

## Riduzione del numero dei parlamentari, legge elettorale e garanzia della rappresentanza politica: la difficile quadratura del cerchio.

### Abstract

L'Autrice si propone di illustrare i contenuti della legge di riforma costituzionale degli articoli 56, 57 e 59 Cost. approvata dalle Camere l'8 ottobre 2019, e presto sottoposta a voto popolare, cercando di mettere in luce le possibili conseguenze sulla rappresentanza, nonché evidenziando l'intreccio tra tale riforma e le regole elettorali.

**Sommario:** 1. Un po' di storia costituzionale: il numero dei parlamentari dall'Assemblea costituente ... - 2. ... alla riforma degli artt. 56 e 57 Cost. approvata nel 2019 - 3. Le ragioni della riduzione del numero dei parlamentari - 4. Le possibili conseguenze della riforma - 5. Riduzione del numero dei parlamentari e autoapplicatività della legge elettorale vigente - 6. Verso una nuova legge elettorale?

### 1. Un po' di storia costituzionale: il numero dei parlamentari dall'Assemblea costituente ...

Nel testo originario della nostra Costituzione era stabilito che il numero di rappresentanti non fosse fisso, bensì proporzionato all'entità della popolazione: un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000) e un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000).

La scelta di prevedere un numero di rappresentanti proporzionato alla popolazione e l'individuazione di tale proporzione impegnò non poco i nostri costituenti. L'obiettivo era quello di garantire una larga rappresentanza politica e un legame il più possibile stretto tra eletti ed elettori<sup>1</sup>.

Alle obiezioni – che già allora vennero avanzate – sui costi di un Parlamento così composto, rispose con decisione Terracini, difendendo una scelta a suo avviso coerente rispetto al ruolo pregnante che all'organo rappresentativo si intendeva assegnare nella Costituzione repubblicana, e, inoltre, ricordando che, se anche tale soluzione avrebbe determinato un maggiore esborso di denaro, esso sarebbe stato irrisorio rispetto al bilancio statale e comunque non tale da indurre a «rinunciare ai vantaggi della rappresentanza»<sup>2</sup>.

Il primo Parlamento repubblicano risultò composto da 574 deputati e da 344 senatori, di cui, però, 107 di diritto<sup>3</sup>, il secondo da 590 deputati e 237 senatori, il terzo da 596 deputati e 237 senatori.

Nel 1963, durante l'esame, al Senato, del disegno di legge costituzionale volto ad equiparare la durata dei due rami del Parlamento, emerse l'esigenza di aumentare il numero dei senatori. I proponenti

---

<sup>1</sup> Su questo dibattito, cfr., da ultimo, F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2019, pp. 4-7.

<sup>2</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, 27 gennaio 1947.

<sup>3</sup> Non tutti i senatori nella prima legislatura furono infatti "eletti". Secondo quanto disposto dalla III<sup>a</sup> disposizione transitoria e finale della Costituzione, solo per la prima composizione del Senato, erano nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che possedevano i requisiti di legge per essere senatori e che erano stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative, o avevano fatto parte del disciolto Senato, o erano stati eletti almeno tre volte, o erano stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926, o avevano scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Era inoltre previsto che fossero nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che avevano fatto parte della Consulta nazionale. Poiché alcuni rinunciarono preferendo partecipare alle elezioni, il Presidente della Repubblica, con decreto del 22 aprile 1948, ne nominò – come detto nel testo – centosette. Per approfondimenti, v. R. Tarchi, *Commento alla III disposizione transitoria*, in *Commentario alla Costituzione Branca*, continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, pp. 46 ss.

ritenevano che i senatori fossero troppo pochi per svolgere adeguatamente il lavoro parlamentare. Da qui un dibattito che condusse alla decisione di introdurre i numeri fissi che oggi conosciamo: dal momento che, se si fosse votato in quel momento, per garantire la proporzione 1:80.000 sarebbero stati eletti 630 deputati, si adottò quel numero e, per rispettare il rapporto di uno a due tra senatori e deputati, si individuò in 315 il numero dei senatori (esclusi quelli a vita)<sup>4</sup>.

Da allora ad oggi in molte occasioni si è ragionato dell'opportunità di rivedere quei numeri.

Se ne discusse per la prima volta già nel corso della IX legislatura all'interno della Commissione presieduta dall'on. Bozzi senza però giungere alla formalizzazione di una proposta.

In seguito, nella XIII legislatura, la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema esaminò un progetto che avrebbe determinato la riduzione dei deputati a circa 400-500 e dei senatori a 200<sup>5</sup>.

