



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

SILVIO TROILO

**(ANCORA SU) DEMOCRAZIA, RAPPRESENTANZA E
NUMERO DEI PARLAMENTARI. CONSIDERAZIONI SULLA
RIFORMA DI CUI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1/2020**

7 APRILE 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Silvio Troilo

**(Ancora su) democrazia, rappresentanza e numero dei parlamentari.
Considerazioni sulla riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/2020***

ABSTRACT: The article analyzes the effects on the Houses of Parliament and on the representative relationship resulting from the reduction in the number of members of Parliament ordered by Constitutional Act no. 1/2020 in light of the simultaneous, continued application of the electoral system set forth in Act no. 165/2017 (the so-called Rosatellum), adapted by Act no. 51/2019. The thesis is that this incisive reduction does not mortify the representative relationship as it has been interpreted in Italy up to now, nor does it prevent the Houses from carrying out the decisive role assigned to them by the Constitution. Instead, it is today's electoral system – together with the "intrusiveness" of the Government and of European and international bodies – which significantly empties the representative relationship of content and which, applied to a smaller number of members of Parliament, produces distorting effects, especially in the Senate.

SOMMARIO: 1. La riduzione del numero dei parlamentari e i suoi effetti sul rapporto rappresentativo (come declinato in Italia). – 2. Gli effetti prevedibili sulla Camera dei deputati. – 3. La rideterminazione del numero dei senatori. – 4. Le problematiche derivanti dall'applicazione del "Rosatellum" ad un minor numero di parlamentari. – 5. Qualche possibile rimedio a tali problematiche. – 6. Considerazioni conclusive.

1. La riduzione del numero dei parlamentari e i suoi effetti sul rapporto rappresentativo (come declinato in Italia)

La determinazione del numero dei membri delle Camere rappresenta un'operazione delicata, dovendo contemperare le differenti esigenze di buon funzionamento degli organi e, nel contempo, di adeguata rappresentanza del pluralismo politico e territoriale esistente nel Paese. Tanto che può dirsi che, in senso lato, essa influisce sul funzionamento della forma di governo e sulla stessa democraticità di un ordinamento.

L'incisiva rideterminazione di tale numero effettuata dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari* – sottoposta prima della promulgazione al quarto referendum costituzionale della storia repubblicana. – va, dunque, valutata con attenzione.

In linea generale – e prescindendo dall'assenza, nel caso specifico, di un progetto organico di riforma, anche "a tappe", del nostro bicameralismo – appare ragionevole e opportuna la scelta, sostenuta in passato, tra gli altri, anche da Pietro Ciarlo¹, di diminuire l'elevato numero dei parlamentari italiani, in modo proporzionalmente analogo fra le due Camere (diversamente dalla riforma "Renzi-Boschi", che peraltro introduceva un bicameralismo differenziato), come pure la decisione di eliminare la differenza d'età nell'elettorato attivo per le due Camere². Infatti – anche se la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea ha un numero di deputati per 100.000 abitanti ben



* Contributo destinato agli Scritti in onore di Pietro Ciarlo.

¹ P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi Boschi di revisione costituzionale*, in federalismi.it, n. 9/2014, 2.

² Adottata con legge cost. 18 ottobre 2021, n. 1, *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*. Infatti, se il diverso elettorato passivo può, forse, trovare ancora una giustificazione nella maggiore maturità ed esperienza dei quarantenni, non si riscontrava più alcuna motivazione nell'esclusione di sette classi d'età (pari a circa l'8% degli elettori per la Camera) dal diritto di voto per il Senato, anche perché, sempre più spesso, gli infra-venticinquenni e gli ultra-venticinquenni si trovano in analoghe condizioni di vita, ancora impegnati negli studi o nella formazione post-universitaria ovvero nella ricerca di un lavoro. Inoltre, quella esclusione poteva comportare scostamenti nella distribuzione dei consensi tra le (medesime) forze politiche alla Camera e al Senato, che in un sistema bicamerale perfetto producevano ripercussioni sul funzionamento della forma di governo parlamentare.

superiore a quello italiano a causa della minore popolazione (spesso ammontante soltanto a qualche milione di persone) – il confronto, maggiormente appropriato, con gli Stati più popolosi dell’Unione rivela come il nostro Paese fosse finora al vertice di tale rapporto (insieme al Regno Unito)³.

