

MENO PARLAMENTARI, PIÙ DEMOCRAZIA?

A cura di Emanuele Rossi



MENO PARLAMENTARI, PIÙ DEMOCRAZIA?

Significato e conseguenze
della riforma costituzionale

A cura di Emanuele Rossi

Meno parlamentari, più democrazia? : significato e conseguenze della riforma costituzionale/
a cura di Emanuele Rossi - Pisa : Pisa university press, 2020

342.03 (WD)

1. Parlamenti - Diritto costituzionale - Italia

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

UPI
UNIVERSITY
PRESS ITALIANE

Membro Coordinamento
University Press Italiane

© Copyright 2020 by Pisa University Press srl
Società con socio unico Università di Pisa
Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa
Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945
press@unipi.it
www.pisauniversitypress.it

ISBN 978-88-3339-328-5

impaginazione: Marzio Aricò

L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: info@cleareadi.org - Sito web: www.cleareadi.org

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Indice

Introduzione	11
<i>Emanuele Rossi</i>	
<hr/>	
PRIMA PARTE	
Per conoscere	
1. Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi	17
<i>Emanuele Rossi</i>	
2. La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma	37
<i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	
BOX: LE RIFORME COSTITUZIONALI DELLA XVIII LEGISLATURA	53
<i>Paolo Addis</i>	
3. Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti	55
<i>Giacomo Delledonne</i>	
BOX: COME FUNZIONA ALL'ESTERO?	69
<i>Paolo Addis</i>	
4. Cosa cambia per i senatori a vita?	71
<i>Vincenzo Casamassima</i>	
BOX: SENATORI A VITA	85
<i>Paolo Addis</i>	

5. **Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni “di garanzia” esercitate dal Parlamento** 87
Elena Vivaldi
6. **Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale** 101
Fabio Pacini
7. **Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.** 115
Giulio Santini
- BOX: LE PROPOSTE DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 49 DELLA COSTITUZIONE** 129
Paolo Addis
8. **Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari** 131
Luca Gori
9. **Sulla riduzione dei “costi della politica”** 143
Andrea Marchetti
10. **Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero** 155
Cristina Napoli

SECONDA PARTE

Per giudicare

11. **È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari** 169
Paolo Carrozza
12. **Combattere o assecondare il populismo?** 187
Edoardo Bressanelli - Giuseppe Martinico
13. **Il problema della rappresentanza è un numero?** 199
Gian Luca Conti
14. **La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)** 211
Giovanni Tarli Barbieri

 TERZA PARTE

Per agire

Perché SÌ, perché NO, perché FORSE

BOX: IL REFERENDUM COSTITUZIONALE (I SOGGETTI PROPONENTI, LA PROCEDURA) <i>Paolo Addis</i>	229
15. La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla? <i>Ginevra Cerrina Feroni</i>	231
16. Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari <i>Salvatore Curreri</i>	235
17. Perché non è possibile votare “no” alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie <i>Carlo Fusaro</i>	241
18. Un “taglio” non meditato <i>Massimo Luciani</i>	245
BOX: QUESTO REFERENDUM COSTITUZIONALE: CHI LO HA RICHIESTO? <i>Paolo Addis</i>	249
19. Perché sarebbe meglio votare “no” al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare <i>Alessandro Palanza</i>	251
20. La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese? <i>Andrea Pertici</i>	257
21. La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l’unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni <i>Anna Maria Poggi</i>	263
22. Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza <i>Lorenza Violini</i>	269
BOX: QUAL È LA NATURA DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE? <i>Paolo Addis</i>	275
Gli Autori	281

Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero

Cristina Napoli

SOMMARIO: 1. Premessa. Le modifiche testuali alla Costituzione. – 2. La riduzione del numero dei senatori tra precedenti legislativi, tentativi (falliti) di revisione della Costituzione... – 3. *Segue*: ... e concrete ripercussioni sulla ripartizione dei seggi tra le regioni (e le province autonome). – 4. La riduzione dei seggi assegnati alla circoscrizione estero. – 5. Marcare la distanza (tra elettori ed eletti). Considerazioni conclusive.

