fisso di deputati e senatori ed equiparava la durata delle Camere a cinque anni (art. 60 Cost.). La lettera originaria e la revisione davano per scontata la sottostante legge proporzionale, e indicavano un certo modo d'essere della rappresentanza e del Parlamento. La legge del 1963, in particolare, aveva lo scopo di ottimizzare la funzionalità del sistema bicamerale (sempre più "perfetto", cioè privo di differenziazioni tra le due Camere), sancendo nel dato formale la trazione partitocratica della nostra forma di governo.

Già prima della crisi del sistema politico del 1992 l'elevato numero di parlamentari in rapporto alle altre democrazie comparabili fece nascere una corrente di opinione che contestò la pletoricità dei nostri organi rappresentativi (anche dei consigli regionali, molti dei quali infatti oggi rimaneggiati). Tuttavia il nostro Parlamento era tra i più poderosi al mondo: sia per funzioni commesse (un Parlamento che lavora per commissioni, peraltro con poteri anche deliberanti, e con funzioni non legislative enormemente potenziate dalla sofisticata riforma del 1971), sia per le contingenze dovute all'assenza di alternanza al governo ("democrazia bloccata"), che del resto erano alla base del potenziamento del 1971 ("centralità del Parlamento").

Siamo davanti ad un classico modo di procedere del populismo: la decontestualizzazione dei dati

Anche se alcuni organi di stampa provano ad accreditare l'idea che la riduzione dei parlamentari si attende da decenni, siamo davanti ad un classico modo di procedere del populismo: la decontestualizzazione dei dati. Il problema storico del nostro Parlamento è sempre stato il modo d'essere del bicameralismo, e un rapido richiamo dei progetti degli ultimi decenni dimostra che il tema del numero dei parlamentari è stato trattato finora solo di riflesso. Il ddl Fraccaro pertanto è estraneo a questa storia e segna una cesura.

Nel progetto della Commissione Bozzi (1983-85) si dava corpo ad una più pronunciata differenziazione funzionale, al Senato spettando di prevalenza la funzione di controllo sull'esecutivo (anche se l'assetto restava chiaramente paritario). In quell'ambito si pensò anche ad una riduzione del numero dei parlamentari nell'ambito di una riqualificazione del Parlamento, tornando alla tecnica pre-'63 del rapporto con gli abitanti o assegnandoli in linea con la media europea (da cui l'argomento ricorrente del confronto comparato: un argomento epistemologicamente improprio, perché *a priori*). Mentre nella Commissione bicamerale De Mita-Jotti (1992-94) bicameralismo e funzioni erano intatte, e ci si limitava a portare la durata

della legislatura a quattro anni, con il successivo Comitato di studio per le riforme istituzionali insediato presso il governo Berlusconi (Comitato Speroni, 1994) si inaugurava il motivo ricorrente, se non immancabile, di un Senato composto da rappresentanti di Regioni ed enti locali, con l'abbandono anche da parte degli ex-comunisti dalla soluzione monocamerale (rimasta solo in qualche ipotesi dottrinale, insieme ad altre ipotesi).

Tutte le ipotesi di riduzione del numero  
dei parlamentari sono state formulate nell'ambito  
di progetti di differenziazione delle funzioni  
delle due Camere

Così nel progetto della Commissione D'Alema (1997-98) un'ambiziosa rimodulazione delle funzioni delle Camere, con il superamento del principio del bicameralismo paritario, veniva completata con una riduzione del numero dei parlamentari (700, riprendendo la tecnica del numero fisso, ma c'era l'integrazione di alcuni rappresentanti degli enti locali limitatamente ad alcune funzioni). E nel progetto del governo Berlusconi (2005), approvato dal Parlamento e respinto dal referendum, nell'ambito di una netta differenziazione tra le due Camere (fiducia monocamerale) veniva operata una riduzione del numero dei parlamentari da 945 a 770. Infine nella "bozza Violante" del 2007, approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera, il numero dei parlamentari (186 componenti del Senato, 512 della Camera) era ridotto sempre nell'ambito di una spinta differenziazione tra le due Camere. Similmente avveniva anche nei progetti approvati in prima lettura al Senato nel 2012 nel corso della XVI legislatura e nella legislatura successiva, che fanno preludio al referendum del 2016. In particolare la relazione finale della Commissione dei "saggi" insediata nell'ambito del governo Letta propose ancora una volta una riduzione dei parlamentari (450 deputati e 200 senatori) nell'ambito del superamento del bicameralismo paritario. Sebbene in premessa si affermasse che tra gli obiettivi vi fosse "il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e in particolare una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza", a ben guardare la riduzione del numero dei parlamentari era conseguente alle diverse ipotesi in tema di differenziazione delle funzioni delle Camere: con soluzioni sia di elezione diretta

che non dei senatori, e con relativa rimodulazione delle funzioni spettanti al Senato.