D’altra parte, la prassi costituzionale del secondo dopoguerra mostra come entrambe le Camere – anche nella fase in cui sono state elette con un sistema prevalentemente maggioritario uninominale – abbiano sempre operato sulla base di logiche partitiche, accettate più o meno di buon grado da pressoché tutti i parlamentari, e come la rappresentanza degli specifici territori (salvo, forse, che per quelli abitati da minoranze linguistiche) non abbia inciso sulle scelte di indirizzo politico dei deputati e dei senatori, ma soltanto su decisioni di natura localistica, attraverso l’approvazione di “leggine” o stanziamenti di fondi⁴. Ed è un dato di fatto che i parlamentari coltivano sempre meno i rapporti con i rispettivi collegi elettorali, non dipendendo più per la loro elezione dal voto di preferenza, mentre i cittadini politicamente attivi utilizzano sempre più le tecnologie telematiche per mantenere i contatti con i rappresentanti o per far pervenire loro, o direttamente alle istituzioni, le proprie istanze⁵.

Non sembra quindi condivisibile la tesi, espressa da pur autorevoli studiosi, secondo cui la riduzione decisa dalla succitata legge costituzionale produrrebbe di per sé, «anche senza mettere in conto la configurazione del sistema elettorale», «una evidente perdita di ruolo [de]l Parlamento», «spostando il baricentro del sistema a favore dell’Esecutivo», e mortificherebbe il rapporto rappresentativo al punto che «il voto di ciascuno [elettore] risulterebbe diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico andare a votare»⁶.

È appena il caso di ricordare che un (vero e proprio) esautoramento delle Camere a favore del Governo – ma anche di organismi europei ed internazionali – è in corso ormai da lungo tempo nonostante la presenza di 945 parlamentari (più i senatori a vita), e che il rischio che il voto dei cittadini si riveli più simbolico che reale è già stato rasentato a causa della legislazione elettorale, in particolare del “Porcellum” (la legge n. 270/2005) – non a caso dichiarato poi parzialmente incostituzionale – e dell’odierno “Rosatellum” (la legge n. 165/2017). Essi, con il voto bloccato e congiunto, consentivano e consentono tuttora ai cittadini soltanto di ratificare la scelta dei partiti politici di far eleggere in Parlamento determinati soggetti, la cui candidatura non è nemmeno sottoposta, nella prassi, ad un dibattito interno al partito o al gradimento dei simpatizzanti (essendosi

³ L’Italia era infatti lo Stato dell’Unione europea con il numero più elevato di parlamentari eletti direttamente dal popolo (945) ed era al secondo posto per entità complessiva dei membri delle Camere, dopo il Regno Unito (dotato, però, di una Camera alta non elettiva). Per una panoramica in proposito v. il dossier dei Servizi Studi delle Camere, [Riduzione del numero dei parlamentari](#) del 27 febbraio 2019, nonché la scheda sul [Confronto internazionale](#), a cura del Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio.

⁴ Nonostante in linea di principio, come ricorda tra gli altri O. CHessa, *Sul taglio dei parlamentari*, in [laCostituzione.info](#), «la rappresentanza politica [sia] sempre, allo stesso tempo, una rappresentanza territoriale, nella misura in cui proietta nelle Camere, insieme agli eletti, gli interessi dei territori da cui provengono», per cui «sono soprattutto le realtà territoriali più marginali, per peso demografico, economico-produttivo, culturale, ecc., ad avere tutto da perdere e nulla da guadagnare dal taglio dei parlamentari». Sembra però innegabile, come già rilevato, che in concreto i parlamentari italiani abbiano potuto, o voluto, incidere poco sulle politiche attuate nei territori da loro rappresentati.

⁵ Ed infatti, come nota P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2018, 8, la rappresentanza politica ed «i partiti storici sono in crisi perché è mutata la stratificazione sociale dai quali essi traevano fondamento, ma anche perché la persuasione televisiva, ma soprattutto quella in rete, possono fare a meno di aggregati associativi permanenti». Inoltre, «con la digitalizzazione sono cambiati anche metodi e strutture della rappresentanza politica».