1. Premessa. Le modifiche testuali alla Costituzione

La proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B, approvata in via definitiva in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 2019, incidendo drasticamente sulla consistenza numerica dei due rami del Parlamento, determina conseguenze tutt'altro che marginali con riguardo alla ripartizione dei senatori tra le regioni, nonché con riguardo ai seggi assegnati alla circoscrizione estero¹.

In questo senso, infatti, da un lato, accanto alla riduzione da 630 a 400 del numero dei deputati operata dall'art. 1 della riforma costituzionale in mo-

1 Sul testo finale approvato in seconda deliberazione dalle Camere, v. da ultimo G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2/2019, p. 375 ss. Nel corso dell'anno 2019 sulla riforma di cui in argomento v., almeno, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in questo Volume; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, reperibile su www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2019; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 7/2019; E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 423 ss.; *Forum in tema di riforme costituzionali in itinere* a cura della Rivista Gruppo di Pisa e reperibile su https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Il_Forum_-_In_tema_di_riforme_costituzionali_in_itinere.pdf.

V., altresì, le audizioni svolte il 21 ed il 25 novembre 2018 in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato nel corso delle quali sono stati acquisiti i documenti depositati dai soggetti auditi (reperibili su http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/49285_documenti.htm); nonché le indagini conoscitive condotte alla Camera dei deputati (reperibili su https://www.camera.it/leg18/203?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_riduzione&calendario=false&soloSten=false).

Sui lavori parlamentari che hanno condotto al testo finale e dunque sui d.d.l. costituzionale A.S. nn. 214, 515 e 805 v. in questo Volume il contributo di F. BIONDI DAL MONTE.

difica dell'art. 56 Cost., il successivo art. 2, comma 1, emendando l'art. 57, comma 1, Cost., importa una speculare riduzione del numero dei senatori, da 315 a 200. Quest'ultima, poi, comporta un'inevitabile revisione anche del numero *minimo* dei senatori per regione ed a questo proposito preme segnalare come il legislatore costituzionale abbia inteso modificare il comma 2 dell'art. 57 Cost. non soltanto sotto il profilo *quantitativo*, ma anche sotto il profilo *soggettivo*. Muovendo da quest'ultimo, difatti, la proposta di riforma opta per una costituzionalizzazione del numero minimo di senatori non soltanto per (ciascuna) regione, ma anche per (ciascuna) delle province autonome di Trento e Bolzano le quali, come è noto, sono andate nel tempo occupando una posizione costituzionale assimilabile a quella propria delle regioni. Venendo, poi, al *quantum*, il numero minimo di senatori per regione/provincia autonoma è ridotto da 7 a 3, rimanendo invece inalterata l'opzione costituzionale per la previsione di un numero *fisso* di senatori per la regione Molise e per la regione Valle d'Aosta, individuato rispettivamente in 2 ed in 1². Ai sensi del comma quarto dell'art. 57 Cost., la ripartizione dei seggi tra le regioni o le province autonome continuerebbe ad essere effettuata "in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti".

Dall'altro lato, la novella costituzionale riduce proporzionalmente anche i seggi assegnati alla circoscrizione estero portando da 12 ad 8 quelli spettanti alla Camera dei deputati (art. 1, comma 1, lett. *a*) e da 6 a 4 quelli spettanti al Senato della Repubblica (art. 2, comma 1, lett. *a*).

In termini percentuali generali, la riforma determinerebbe una diminuzione del 36,5% del vigente numero complessivo di parlamentari e del 33,30% dei seggi assegnati alla circoscrizione estero.

2. La riduzione del numero dei senatori tra precedenti legislativi, tentativi (falliti) di revisione della Costituzione...

Può essere il caso in questa sede di rammentare come il testo originario degli artt. 56 e 57 Cost. così come approvato in Assemblea costituente non prevedesse un numero prestabilito di parlamentari, preoccupandosi (piuttosto) di riconoscere dignità costituzionale (soltanto) ad una (minima) relazione tra numero di abitanti e rappresentanti in Parlamento specificamente individuata "in un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quaranta

2 Una delle tre originarie proposte di legge ed in specie l'A.S. n. 805 fissava in 5 il numero minimo di senatori per regione, limitando ad un senatore la rappresentanza non soltanto della Valle d'Aosta ma anche del Molise. Il testo unificato trasmesso dalla Commissione affari costituzionali del Senato all'Assemblea, riduceva a 4 il numero minimo di senatori per Regioni lasciando inalterata la previsione del senatore unico anche per il Molise.