Si ricorderà il quesito del referendum del dicembre del 2016. E' vero che esso affermava, non dissimilmente dal progetto Letta, "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel": ma, per quanto apparisse che l'intervento sul bicameralismo e la riduzione dei parlamentari fossero due cose diverse, si trattava soltanto di una *captatio benevolentiae*, perché la sostanza del progetto consisteva in una vigorosa (ancorchè per qualche tratto ambigua) riscrittura del Titolo V entro cui trovava posto anche una netta differenziazione tra le due Camere. Anzi: per certi versi il progetto in questione appariva più significativo e riflessivo nell'approccio alla struttura del Parlamento, in quanto il numero dei deputati restava inalterato mentre il Senato si riduceva a soli 95 membri nominati dai Consigli regionali fra i loro stessi componenti e fra i sindaci dei propri territori, riecheggiando numeri simil-tedeschi.

Quando Carlo Fusaro osserva che negli ultimi trenta anni tutti i progetti "hanno battuto la strada della differenziazione fra le due Camere, e dal 1997 di una riduzione del numero dei parlamentari"<sup>1</sup>, fa un'affermazione esatta (salva l'anticipazione del Comitato Speroni): ma occorrerebbe aggiungere che il primo caso – la differenziazione funzionale – contempla e comprende il secondo, la riduzione dei parlamentari. Tutte le ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari sono state formulate nell'ambito di progetti di differenziazione delle funzioni delle due Camere, nessuna prima di questa.

Per quanto la politica abbia dei cedimenti demagogici soprattutto nel presentare le innovazioni, la sostanza delle proposte in tema non era stata improntata a istanze populiste. La finalità dei riformatori è stata (quasi) sempre di superare l'attuale assetto del bicameralismo, nel cui ambito appariva ragionevole ridurre il numero dei parlamentari in ragione delle nuove funzioni. Non è semplice immaginare la revisione di un organo costituzionale limitata alla sua composizione a prescindere dalle funzioni o a funzioni invariate. Infatti non si ravvisano significativi precedenti comparati. Se abbiamo un "podio" in Europa per numero di parlamentari ciò dipende da un sistema che è nato e immaginato su leggi elettorali di impianto proporzionale, trainato da una partitocrazia tanto inserita nella società che proiettata nelle istituzioni che rendeva il Parlamento

<sup>1</sup> Perché Sì. *Le ragioni della riforma costituzionale*, Laterza, 2016, p. 11.



organo centrale e forte, e l'esecutivo organo non solo formalmente derivato ma anche debole. Oggi viviamo naturalmente in tempi diversi, ma manca completamente un disegno istituzionale.

Ridurre il numero dei parlamentari in modo consistente a parità di funzioni può essere ritenuto espressione di una scelta discrezionale legittima: ma anche, al contrario, di una scelta affetta da palese irragionevolezza (anche le leggi costituzionali possono essere, a certe condizioni, incostituzionali, perché in contrasto con principi supremi: ma il sentiero è impervio). Nel primo senso occorrerebbe offrire un'argomentazione prognostica: che il contesto istituzionale e tecnologico consenta oggi di adempiere con un numero assai minore di parlamentari a quelle stesse funzioni che il Parlamento svolge da sempre. Tali funzioni oggi per la verità appaiono anche aumentate: con il *multilevel constitutionalism*, con l'appesantirsi dello Stato sociale e con l'assunzione di nuovi compiti (si pensi alle funzioni in rapporto all'Unione europea, o in tema di qualità della legislazione, o ancora all'accresciuta interdipendenza dei lavori delle commissioni in ragione del sempre maggiore intreccio degli interessi materiali, all'aumento delle ipotesi di "commissioni filtro", etc.). Invece il fatto che il Parlamento sia un organo meno decisionale e il baricentro del potere si sia spostato per lo più sul governo non implica nulla in termini numerici.