⁶ Così, ad esempio, P. COSTANZO, [Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari](#), in questa [Rivista](#), 2020/I, 77. Altri autori si sono, invece, espressi in termini critici rispetto alla riduzione concretamente decisa con la legge costituzionale in parola: così, tra gli altri, S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro ciò che luccica...*, in [laCostituzione.info](#), e F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2019. Per una sintetica (e inevitabilmente incompleta) panoramica delle principali prese di posizione favorevoli e contrarie avutesi in dottrina, v. R. TARCHI, *Prefazione*, in [Il seguito del referendum sul “taglio dei parlamentari”](#). [Riflessioni in chiave comparata](#), in questa [Rivista](#), *Speciale n. 1/2021*, specialmente 6 ss.

stabilita da tempo, a favore delle forze politiche che abbiano anche pochissimi parlamentari uscenti, l'esenzione dall'onere di sottoscrizione popolare delle candidature)⁷.

Non a caso altrove, come negli Stati Uniti d'America, non è un elevato numero di parlamentari, ma la prassi delle elezioni primarie e la più blanda disciplina di partito (insieme ad altri elementi, come il radicamento dei parlamentari nei collegi uninominali e il divieto di scioglimento anticipato delle Camere), a consentire agli elettori di esprimere un voto non simbolico ed al Congresso di non risultare subalterno rispetto all'Esecutivo.

Da noi, per avvicinarci a quei risultati, occorrerebbe non solo modificare seriamente la legislazione elettorale, ma per lo meno disciplinare in senso restrittivo tanto la decretazione d'urgenza quanto la questione di fiducia, consentendo al Gabinetto di porre quest'ultima soltanto su atti di indirizzo politico (come in Spagna) e prevedendo in compenso solo un circoscritto voto bloccato sul testo dei disegni di legge realmente essenziali per la realizzazione del programma di governo (vietando comunque i "maxiemendamenti", che mortificano – loro sì – il Parlamento)⁸.

2. Gli effetti prevedibili sulla Camera dei deputati

Occorre, comunque, analizzare la ragionevolezza e l'opportunità dell'entità della riduzione del numero dei parlamentari stabilita dalla legge costituzionale del 2020, pari al 36,5% della cifra attuale.

Essa distacca l'Italia dalla media degli altri maggiori Stati dell'Unione europea, caratterizzandola per un numero di deputati ogni 100.000 abitanti pari a poco meno di 0,7, contro 0,9 di Germania, Francia e Paesi Bassi, 0,8 della Spagna e 1,0 del Regno Unito⁹.

Ora, per quanto riguarda la Camera dei deputati, la scelta effettuata – astrattamente opinabile da parte di chi voglia mantenere per tale organo la più elevata capacità di rappresentare le istanze anche dei gruppi politici più piccoli¹⁰ e dei territori più delimitati – non sembra produrre in sé particolari distorsioni.

Qualche effetto deriverà dal combinato disposto della riduzione del numero dei deputati e del mantenimento dell'attuale sistema elettorale (il "Rosatellum"): si avrà un notevole incremento delle dimensioni dei collegi uninominali previsti da tale sistema¹¹, mentre nelle diverse circoscrizioni

⁷ In verità, una tale "delega in bianco" a favore dei partiti politici e dei loro *leader* era stata denunciata anche ai tempi in cui era ammesso il voto di preferenza ed era richiesta la sottoscrizione delle liste di candidati da parte di un certo numero di elettori: cfr., per tutti, G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, in particolare 423 ss.; S. GALEOTTI, *Disciplina dei partiti e riforma del sistema di governo*, Prefazione a C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici*, Milano 1966; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, *passim*.

⁸ In questo stesso senso, cfr., fra gli altri, R. TARCHI, *Prefazione*, in [Il seguito del referendum sul "taglio dei parlamentari"](#), cit., 9.

⁹ Invece, finora il numero di parlamentari (non solo deputati, ma anche senatori) per 100.000 abitanti era pari a 1,6 in Italia, 1,4 in Francia, 1,3 in Spagna e nei Paesi Bassi, 0,9 in Germania e 2,2 soltanto nel Regno Unito.