mila” ed “in un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila”³. A ciò si aggiunga, peraltro, che per la prima composizione del Senato della Repubblica la III disposizione transitoria e finale della Costituzione avesse previsto la necessaria integrazione dei senatori *elettivi* con altri senatori, per così dire, *di diritto* individuati nei deputati dell’Assemblea costituente in possesso dei requisiti di eleggibilità a senatore, nonché di altri puntuali requisiti espressamente indicati nella medesima disposizione.

Sulla base di tali previsioni, se nella prima Legislatura repubblicana la composizione del Senato risultava dalla somma dei 107 senatori *di diritto* a quelli eletti nei 237 collegi uninominali individuati dal d.P.R. n. 30/1948⁴, già a decorrere dalla seconda Legislatura si registrò un considerevole ridimensionamento della Camera alta, composta per l’appunto dai soli membri *elettivi*⁵. Ed in questa fase storica, v’è da dire, non mancarono specifiche sensibilità, sfociate financo in proposte di riforma della Costituzione, aventi quale obiettivo ultimo il raggiungimento di un maggiore equilibrio tra la consistenza numerica delle due Camere, motivate anche in ragione delle non irrilevanti funzioni spettanti al Parlamento in seduta comune e dunque dell’eventualità che un gruppo parlamentare particolarmente consistente alla Camera dei deputati potesse “pesare” in misura maggiore rispetto al Senato della Repubblica complessivamente inteso⁶.

Una battuta d’arresto a tali orientamenti derivò senz’altro dall’approvazione della legge cost. n. 2/1963, la quale, “cristallizzando” in Costituzione il numero complessivo di parlamentari, ha fissato all’art. 1 in 630 il numero dei deputati e ha optato nel successivo art. 2 per un Senato della Repubblica di consistenza numerica esattamente dimezzata rispetto alla Camera bassa e quindi per 315 senatori. La legge cost. n. 3/1963, istitutiva della regione Molise, avrebbe, poi, modificato il comma 3 dell’art. 57 Cost. inserendo anche per tale regione, oltre cioè che per la Valle d’Aosta, un numero prestabilito di senatori, pari cioè a 2.

Non essendo questa la sede per ripercorrere puntualmente i disegni e le proposte di legge costituzionale presentati nel corso delle legislature successive all’entrata in vigore della richiamata riforma costituzionale del 1963 ed aventi ad oggetto la consistenza numerica delle due assemblee rappresentative ed in

3 Il terzo comma dell’originario art. 57 Cost. prevedeva che nessuna regione potesse avere un numero di senatori inferiore a sei, fatta eccezione per la Valle d’Aosta cui veniva in ogni caso e sin da subito assegnato un solo senatore.

4 Per la composizione del Senato della Repubblica nella I Legislatura, v. <http://www.senato.it/Leg1/home>.

5 Per la composizione del Senato della Repubblica nella II Legislatura, v. <http://www.senato.it/Leg2/home>.

6 Cfr. in questo senso nel corso della III legislatura l’A.S. 285, reperibile, unitamente alla relazione illustrativa del senatore proponente on. Luigi Sturzo, su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/328335.pdf>.

specie della Camera alta, pare tuttavia il caso di rammentare come i tentativi di revisione della Costituzione che negli ultimi decenni sono giunti ad uno stadio piuttosto avanzato del procedimento di approvazione e che, come noto, sono stati caratterizzati dall'ambizione di "mettere mano" su tutta la parte seconda del testo costituzionale convergevano unanimemente su una più o meno drastica riduzione del numero (anche) dei senatori. In questo senso, infatti, il numero dei senatori era fissato in 200 nel progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita con legge cost. n. 1/1997 nel corso della XIII Legislatura⁷, in 252 nel disegno di legge costituzionale approvato in duplice deliberazione nel corso della XIV Legislatura e successivamente bocciato al referendum costituzionale svoltosi il 25 ed il 26 giugno 2006⁸, in 95 (eletti non a suffragio universale e diretto, ma dai consigli regionali o delle province autonome tra i consiglieri regionali ed i sindaci del territorio di riferimento) nel disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel corso della XVII Legislatura e successivamente bocciato al referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016⁹.