Il quesito referendario non risponde alla questione fondamentale.

Come ha detto Cesare Pinelli, "sono settant'anni che ci teniamo due Camere elette allo stesso modo che fanno le stesse cose, e siamo l'unica democrazia parlamentare al mondo che se le tiene"<sup>2</sup>. Ebbene, continueremmo ad avere due Camere elette allo stesso modo e che fanno le stesse cose, restando un *unicum* nelle democrazie parlamentari europee e non solo: resterebbe la vera anomalia, rispetto alla quale il numero elevato di parlamentari è solo un epifenomeno.

La via sarebbe invece già tracciata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il cui art. 11 dispone, al primo comma: "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali". La revisione del titolo in questione allude alla struttura del Parlamento, e la direzione di marcia è chiaramente indicata dal transitorio potenziamento della "bicameralina" con l'apertura ai rappresentanti regionali e locali e con il potenziamento del suo ruolo disposto dal comma successivo.

Quasi tutta la dottrina costituzionalista attuale propende per la trasformazione del Senato della Repubblica in una assemblea che sia sede di rappresentanza degli interessi territoriali, come

<sup>2</sup> Perché Sì, cit., p. 13.

ha detto M. Dogliani<sup>3</sup>. Si tratta della chiusura più coerente di un sistema regionale che nel 1999-2001 è stato rafforzato. Pur nella diversità delle ipotesi, in genere la soluzione sarebbe finalizzata in primo luogo a “consentire la rappresentanza e la ricomposizione al centro delle istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio”<sup>4</sup>. Percorrendo questa via la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere ben più consistente, e soprattutto dotata di un senso istituzionale che attualmente non ha. Il Bundesrat tedesco, tra le assemblee “alte” più autorevoli al mondo, ha un limitatissimo numero di componenti, sessantanove: ben centotrentuno in meno di quanti ne avrebbe il Senato all’esito della revisione (e la Germania ha ventidue milioni di abitanti in più).

Il notevole bilancio del nostro Parlamento  
è fatto per massima parte da voci diverse  
dalle indennità

Resta che il numero dei parlamentari dovrebbe dipendere unicamente dai carichi di lavoro e delle funzioni, come correttamente si affermava già nella relazione finale della commissione Bozzi: “La Commissione auspica una riduzione del numero complessivo dei parlamentari, consigliata anche dal minore carico di lavoro che dovrebbe gravare sulle Camere a seguito delle riforme proposte, e in particolare a seguito della differenziazione delle funzioni e della delegificazione”, per cui la diminuzione del numero dei parlamentari “non dovrebbe comunque assumere una misura tale da determinare un problema per la funzionalità delle Camere”. Leggendo la relazione illustrativa al ddl di revisione, questa prova manca del tutto: l’argomentazione è puramente demagogica e antipolitica. Nel dibattito pubblico da tempo si allude ad una pletoricità astratta. Non c’è dubbio che il nostro Parlamento ormai funzioni con grande difficoltà e si stia avviando ad una sorta di monocameralismo (alternativo) di fatto, dove a seconda delle singole vicende e contingenze una Camera diventa politicamente prevalente e l’altra tende alla ratifica. Ma non è un assetto ottimale: anzi, è una grave distorsione del quadro costituzionale e non certo una forma di coordinamento. Conclusivamente la posta del referendum è correttamente

identificata nelle parole di Stefano Ceccanti: “Questo è uno spot elettorale e basta. E’ un taglio casuale e numerico. Non c’è stata alcuna volontà di affrontare i nodi strutturali di un bicameralismo ripetitivo totalmente indifendibile”<sup>5</sup>. Resta solo da aggiungere che l’approvazione della revisione comporterebbe con ogni probabilità conseguenze sulla funzionalità delle Camere che sono già stata rilevate dalla dottrina<sup>6</sup>, e richiederebbe una riforma dei regolamenti parlamentari urgente e profonda per neutralizzare almeno alcuni effetti perversi.