Va ricordato che pure in Francia è stato presentato dal Governo un progetto di riforma, articolato in tre proposte di legge rispettivamente costituzionale, organica ed ordinaria, recanti, tra l'altro, la riduzione del numero dei parlamentari, l'introduzione del limite, per essi, di tre mandati consecutivi e la previsione di una quota proporzionale (pari al 20%) per l'elezione dei deputati. Più precisamente, dopo la presentazione nella primavera del 2018 dei primi testi di riforma, tra cui il progetto di legge organica n. 977 (che disponeva una diminuzione del 30% dei parlamentari), il tema è stato affrontato anche nel corso del "Grande dibattito nazionale" promosso dal Presidente Macron nel 2019 – dopo le manifestazioni di protesta dei "gilet gialli" – ed infine riproposto in ulteriori progetti di legge governativi, presentati all'Assemblea nazionale il 29 agosto 2019, tra cui la proposta di legge organica n. 2204, sostitutiva della precedente, che prevede una riduzione numerica del 25%. Tuttavia l'esame dei progetti di riforma si è arenato e non sembra che possa concludersi positivamente prima delle prossime elezioni presidenziali e parlamentari, previste in successione nel 2022. Sulla vicenda v., *ex plurimis*, G. GRASSO, *Tra Parigi e Berlino, passando per Roma: cosa possiamo imparare (e cosa possiamo insegnare) dopo la riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari?* in [Il seguito del referendum sul "taglio dei parlamentari"](#), cit., 25 ss.

¹⁰ Che, però, oggi è ostacolata dalla previsione di soglie di sbarramento da parte della legislazione elettorale.

¹¹ Su ciò si vedano le più analitiche osservazioni di cui al par. 4.

elettorali la diminuzione dei seggi complessivamente assegnati (da ripartire poi tra collegi uninominali e collegi plurinominali) risulta equilibrata, con soltanto piccoli scostamenti dalla media per Lombardia 3, Lazio 2 e Sicilia 1 (da una media del 36-37% ad un 39-40% di riduzione).

Anche il nuovo numero dei deputati eletti nella Circoscrizione Estero consentirà comunque di cercare di rappresentare (con tutti i limiti di quella rappresentanza, che da più parti si è proposto di abolire¹²) in modo non esageratamente disproporzionale gli italiani residenti in tutte le principali aree geografiche del mondo.

Pure la funzionalità interna della Camera non dovrebbe essere compromessa: le 14 Commissioni permanenti, le 15 Commissioni bicamerali e di inchiesta e la Commissione speciale attualmente esistenti, le 3 Giunte più il Comitato per la legislazione, senza considerare l'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei capigruppo, ecc., richiedono certo un impegno significativo ai deputati, rendendo onerosa la partecipazione a più di una o due di esse, ma – accorpandone alcune e riducendo un poco il numero dei componenti odierni di molte di loro (che sono in media 45 per le Commissioni permanenti, da 16 a 32 per le Giunte, e così via) – si dovrebbe riuscire a garantire tanto la rappresentatività dei gruppi parlamentari, quanto l'efficienza dei lavori.

3. La rideterminazione del numero dei senatori

Qualche dubbio in più sorge riguardo alle conseguenze della riforma sul Senato della Repubblica: non tanto per la nuova entità complessiva dei componenti della Camera alta, pari a 200 membri (più i senatori di nomina presidenziale¹³ e quelli di diritto) – che dovrebbe consentire comunque la funzionalità dell'organo, pur con qualche fatica in più rispetto alla Camera bassa – quanto per gli effetti indotti sulla rappresentanza dei singoli territori, nonostante la garanzia di un numero minimo di tre senatori per ognuno di essi (o di due per il Molise ed uno per la Valle d'Aosta).

La diminuzione del numero dei senatori non è, infatti, identica in percentuale in tutte le circoscrizioni regionali, ma è superiore alla media, di ben il 60% in Basilicata e in Umbria e del 10-15% in Abruzzo, Calabria e Friuli. Viceversa, è assai inferiore in Trentino-Alto Adige (dove si ha una diminuzione in termini assoluti del 14% contro una media complessiva del 35%) e non si produce per nulla in Molise e in Valle d'Aosta.

In Trentino-Alto Adige, poi, la soglia minima di senatori viene assicurata a ciascuna Provincia autonoma – sia pure al fine di garantire il gruppo linguistico italiano (come si spiegherà meglio al par. 4) – producendo una complessiva rappresentanza della popolazione regionale superiore a quella di ben sette Regioni (non considerando Molise e Valle d'Aosta): ad esempio, le Marche e la Liguria, con circa 1.500.000 di abitanti, avranno 5 seggi contro i 6 del Trentino-Alto Adige (3 per la Provincia di Trento e 3 per la Provincia di Bolzano, che hanno attorno a 500.000 residenti ciascuna).