3. *Segue: ... e concrete ripercussioni sulla ripartizione dei seggi tra le regioni (e le province autonome)*

Venendo ora alle concrete ripercussioni della proposta di modifica dell'art. 57 Cost. sulla ripartizione dei seggi tra le regioni e le province autonome, paiono imporsi talune riflessioni che per chiarezza espositiva si ritiene di raggruppare nei seguenti termini:

- con riguardo alla previsione di un numero fisso di senatori per talune regioni;
- con riguardo alla riduzione del numero minimo di senatori per regione (e provincia autonoma);
- con riguardo alla variazione che la proposta di riforma determinerebbe rispetto alla situazione esistente in termini di popolazione media per seggio;

7 A.C. 3931 – A.S. 2583 (cfr. <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>).

8 A.S. 2544 (cfr. <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/23441.htm>).

9 A.C. 2613-D (cfr. <https://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=2613-d&secede=&tipo=>). Nondimeno, si rileva che, nella fase iniziale della XVII legislatura, la Commissione per le riforme costituzionali, istituita dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri on. Enrico Letta l'11 giugno 2013, nella relazione finale redatta precisava come "il numero dei Senatori, proprio per la specificità della loro rappresentanza, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti" e segnalava, altresì, l'opportunità che il numero complessivo dei senatori auspicabilmente non dovesse "essere inferiore a 150 né superiore ai 200" (cfr. <http://www.giurcost.org/cronache/commissioneriforme.pdf>).

- con riguardo alla variazione in termini percentuali che la proposta di riforma determinerebbe rispetto alla situazione esistente circa il numero dei seggi assegnati per regione (e provincia autonoma).

Prima di proseguire con tali considerazioni, di seguito si riporta la tabella *Variazione popolazione media per seggio* proposta dal *dossier* n. 71/2 del 27 febbraio 2019 dei Servizi studi delle Camere “Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585”¹⁰, la quale consente la consultazione dei dati nel prosieguo richiamati ed il raffronto tra essi.

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

Ebbene, con riguardo al primo profilo, rimanendo immodificata la previsione costituzionale relativa al numero fisso di senatori per la Valle d'Aosta e per il Molise, rimarrebbe chiaramente altrettanto inalterato il rapporto attualmente esistente all'interno di tali regioni tra popolazione residente e seggi spettanti. Per tali regioni, le quali dall'ultimo censimento della popolazione italiana condotto nel 2011 si confermano effettivamente quelle meno popolose del Pae-

¹⁰ Reperibile su <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167B.Pdf> a p. 13.

se¹¹, verrebbe a registrarsi il rapporto più alto tra seggi spettanti e popolazione residente rispetto agli altri territori regionali¹².

Con riguardo al secondo profilo, la predeterminazione del numero minimo di senatori per regione è evidentemente funzionale ad un “aggiustamento” della distribuzione dei seggi tra i territori regionali rispetto a quella che si avrebbe là dove si facesse applicazione in via esclusiva del criterio dell’assegnazione proporzionale alla popolazione residente. Non può tacersi, tuttavia, come la riduzione da sette a tre del numero minimo di senatori produca un effetto in certo senso “calmieratore” degli squilibri generati dalle differenze esistenti tra le regioni italiane con riferimento alla popolazione residente e che allo stato attuale consente alle regioni meno popolate, ma per le quali il Costituente non ha optato per l’attribuzione di un numero fisso di senatori, in ogni caso l’assegnazione di 7 seggi all’interno del Senato della Repubblica. Ed il riferimento in questo senso è senz’altro alla regione Basilicata¹³ ed alla regione Umbria¹⁴, alle quali spettano 7 senatori del pari, ad esempio, dell’Abruzzo e del Friuli Venezia Giulia la cui popolazione è quasi il doppio rispetto a quella delle prime¹⁵. Viceversa, tale effetto “calmieratore” non riguarderebbe invece il Trentino Alto Adige il quale, con una popolazione appena superiore al milione di abitanti¹⁶, vedrebbe comunque attribuiti 6 seggi¹⁷, posto che la riduzione del numero minimo di senatori per regione sarebbe controbilanciata dall’estensione di tale numero minimo alle province autonome di Trento e Bolzano. Ma, non di rado, gli squilibri *formali* tendono – è noto – ad attenuare quelli *sostanziali* ed a questo proposito sia consentito rilevare come la somma dei senatori spettanti alle

11 Valle d’Aosta con 126.806 abitanti ed il Molise con 313.660 abitanti.

12 Come si ricava dalla tabella: 1 seggio/126.806 abitanti per la Valle d’Aosta e 1 seggio/156.830 abitanti per il Molise.