Inoltre la discussione attuale è completamente dissociata dal dibattito in essere sulle leggi elettorali, mentre bisognerebbe partire da una riflessione collettiva sul tipo di rappresentanza e di Parlamento auspicabile (anche in rapporto alle regioni) e perseguirlo coerentemente. Appare improbabile anche che con meno parlamentari migliori la selezione del personale da parte dei partiti, ed anzi è più probabile che nella stretta si accentui la chiusura burocratica e vi sia meno spazio per le competenze. Infine, per quanto sia sbagliato accedere a questo piano, neanche l’unico vero argomento addotto (la riduzione dei costi) appare significativo: perché il notevole bilancio del nostro Parlamento è fatto per massima parte da voci diverse dalle indennità.

L’avvento del virus Covid-19 ha del resto messo al centro del dibattito pubblico la necessità di un recupero di ruolo per il Parlamento nell’ambito di una riorganizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, che non può che passare attraverso la creazione di una Camera degli interessi territoriali: se ci fosse stata, come richiesto da decenni, i conflitti endemici tra livelli di governo sarebbero stati in parte risolti per via politica, senza scaricarsi sui tribunali o restare a lungo senza risposta, con grave accrescimento della confusione. Il mondo post-Covid-19 si delinea profondamente diverso da quello precedente: dalla richiesta imperiosa di processi di miglioramento dell’efficienza delle istituzioni alla riduzione di *appeal* per gli argomenti populisti, demagogici e antiscientifici, imponendo a tutti e a ciascuno di tornare alla serietà di una progettazione delle istituzioni che sia attenta alla qualità e abbandoni scorciatoie e *boutades*. Votare No appare la premessa per la ripresa di questo sentiero contraddistinto da studio approfondito delle questioni e il conseguente intervento riformista.

<sup>3</sup> *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, 2016, p. 117-119.

<sup>4</sup> P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di senato federale e sul bicameralismo “asimmetrico”*, in *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, 2004, p. 441.

<sup>5</sup> *Corriere della Sera*, 10 maggio 2019.

<sup>6</sup> v. ad es. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *laCostituzione.info*, 6 febbraio 2020).

## Referendum, perché Sì

**Votare per il taglio dei parlamentari è una decisione da riformisti veri. Ve lo spiego in cinque punti**

**I**l Sì dei riformisti: un pentologo. 1. Sono decenni che si discute di riduzione dei parlamentari, per motivi niente affatto casuali che c'entrano ben poco con una mera

DI STEFANO **CECCANTI**

riduzione dei costi.

Dal 1970 sono sorti i consigli regionali e dal 1979 è eletto direttamente il Parlamento europeo, oltre alla crescita normativa complessiva dell'Unione europea. Non a caso la prima riflessione più organica che dava per scontata la riduzione, sia pure con ipotesi numeriche diverse, fu pacificamente affrontata nei primi anni 80 nella commissione Bozzi. Anche solo per limitarci alle assemblee elettive, e senza consi-

derare lo spazio normativo assunto dalle autorità garanti, le ragioni sono quindi di per sé evidenti, rispetto al numero fissato nel 1963 di ben 945 parlamentari che fanno esattamente lo stesso lavoro, che sono un'anomalia quantitativa evidente rispetto alle democrazie di uguale dimensione di scala. 2. Giustamente le principali proposte di riforme hanno sin qui sempre collegato la rimozione di entrambe le anomalie: il superamento del bicameralismo ripetitivo e il numero eccessivo di parlamentari, tuttavia la bocciatura del referendum costituzionale del 2016 è avvenuta anche, nostro malgrado, sulla base di argomentazioni dottrinali e politiche a favore della preferibilità di riforme chirurgiche, puntuali, che allora hanno prevalso e con cui quindi

occorre fare i conti. Posta questa premessa, è evidente che dove sta il più sta anche il meno. Se si è favorevoli alla riduzione dei parlamentari in combinato disposto con il superamento del bicameralismo ripetitivo, non si vede perché si debba essere contrari alla prima se proposta da sola. E' un classico ragionamento massimalista che i riformisti, se sono tali, dovrebbero aborrire.