Anche la riduzione a quattro dei senatori eletti nella Circoscrizione Estero produrrà o la necessità – oltre che di dimezzare i rappresentanti del Sudamerica – di accorpate le due ripartizioni meno popolose, creandone una gigantesca (America settentrionale e centrale + Africa, Asia, Oceania e Antartide), oppure uno squilibrio ancora maggiore di quello attuale tra il numero dei cittadini italiani iscritti all'AIRE residenti nelle attuali ripartizioni e l'entità dei senatori eletti in esse: oggi vi sono

¹² La stessa Commissione per le riforme istituzionali istituita dal Governo Letta, nella sua [Relazione finale](#) del 17 settembre 2013 (al par. 13), 23, «all'unanimità ha espresso una valutazione negativa sul funzionamento del voto degli italiani all'estero. Si propone quindi la soppressione della circoscrizione Estero, garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la libertà e la segretezza del voto. Qualora il Senato fosse formato con elezione diretta, si potrebbe prevedere in tale assemblea una rappresentanza delle comunità degli italiani residenti all'estero».

¹³ Rispetto ai quali appare utile il chiarimento apportato al secondo comma dell'art. 59 della Costituzione, per cui «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque», in modo da escludere interpretazioni che consentano a ciascun titolare della carica di Capo dello Stato di nominare (fino a) cinque senatori a vita, come è avvenuto sotto i Presidenti Pertini (1978-1985) e Cossiga (1985-1992).

due senatori per circa 2.700.000 cittadini in Europa, due per circa 1.600.000 in America meridionale, uno per circa 450.000 in America settentrionale e centrale, uno per circa 300.000 in Africa, Asia, Oceania e Antartide, mentre in futuro ce ne potrebbe essere uno per ognuna di esse.

Ma gli effetti più distorsivi deriveranno dall'applicazione al Senato del sistema elettorale di cui al "Rosatellum", adattato dalla legge 27 maggio 2019, n. 51, recante *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*. Tale legge rappresenta un ingegnoso strumento per mantenere inalterato, rispetto a quanto disposto dalla legge n. 165/2017, il rapporto numerico fra i parlamentari eletti nei collegi uninominali e quelli eletti nei collegi plurinominali, senza dover indicare alcuna cifra fissa, ma soltanto una frazione del totale: tre ottavi eletti nei collegi uninominali e, conseguentemente, cinque ottavi in quelli plurinominali¹⁴.

Però, con soli 196 senatori complessivamente eletti sul territorio italiano, le dimensioni dei collegi uninominali si accresceranno notevolmente, e in modo non uniforme, mentre aumenteranno i collegi plurinominali dotati di pochi seggi, nei quali potranno essere eletti soltanto i candidati delle liste più votate, come si illustrerà in appresso.

4. Le problematiche derivanti dall'applicazione del "Rosatellum" ad un minor numero di parlamentari

Al di là delle criticità generali dell'odierno sistema elettorale – come il voto congiunto per i collegi uninominali e quelli plurinominali, o la possibilità di pluricandidature, o ancora lo "slittamento" dei seggi (che potrebbero anche condurre a dichiarazioni di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale)¹⁵ – non c'è dubbio che l'applicazione del "Rosatellum" ad un numero significativamente ridotto di parlamentari comporta alcune conseguenze problematiche.

In primo luogo, come già rilevato, le dimensioni dei collegi uninominali, rideterminate con d.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, si sono notevolmente accresciute – spesso in modo non uniforme – rendendo in molti casi impossibile quel collegamento tra elettori ed eletti che costituisce la peculiarità e il pregio di questo tipo di ambiti elettorali. Un collegamento, peraltro, reso già evanescente dal voto congiunto previsto per i collegi uninominali e quelli plurinominali.