13 La cui popolazione residente secondo l’ultimo censimento è di 578.036.

14 La cui popolazione residente secondo l’ultimo censimento è di 884.268.

15 Ed in specie, secondo l’ultimo censimento, 1.307.309 abitanti per l’Abruzzo e 1.220.291 abitanti per il Friuli Venezia Giulia. E considerazioni analoghe possono essere svolte con riguardo alla Liguria, alle Marche ed alla Sardegna alle quali spetta un solo seggio in più, per un totale dunque di otto seggi, pur vantando rispettivamente 1.570.694, 1.541.319 e 1.639.362 abitanti.

16 La cui popolazione residente secondo l’ultimo censimento è di 1.029.475 (504.643 per la provincia autonoma di Bolzano e 524.832 per la provincia autonoma di Trento).

17 Questa pare senz’altro l’interpretazione più ragionevole in ordine al quantitativo di seggi senatoriali da attribuire al territorio trentino ed un supporto in questo senso pare offerto dall’utilizzo della congiunzione disgiuntiva (“*Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori...*”). A prescindere dal profilo letterale, in ogni caso, una diversa interpretazione – per la quale, cioè, ai 6 senatori per Provincia autonoma dovrebbero aggiungersi i 3 senatori per regione, per un totale dunque di 9 senatori per il Trentino Alto Adige – genererebbe un divario, per l’appunto, del tutto irragionevole tra quest’ultimo e gli altri territori regionali in ordine alla popolazione media per seggio spettante. Per un approfondimento sul punto, v. E. Rossi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 423-425.

regioni cui verrebbe applicato il numero minimo di seggi (Umbria e Basilicata) con quelli spettanti alle regioni cui tale numero sarebbe minimamente corretto dal criterio dell'assegnazione proporzionale alla popolazione (Friuli Venezia Giulia e Abruzzo 4 seggi e Liguria, Marche e Sardegna 5 seggi) e, ancora, con quelli spettanti alle regioni a numero fisso di senatori (Valle d'Aosta 1 seggio e Molise 2 seggi) supererebbe in ipotesi di applicazione della riforma di una sola unità i seggi spettanti alla sola regione Lombardia (31)¹⁸.

Con riguardo al terzo profilo, in linea generale il numero medio di abitanti per ogni senatore eletto verrebbe quasi a raddoppiare, passando, infatti, dai 188.679 a 297.169.

Venendo ad una analisi più dettagliata dei dati riportati nella tabella, in disparte le regioni a numero fisso di senatori per le quali evidentemente è operata una correzione in *melius*¹⁹, tre paiono i rilievi meritevoli di essere segnalati dal raffronto tra la situazione attuale e quella risultante dalla applicazione della proposta di riforma.

Il primo attiene alla circostanza per cui, in presenza di alcune regioni ove il rapporto tra popolazione media per seggio spettante è sensibilmente più alto rispetto al resto delle regioni²⁰, per queste ultime la forbice tra regione con rapporto medio più alto e regione con rapporto medio più basso è pari circa a 18.000 abitanti in vigenza dell'attuale art. 57 Cost.²¹, mentre supererebbe i 30.000 abitanti in applicazione della modifica del medesimo articolo²².

Il secondo attiene alla circostanza per cui, in disparte la regione Basilicata, lo scarto tra il valore medio di abitanti per seggio nella regione ove questo è più vantaggioso ed il valore più alto della summenzionata forbice (nelle restanti regioni) rimane comunque inferiore a 60.000 abitanti in vigenza dell'attuale art. 57 Cost.²³, mentre supererebbe i 120.000 abitanti in applicazione della modifica del medesimo articolo²⁴.