Ancora, nella XIV legislatura le Camere approvarono in duplice deliberazione un progetto di revisione costituzionale (A.S. n. 2544-D) che prevedeva la riduzione del numero dei deputati da 630 a 518 e dei senatori da 315 a 252. Tale riforma fu respinta dal corpo elettorale con il referendum del 24-25 giugno 2006.

Nel corso della XV legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera arrivò a formulare un testo (A.C. n. 553 e abbinati, conosciuto come c.d. bozza Violante) che prevedeva un numero di deputati pari a 512, mentre il Senato sarebbe stato composto di 186 membri eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome). Il progetto non giunse tuttavia alla fase di approvazione prima della fine anticipata della legislatura.

La questione tornò centrale, nel dibattito parlamentare, nel corso della XVI legislatura: il 25 luglio 2012 il Senato approvò un progetto di riforma costituzionale che prevedeva, tra l'altro, la riduzione a 508 deputati e a 250 senatori (esclusi quelli a vita).

Più recentemente ancora, nel corso della XVII legislatura, il Gruppo di Lavoro nominato dal Presidente della Repubblica Napolitano, nella relazione finale trasmessa il 12 aprile 2013, propose la riduzione del numero dei deputati a 480 e dei senatori a 120 (da ripartirsi, questi ultimi, in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione). Tale proposta fu condivisa anche dalla Commissione di esperti nominata dal Presidente del Consiglio Letta, la quale, in alternativa, propose per la Camera 450 componenti e per il Senato un numero compreso tra 150 e 200 membri.

Non si può, quindi, non ricordare il progetto di riforma costituzionale, respinto con il referendum del 4 dicembre 2016, che si prefiggeva di mantenere inalterato il numero di deputati e di ridurre, invece, i senatori a 95. Questi ultimi sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e provinciali autonomi tra i consiglieri regionali e i sindaci.

## **2. ... alla riforma degli artt. 56 e 57 Cost. approvata nel 2019**

La riduzione del numero di senatori e deputati è stata, infine, deliberata dalle Camere l'8 ottobre 2019, con l'approvazione, a maggioranza assoluta, del disegno di legge costituzionale «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», qui in commento.

---

<sup>4</sup> Si tratta della legge di revisione costituzionale n. 2 del 1963. Per le ragioni della riforma, v. la relazione dell'on. T. Condivi al disegno di legge n. 3571-A, in Atti parlamentari della Camera dei deputati, III legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, p. 1.

<sup>5</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale. Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni*, pp. 41-55.

È previsto che all'articolo 56 Cost. la parola "seicentotrenta" sia sostituita con "quattrocento" e la parola "dodici" (riferita al numero degli eletti nella circoscrizione estero) sia sostituita con "otto".

All'art. 57 Cost. la parola "trecentoquindici" è sostituita con "duecento" e la parola "sei" (riferita al numero degli eletti nella circoscrizione estero) con "quattro".

Quanto all'art. 59 Cost., ne viene modificato il comma 2, in modo che sia univocamente stabilito che complessivamente non possano esserci più di cinque senatori a vita. La vigente formulazione era stata invero interpretata da Pertini (poi seguito da Cossiga) nel senso che ciascun Presidente della Repubblica potesse nominare cinque senatori a vita<sup>6</sup>. Pur trattandosi di una interpretazione in seguito mutata<sup>7</sup>, viene ora espressamente esclusa, in modo da evitare che il numero dei senatori nominati possa assumere un peso decisivo nelle dinamiche politico-partitiche, tanto più in un collegio numericamente ridotto<sup>8</sup>.

La legge di revisione costituzionale da ultimo approvata si differenzia, però, in modo evidente, dalle "mancate" riforme prima ricordate. Infatti, mentre in passato le proposte di riduzione (peraltro più contenute) del numero degli eletti erano inserite in una più ampia e meditata revisione dell'assetto bicamerale, si è ora scelto di modificare esclusivamente la composizione numerica dei due rami del Parlamento.

Non solo: al momento in cui si scrive nessun disegno di legge di revisione del sistema bicamerale è all'esame delle Camere e, di contro, quelli in corso di approvazione tendono a rendere il nostro sistema bicamerale ancora "più perfetto"<sup>9</sup>.

Si fa qui riferimento ai progetti di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento volti ad equiparare l'elettorato attivo e passivo delle due Camere.

La Camera dei Deputati ha già approvato un progetto di riforma dell'art. 57 Cost., che con cui si intende disporre l'abbassamento dell'elettorato attivo per il Senato a 18 anni. Tale progetto è stato trasmesso al Senato (A.S. 1440), ove, il 15 gennaio scorso, la Commissione Affari costituzionali ne ha concluso l'esame, approvando contestualmente anche un emendamento che prevede anche una riduzione dell'elettorato passivo da quaranta a venticinque anni.