Ciò è avvenuto in modo eclatante al Senato, a causa del più ridotto numero di componenti e della previsione di circoscrizioni coincidenti con i territori regionali: abbiamo, infatti, collegi uninominali con oltre 1.200.000 abitanti in Abruzzo e in Friuli-Venezia Giulia (Regioni in cui ne è previsto uno solo), oltre 900.000 in Calabria (dove ce ne sono due), Lazio, Toscana e Veneto, oltre 800.000 in altre otto Regioni (e appena meno di 800.000 in ulteriori due), per poi scendere a meno di 600.000 abitanti in Basilicata e addirittura a meno di 200.000 in Trentino-Alto Adige e in Molise (tralasciando il caso particolare della Valle d'Aosta). Asimmetrie meno eclatanti, ma non irrilevanti, si hanno anche alla Camera, dove si va dai circa 380.000 abitanti in media dei collegi uninominali delle circoscrizioni

¹⁴ Rimanendo fermo quel rapporto di 3/8 contro 5/8, si è potuto procedere subito dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2020, senza necessità di un nuovo intervento delle Camere, alla rideterminazione e alla nuova individuazione dei collegi uninominali e di quelli plurinominali, con d.lgs. 23 dicembre 2020, n. 177, adottato dal Governo, su proposta di una Commissione di esperti, in base alla delega concessa dalla legge n. 51/2019.

¹⁵ Tali pronunce potrebbero colpire, in particolare, la previsione dello "slittamento" dei seggi da una lista all'altra della stessa coalizione e da un collegio plurinominali ad un altro (disposti, per la Camera, per garantire una distribuzione dei seggi nei collegi conforme al riparto nazionale dei voti), che rende praticamente impossibile per l'elettore conoscere i candidati (degli altri collegi) che concorrerebbe ad eleggere e prevedere gli effetti del suo voto, come richiesto invece dalla Corte costituzionale. Alla Camera, il 4 marzo 2018 lo "slittamento" è avvenuto per 20 seggi ed ha riguardato 34 collegi plurinominali, gran parte dei quali ha perso o ha guadagnato un seggio (ma a volte ben due). Non va, poi, sottaciuta la criticità dell'assenza del voto disgiunto, o almeno dello scorporo dei voti espressi per i candidati eletti nei collegi uninominali da quelli utilizzati per l'elezione dei candidati nei collegi plurinominali, che fa "pesare" maggiormente il voto di alcuni elettori rispetto ad altri.

Lazio 2, Marche e Veneto 1 ai quasi 450.000 di quelli di Sicilia 2, Umbria e Piemonte 1, ed ai quasi 600.000 di quello della Basilicata.

Inoltre, sono aumentati i collegi plurinominali dotati di pochi seggi, nei quali potranno essere eletti soltanto i candidati delle liste più votate: ne deriva una soglia di sbarramento implicita al Senato, mentre alla Camera, dove i seggi devono essere assegnati in proporzione ai voti ricevuti a livello nazionale, si produrrà un'accentuazione del deprecabile – e verosimilmente incostituzionale – fenomeno dello “slittamento” dei seggi da un collegio plurinominali ad un altro.

Nelle Regioni per le quali la legge n. 165/2017 detta norme particolari, la legge cost. n. 1/2020 prevede che in Alto Adige/*Südtirol* – dove finora c'erano tre collegi uninominali, sia alla Camera che al Senato, di cui uno a maggioranza linguistica italiana – continuano ad essercene tre al Senato, ma non alla Camera (dove sono ridotti a due)¹⁶, evitando in un solo ramo del Parlamento che in tutti detti collegi la popolazione appartenga in maggioranza al gruppo linguistico tedesco.

Invece, resta eclatante la differenza fra la popolazione del collegio senatoriale della Valle d'Aosta e quella degli analoghi collegi delle altre Regioni (a loro volta non uniformi). D'altro canto, alla Camera il collegio della Valle d'Aosta rimane presente solo grazie ai resti, soggetto al rischio di accorpamento con un collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione.

In Molise vi sono un collegio uninominale per il Senato ed uno per la Camera, con una notevole disproporzione di popolazione rispetto a qualsiasi altra ripartizione elettorale presente in Regioni ordinarie: al Senato il collegio molisano ha poco meno della metà degli abitanti di quello della Basilicata ed un terzo di quelli della Calabria.

Quanto al Friuli-Venezia Giulia – che al Senato ha ora diritto a quattro seggi, dei quali uno solo assegnato in un collegio uninominale – diviene praticamente impossibile adempiere al dettato della legge n. 165/2017 (richiamato dalla legge n. 51/2019) che richiede che uno dei collegi uninominali sia costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena.