3. Se un difetto c'è, è legato alla natura appunto limitata dell'intervento costituzionale: ma se si fa questa analisi, è poi del tutto precluso l'argomento dell'emergenza democratica, del pericolo democratico, dei gravissimi squilibri. E la riforma è troppo piccola non può produrre enormi sconvolgimenti. *(segue a pagina quattro)*

## Un pentologo per spiegare il Sì riformista al referendum costituzionale

*(segue dalla prima pagina)*

Porta con sé problemi e per questo le riforme dovrebbero essere sistemiche, come sostenuto nel 2016 con esiti elettorali negativi, ma si tolgano del tutto dal tavolo gli argomenti allarmisti che erano infondati nel 2016 ma che, logicamente, lo sono ancora meno per una riforma chirurgica. Anche questi argomenti da ultima spiaggia della democrazia sono stati giustamente sempre rifiutati dai riformisti per i quali esistono anche e soprattutto i danni dello status quo delle istituzioni, del conservatorismo costituzionale, che scambia la difesa dei principi permanenti con quella di mezzi datati.

4. Se la riduzione dei parlamentari è giusta, non ha neanche senso opporsi in nome di riforme ulteriori che dovrebbero essere fatte dopo, sia che si tratti di riforme dei Regolamenti parlamentari (qualsiasi riforma costituzionale che interviene sul Parlamento andrebbe poi prontamente seguita da riforme regolamentari, ma questo non è argomento preclusivo) sia elettorali. Se si ritiene che queste ultime impattino troppo sul sistema delle garanzie costituzionali si possono proporre modifiche dei quorum di garanzia, a cominciare da quelli sulla revisione costituzionale, ma ovviamente il giudizio sulla riduzione non può basarsi su leggi elettorali futuribili. Ovviamente il

cambiamento del numero, proprio per la sua natura parziale ed imperfetta, porta con sé logicamente altre riforme, alcune delle quali già oggetto del patto di maggioranza e da affrontare in Parlamento prima possibile: finché si conferma un doppio rapporto fiduciario vanno assolutamente parificati gli elettorati attivo e passivo per rendere pressoché impossibili maggioranze diverse e va superata la base regionale del Senato per avvicinare anche in tal modo i sistemi elettorali (seguendo la linea già adottata per la Legge Rosato su autorevole indicazione degli organi di garanzia) e va ridotta la quota dei delegati regionali nel collegio del Presidente della Repubblica, riportando alle dimensioni tradizionali l'equilibrio coi parlamentari. L'indicazione generica di un sistema proporzionale, di per sé compatibile con vari sistemi concreti, con sbarramenti bassi, alti o anche con significativi premi di maggioranza (la prima proposta del Pd nella trattativa prevedeva il premio), era più legata alla difficoltà di utilizzare per un rapporto di vicinanza tra eletti ed elettori, lo strumento del collegio uninominale maggioritario, una volta ridotto il numero e per conseguenza allontanato quello tra elettori ed eletti. Anche su questo il confronto va ripreso prima possibile, senza indugi. Si tratta comunque di argomenti che non possono incidere direttamente sulla scelta di voto.

5. In ultimo, ma non per ultimo in ordine di importanza. Si sottolinea come possibile incoerenza il fatto che il Pd abbia votato No in Parlamento nei primi tre passaggi e solo Sì nell'ultimo, per consentire la nascita del Governo. Non si approfondisce però la ragione di fondo per cui vi fu il No nei primi passaggi, che fu soprattutto, come risulta dagli atti parlamentari, una reazione al comportamento dell'allora maggioranza, avallato dalle Presidenze delle Camere, di dichiarare inammissibili gli emendamenti che collegavano riduzione dei parlamentari e riforma del bicameralismo. Su quel legame, con quella grave forzatura, non si poté neanche votare. Lì stava la radice del No. Anche quella era una scelta politica di legittima difesa più che tecnica e di merito. A questo argomento sbagliato si lega poi una più generale scorciatoia politica: il tasso di riformismo dovrebbe dipendere secondo alcuni, scelta per scelta, dal tasso di lontananza dal M5s. Una visione che nasconde una forma di subalternità politico-culturale, analoga, anche se opposta a quella di chi pensa che non si debbano mai sollevare problemi per non mettere in pericolo la maggioranza e il Governo. Nel caso di specie il M5s è arrivato buon ultimo, dopo decenni, a battersi per la riduzione del numero. Non è un motivo sufficiente perché coloro che la sostenevano da prima se ne debbano ritrarre preoccupati.

**Stefano Ceccanti**  
senatore del Pd