18 Nel vigente assetto lo scarto è di 6 seggi.

19 Il *favor*, a dire il vero, si registrerebbe più che altro proprio in applicazione della riforma posto che, come visto, alla regione Molise sono attualmente attribuiti soltanto 2 seggi a fronte dei sette assegnati alla Basilicata.

20 Basilicata, Umbria, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia nella situazione attuale; Basilicata e Trentino Alto Adige nella situazione derivante dalla proposta di revisione della Costituzione.

21 Con una popolazione media per seggio spettante pari a 186.758 in Abruzzo e a 204.920 in Sardegna.

22 Con una popolazione media per seggio spettante pari a 294.756 in Umbria e a 327.872 in Sardegna.

23 Ed in specie lo scarto tra il valore medio di abitanti per seggio in Umbria (126.324) ed in Abruzzo (186.758).

24 Ed in specie lo scarto tra il valore medio di abitanti per seggio in Trentino Alto Adige (171.579) ed in Umbria (294.756).

Il terzo attiene alla circostanza per cui in applicazione della proposta di riforma costituzionale Basilicata e Trentino Alto Adige verrebbero ad essere le uniche due regioni con un valore medio di popolazione per seggio spettante considerevolmente più alto rispetto alle altre regioni²⁵, mentre le regioni maggiormente penalizzate nel rapporto tra popolazione abitante e seggi spettanti sarebbero certamente la Sardegna, l'Abruzzo, la Calabria e la Campania²⁶.

Infine, con riguardo al quarto profilo, il dato relativo alla variazione in termini percentuali che la proposta di riforma determinerebbe rispetto alla situazione esistente circa il numero dei seggi assegnati per regione (e provincia autonoma) restituisce un'ulteriore immagine. Ed in questo senso, rimanendo inalterata la posizione della Valle d'Aosta e del Molise, la regione con riduzione percentuale minore sarebbe certamente il Trentino Alto Adige (-14,3%), mentre le regioni che risentirebbero maggiormente della riduzione sarebbero la Basilicata e l'Umbria (-57,1%), il Friuli Venezia Giulia (-42,9%) e la Calabria (-40%)²⁷.

4. La riduzione dei seggi assegnati alla circoscrizione estero

L'art. 48 Cost. ha sin dalla sua approvazione riconosciuto il diritto di voto a tutti i cittadini italiani maggiorenni, a prescindere, cioè, dal luogo ove fosse fissata la residenza. Il concreto esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero, tuttavia, comportava il necessario rientro nel territorio italiano in occasione delle consultazioni elettorali e/o referendarie.

Per ovviare a tale oggettivo disagio, soltanto nel corso della XIII Legislatura la legge cost. n. 1/2000 ha introdotto un nuovo terzo comma all'interno dell'art. 48 secondo cui "[l]a legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge". La legge cost. n. 1/2001 avrebbe poi modificato nei termini già esposti gli artt. 56 e 57 Cost. ed in specie prevedendo l'elezione di 12 dei 630 deputati e di 6 dei 315 senatori nella circoscrizione estero.

L'attuazione di tali modifiche costituzionali è riconducibile alla legge n. 459/2001 ed al d.P.R. n. 104/2003 cosicché l'applicazione concreta di tali previsioni vi è stata con le consultazioni referendarie del giugno 2003 e con le elezioni politiche del 2006.

²⁵ Venendosi senz'altro a collocare nella media assieme alle altre regioni la popolazione media per seggio spettante dell'Umbria e del Friuli Venezia Giulia, rispetto alla situazione attuale.

²⁶ Con un valore di popolazione media per seggio rispettivamente di 327.872, 326.827, 326.508, 320.378.

²⁷ Assestandosi le altre regioni su una riduzione che va da un minimo del 33,3% ad un massimo del 37,9%.

Pur mantenendo la possibilità di votare in Italia, sia consentito in questa sede rammentare soltanto le linee principali attraverso cui è esercitato il diritto di voto degli italiani all'estero e dunque (i) l'iscrizione nelle liste dell'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero), (ii) il "voto per corrispondenza" quale modalità di espressione del voto stesso, (iii) la suddivisione della circoscrizione in 4 ripartizioni: 1. Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia, 2. America meridionale, 3. America settentrionale e centrale e 4. Africa, Asia, Oceania e Antartide.