5. Qualche possibile rimedio a tali problematiche

Per cercare di ovviare alle problematiche sopra segnalate, la strada maestra non poteva essere il mantenimento di un pletorico numero di deputati e senatori, ma la modifica del sistema elettorale (oltre che dei regolamenti parlamentari), abbandonando il “Rosatellum” e adottando un diverso meccanismo, che tenga conto anche della minore numerosità dei membri delle Camere¹⁷.

Ferma restando la preferibilità, ad avviso di chi scrive, del sistema maggioritario uninominale a doppio turno o, in subordine, del “Mattarellum” (di cui alla legge n. 276/1993), ove si decidesse di optare per un meccanismo proporzionale si potrebbe riprendere il sistema già vigente per il Senato

¹⁶ La legge costituzionale, modificando l'art. 57 Cost., prevede infatti che nessuna Regione o Provincia autonoma abbia un numero di senatori inferiore a 3 (salvo il Molise e la Valle d'Aosta, che continuano ad averne, rispettivamente, 2 e 1): la legge n. 51/2019 dispone poi che essi, nel caso delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, siano tutti eletti in collegi uninominali. Invece, su 7 deputati complessivamente assegnati al Trentino-Alto Adige, in base alla legge n. 51 (che, modificando l'art. 1, co. 2, del d.p.r. n. 361/1957, sancisce che «la circoscrizione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore»), 4 saranno eletti in altrettanti collegi uninominali – 2 in Trentino e 2 in Alto Adige/*Südtirol* – e 3 in un collegio plurinominali regionale (all'interno del quale la soglia di sbarramento per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute rimarrà pari al 20% dei voti validi espressi nella Regione o, in alternativa, consisterà nell'aver conseguito eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore).

¹⁷ Ritengono, invece, altri autori – come F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 31 – che «sarebbe del tutto illusorio immaginare di risolvere il problema con la modifica della legge elettorale vigente, la n. 165 del 2017, in quanto ... rimarrebbero tutti i problemi strutturali, di ordine costituzionale innanzitutto, che quei numeri – i numeri della rappresentanza parlamentare – esprimono nell'ordinamento».

dal 1948 al 1993, che combinava la presenza di collegi uninominali con un meccanismo quasi sempre proporzionale, poiché l'elezione nei collegi avveniva soltanto ottenendo il 65% dei voti validi, altrimenti i voti dei candidati non eletti, presentatisi sotto lo stesso simbolo, venivano sommati in gruppi regionali ed i seggi non assegnati nei collegi venivano ripartiti fra i gruppi con il metodo proporzionale d'Hondt. Oppure si potrebbe adottare il sistema spagnolo, che assegna tutti i seggi, con il metodo d'Hondt, in collegi plurinominali piuttosto piccoli sulla base dei voti ricevuti dalle liste nei collegi stessi (e non, come nel "Rosatellum", sulla base del riparto nazionale – o, al Senato, regionale – dei voti).

Ove non si riuscisse nemmeno a fare ciò, anche mantenendo l'impianto del "Rosatellum" si potrebbe comunque intervenire in diversi modi. Innanzitutto, si potrebbe modificare il già citato rapporto di 3/8 a 5/8 fra seggi assegnati in collegi uninominali e plurinominali, aumentando la percentuale dei primi alla metà o, meglio ancora, ai 5/8 del totale – e prevedendo il voto disgiunto per i due tipi di collegi, così da consentire in quelli uninominali un qualche collegamento tra elettori ed eletti – anche se ciò, ovviamente, produrrebbe significativi effetti sui rapporti di forza tra i partiti.

In alternativa, si potrebbero almeno modificare le dimensioni delle circoscrizioni, così da aumentare il numero dei collegi uninominali (ed anche plurinominali) ricompresi in esse: incrementandosi la popolazione delle circoscrizioni, potrebbe aumentare un po' (pur se non di molto) anche quella media dei collegi uninominali, ma soprattutto si potrebbe distribuirla in modo più equilibrato fra i diversi collegi. Per la Camera ciò si potrebbe fare con legge ordinaria (che modifichi la tabella A allegata al d.p.r. n. 361 del 1957), mentre per il Senato occorrerebbe intervenire con legge costituzionale.

Sembrava che il Parlamento avesse intenzione di procedere lungo quest'ultima direttrice, avendo avviato l'*iter* di esame della p.d.l. cost. AC n. 2238, presentata il 6 novembre 2019 da esponenti della maggioranza che sosteneva il secondo Governo Conte¹⁸, la quale, prevedendo l'elezione del Senato non più «a base regionale» bensì «su base circoscrizionale», poteva aprire la strada ad un più equilibrato disegno, da parte della legge, delle relative circoscrizioni elettorali senza il vincolo della loro necessaria coincidenza con i territori regionali¹⁹, anche se in tal modo le residue differenze tra i due rami del Parlamento sarebbero scomparse quasi del tutto. Tuttavia, di fronte a dubbi e obiezioni sollevati nel corso dell'esame da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera, l'*iter* del provvedimento si è arenato.

6. Considerazioni conclusive

Come si è cercato di argomentare, la significativa riduzione del numero dei membri delle Camere operata dalla legge costituzionale n. 1/2020 incide senza dubbio sulla rappresentanza politica (dato che i numeri non sono mai "neutri"²⁰), senza però produrre, di per sé, effetti particolarmente distortivi alla Camera dei deputati e producendone in misura non (troppo) irragionevole – considerata la prassi

¹⁸ Gli on. Fornaro di LeU, Delrio e Ceccanti del PD, Boschi e M. Di Maio di Italia Viva, Macina e F. Silvestri del Movimento 5 Stelle, Gebhard della SVP.

¹⁹ Peraltro, la p.d.l. n. 2238, come ora formulata, lascia aperti margini di ambiguità, non provvedendo a modificare anche il terzo e il quarto comma dell'art. 57 Cost., che stabiliscono, rispettivamente, un numero minimo di senatori per ciascuna «Regione» e che la ripartizione dei seggi avvenga «tra le Regioni» in proporzione alla popolazione e con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. La proposta di legge, invece, riduce a due (uno per la Valle d'Aosta) i delegati eletti da ciascun Consiglio regionale per integrare il Parlamento in seduta comune, convocato per l'elezione del Presidente della Repubblica, ritenendo evidentemente eccessiva – nonostante la Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., sia costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e non solo dallo Stato – una rappresentanza regionale pari a poco meno di un decimo di quella parlamentare (58 membri contro 600).

²⁰ Ma contribuiscono a definire i tratti complessivi del sistema rappresentativo, come ricorda, fra gli altri, E. GROSSO, *I problematici effetti della riduzione del numero dei parlamentari: spunti introduttivi*, in [Il seguito del referendum sul "taglio dei parlamentari"](#), cit., 14.

politico-parlamentare avutasi in Italia – al Senato della Repubblica, dove comunque è opportuno intervenire con ulteriori aggiustamenti. Infatti, si deve convenire con l’osservazione, diffusa in dottrina, che la riforma in parola, realizzata al di fuori di un organico disegno, richiede un seguito, per lo meno a livello di disciplina puntuale dettata dai regolamenti parlamentari e, soprattutto, a livello di legislazione elettorale. Quest’ultima, basata prima sul “Porcellum” ed ora sul “Rosatellum”, risulta per molti aspetti irrazionale e poco democratica e, comunque, viene incisa nel suo rendimento effettivo dalla riconfigurazione numerica delle Camere.

Se si vuole ridare vitalità al rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti, nonché al ruolo del Parlamento, occorre dunque agire su tale versante, oltre che sugli strumenti di cui ha finora abusato il Governo per comprimere gli spazi delle Camere (a cominciare dalla decretazione d’urgenza e dalla questione di fiducia, ma non limitandosi a questi).

Infatti, come ci rammenta Pietro Ciarlo, «la democrazia pluralista ... conosce i conflitti ma li vuole mediare e regolare. ... Le istituzioni, nell’accezione più ampia e comprensiva del termine, devono svolgere questi compiti, nelle forme e nei limiti delle Costituzioni», partendo «innanzitutto dal fatto che il processo politico deve essere pubblico, conosciuto e conoscibile»²¹. Risulta essenziale, dunque, oltre e più che il numero degli eletti, il loro effettivo legame con i cittadini e la loro (pur relativa) autonomia di giudizio nei confronti dei *leader* di partito, dei portatori di interessi e dello stesso Governo.

²¹ P. CIARLO, *Democrazia*, cit., 4 e 10.