La riduzione del numero di parlamentari eletti nella circoscrizione estero quale risulterebbe in ipotesi di entrata in vigore della proposta di riforma della Costituzione all'attenzione del presente contributo ha fatto sollevare non irrilevanti perplessità.

Ed a questo proposito, da un lato, ed in specie da parte del Consiglio generale dei italiani all'estero, è stato evidenziato il carattere già esiguo dei seggi spettanti alla circoscrizione estero in specie avendo riguardo all'indice di rappresentanza di ciascun parlamentare sulla popolazione residente in Italia e su quella residente all'estero sin dalle prime elezioni in cui si è fatta applicazione della legge n. 459/2001 e, ancor più, avendo riguardo all'aumento in termini percentuali dei cittadini italiani residenti all'estero registrato dall'entrata in vigore della appena richiamata disciplina a fronte di una sostanziale invarianza dell'elettorato italiano²⁸.

Dall'altro lato, non è mancato chi, a fronte della postulata riduzione dei parlamentari eletti nella circoscrizione estero, ha ipotizzato quale soluzione preferibile la soppressione della stessa circoscrizione, la quale già a legislazione vigente porrebbe non trascurabili problematiche e ciò poiché "l'ampiezza dei collegi [...] è tale che dell'effettiva rappresentatività degli eletti nel suo seno è lecito dubitare": in altri termini, posta l'esigenza di garantire "l'omogeneità del corpo rappresentato", l'eliminazione della circoscrizione estero sarebbe da preferire rispetto ad un ulteriore ampliamento delle vigenti ripartizioni le quali già allo stato attuale attraversano continenti diversi ed in questo "rendono sostanzialmente inafferrabile il rapporto rappresentativo"²⁹.

28 A questo proposito, v. il parere depositato presso la I Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato dal Consiglio nel novembre 2018 ove si fa presente come sin dalle elezioni politiche svoltesi nel 2006 "un deputato in Italia rappresentava 76.000 elettori, all'estero 225.000; un senatore in Italia 136.000, all'estero 405.000". E ancora come "nei dodici anni trascorsi da quella iniziale consultazione politica, l'elettorato in Italia è rimasto sostanzialmente stazionario (-1,04%), mentre all'estero è cresciuto nello stesso periodo del 56%". Di tal che là dove la riduzione divenisse effettiva "la differenza tra i cittadini residenti in Italia e quelli residenti all'estero si aggraverebbe ulteriormente e drammaticamente: un deputato eletto in Italia, infatti, rappresenterebbe 151.000 abitanti, uno eletto all'estero 687.000 iscritti AIRE; un senatore eletto in Italia 302.000 abitanti, uno all'estero 1.375.000 iscritti AIRE".

29 Così prof. Massimo Luciani nel corso della audizione resa in seno alla I Commissione

5. Marcare la distanza (tra elettori ed eletti). Considerazioni conclusive

Venendo brevemente a concludere, in termini generali può esprimersi un sicuro apprezzamento in ordine alla scelta di fondo del legislatore costituzionale di procedere con revisioni *puntuali* della Costituzione, maggiormente conformi allo spirito dell'art. 138 Cost. anche e soprattutto avendo riguardo alla peculiare posizione in cui viene a trovarsi l'elettore in ipotesi di *referendum* costituzionale³⁰.

E tuttavia, non si può non concordare con l'affermazione per cui "ogni intervento, anche se puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura" e che con riguardo alla proposta di riforma di cui in argomento induce a domandarsi se ed in quale misura "una così consistente riduzione del numero dei parlamentari sia funzionale al miglior assolvimento del compito che la Costituzione assegna al Parlamento" quale "centro-motore del sistema, nel quale trovano un raccordo, in alto, la politica nazionale (determinata dai cittadini attraverso i partiti: art. 49 Cost.) e, in basso, la politica generale del Governo (determinata dal Consiglio dei Ministri, espressione delle sole forze di maggioranza: art. 95, comma 1, Cost. e art. 2, comma 1, l. n. 400 del 1988)"³¹.

Rinviando ad altri contributi nel presente volume il puntuale approfondimento circa le conseguenze della proposta di riforma *de qua* sulla Costituzione e sugli ambiti più prossimi all'organizzazione, al funzionamento ed al ruolo del Parlamento nella forma di governo italiana, con riguardo alla ripartizione dei seggi tra le regioni il dato inconfutabile è un sensibilissimo aumento del numero medio di abitanti per seggio spettante che, come visto, da 188.679 passerebbe a 297.169. Tale rapporto tra popolazione media e senatore assegnato rischia necessariamente per incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori e dunque di ulteriormente aggravare quella sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati che si è andata consolidandosi negli ultimi decenni. Quanto alla distribuzione dei seggi nelle diverse regioni, la riduzione del numero minimo di senatori per regione, nel rendere più coerente l'assegnazione dei seggi con il criterio proporzionale alla popolazione residente, finisce inevitabilmente per dare meno voce ai territori più piccoli e meno popolosi, cui farebbe eccezione il Trentino Alto Adige con le sue province autonome.

Il tema della distanza tra elettori ed eletti, poi, come emerso, diventa ancora

Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e degli interni della Camera dei deputati e reperibile su http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/01/indag/c01_riduzione/2019/03/27/leg.18.stencomm.data20190327.U1.com01.indag.c01_riduzione.0004.pdf in specie p. 5, nonché consultabile nel presente volume.

³⁰ Sul tema cfr. per tutti A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999.


³¹ Così prof. Massimo Luciani nel corso della già citata audizione, spec. p. 4 e 3.

più tangibile con riguardo alle modifiche che andrebbe a subire la circoscrizione estero ove all'innalzamento della popolazione media per parlamentare eletto si accosterebbe, peraltro, una ulteriore "commistione" tra i territori (*rectius*, i continenti) facenti parte delle diverse ripartizioni di cui alla legge n. 459/2001.

In definitiva, benché l'intenzione perseguita dal legislatore costituzionale sia stata – quantomeno nelle esternazioni da parte delle forze di maggioranza che hanno contribuito (nelle diverse fasi della Legislatura in corso) all'approvazione della riforma in argomento – il perseguimento di una maggiore efficienza dell'attività parlamentare e dunque di una maggiore capacità dell'Assemblea rappresentativa di rispondere alle esigenze dei cittadini, la "questione dei numeri" e dunque la volontà ad ogni costo di abbassare il numero dei rappresentanti in Parlamento è parsa attraversare e permeare ogni altro genere di valutazioni. Ed in riferimento a ciò sia consentito concludere richiamando quanto affermato pochi mesi addietro da Paolo Carrozza secondo cui "scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe [...] essere frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica [...] e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato [...] tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori 'rappresentati'"³².

32 P. CARROZZA, *op. cit.*

Finito di stampare nel mese di febbraio 2020
da Tipografia Bongi s.n.c. - San Miniato (Pisa)
per conto di Pisa University Press



Il 29 marzo 2020 gli italiani saranno chiamati a votare, in un referendum, sul disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nel 2019, con cui viene ridotto il numero dei parlamentari: 400 deputati anziché 630, 200 senatori al posto degli attuali 315. Viene inoltre modificata la previsione relativa ai senatori a vita, con lo stabilire che essi non possono mai superare il numero di cinque (esclusi gli ex Presidenti della Repubblica).

A prima vista si tratta di una riforma semplice e assai limitata: in effetti così è, ma le conseguenze di essa, come il suo significato complessivo, sono di assoluto rilievo. Il presente lavoro analizza tali aspetti: perché e come si è arrivati ad approvare questo taglio; quali conseguenze esso avrà sui costi della politica, sul sistema elettorale come su quello dei partiti, sull'organizzazione del Parlamento, e così via. Cosa emerge dalla comparazione con i parlamenti e le riforme negli altri Paesi? Ma anche: come inciderà la riforma sulla rappresentanza politica? Essa è reazione ovvero incentivo alle tendenze populistiche?

Nell'ultima parte del volume sono ospitate alcune opinioni di costituzionalisti che, in modo sintetico, propongono il proprio punto di vista sulla riforma e sulle conseguenze dell'esito referendario.

ISBN 978-88-3339-328-5



9 788833 393285



€ 12,00