Se questo progetto di revisione costituzionale sarà definitivamente approvato avremo una piena equiparazione dell'elettorato attivo e passivo di Camera e Senato e, dunque, l'eliminazione di uno dei pochissimi elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento

### **3. Le ragioni della riduzione del numero dei parlamentari**

Non è facile definire con precisione gli obiettivi che si propone la riforma costituzionale qui in commento, che - come si è detto - "slega" la riduzione del numero dei parlamentari da qualsiasi riforma che intervenga anche sulle modalità di selezione dei senatori e sulle funzioni dei due rami del Parlamento.

---

<sup>6</sup> Pertini ruppe la prassi fino ad allora seguita nel 1984, nominando due senatori a vita (Bobbio e Bo) nonostante l'Assemblea di Palazzo Madama ne includesse già cinque. In seguito anche Cossiga seguì questa interpretazione estensiva del disposto costituzionale.

<sup>7</sup> Il Presidente Scalfaro tornò infatti a seguire l'interpretazione restrittiva dell'art. 59, comma 2, Cost., peraltro maggioritaria in dottrina.

<sup>8</sup> Per un commento su tale disposto dell'art. 59 Cost., si rinvia a V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (La verifica dei poteri)*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1968, pp. 596 ss.

<sup>9</sup> Cfr., da ultimo, Resoconto sommario 124esima seduta Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, 15 gennaio 2020.

La lettura delle relazioni illustrative dei disegni di legge costituzionale non risulta, sul punto, particolarmente illuminante.

Solo nella relazione illustrativa di uno dei disegni di legge da cui ha avuto origine la revisione costituzionale qui in esame, la A.S. n. 215 (Quagliariello), si intravede un riferimento ideale ai progetti di riforma costituzionale sopra ricordati. Evidenziando la necessità di rivedere la forma di governo definita dalla Costituzione, si propone la riduzione del numero dei parlamentari come passo preliminare ad una più ampia revisione costituzionale, assumendo che tale intervento possa, nel frattempo, «contribuire a rendere il nostro bicameralismo meno rissoso e conflittuale e il procedimento legislativo più agile e spedito, nonché a consentire di ridurre opportunamente i costi della politica senza forzare le disposizioni costituzionali e la certezza del diritto». Se ne può dedurre che, nella prospettiva di questi proponenti, l'obiettivo ultimo resti una democrazia maggioritaria, «decidente»<sup>10</sup>, in cui il baricentro della forma di governo si sposta sul potere esecutivo, alla quale sarebbe più funzionale un numero più esiguo di parlamentari.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale A.S. n. 515 (Calderoli, Perilli) non vi è alcuna indicazione delle ragioni della riforma.

Infine, in quella di accompagnamento al disegno di legge costituzionale A.S. n. 805 (Patuanelli, Romeo) si legge che la riduzione del numero dei parlamentari è preordinata a «favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e, dall'altro, ottenere concreti risultati in termini di spesa (dunque ridurre i costi della politica)».

Dalla lettura delle relazioni, si può dunque concludere, nel complesso, che la riduzione del numero dei componenti di Camera e Senato vada ricondotta non tanto a meditati obiettivi di politica costituzionale, quanto a contingenti motivi di natura politica e, in particolare, alla volontà di dare un segnale al sentimento di antipolitica presente in alcuni strati della società, come se l'incapacità decisionale sia imputabile alla dimensione dell'organo rappresentativo e i conti pubblici possano trarre giovamento dalla riduzione di questo costo specifico della politica.

In realtà, come ben sa chi conosce il funzionamento delle Camere è illusorio confidare che la mera riduzione dei componenti di un organo possa produrre di per sé effetti positivi sulla sua funzionalità. L'efficienza delle Camere – intesa come capacità delle Assemblee di assumere decisioni in tempi rapidi – dipende da ragioni politiche (numero dei partiti, compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti sono disciplinati dai regolamenti parlamentari. Peraltro, come è stato giustamente osservato, in tempi recenti ciò che in Parlamento semmai manca è il tempo della discussione<sup>11</sup>, necessario a rendere più funzionale e ordinato il procedimento e a compiere scelte ponderate, il più possibile condivise, tradotte in testi legislativi redatti con buona tecnica normativa.

Illusorio è anche pensare che i conti pubblici possano trarre beneficio dal mancato pagamento di qualche indennità.

#### **4. Le possibili conseguenze della riforma**

---

<sup>10</sup> L'espressione è di L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, XXI ss.

<sup>11</sup> M. Luciani, testo dell'audizione svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 27 marzo 2019, ma anche G. Rivosecchi, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa* (12 aprile 2019), in *Osservatoriocostituzionale* fasc. n. 1-2/2019.

Quanto sin qui osservato non significa ovviamente che il numero dei componenti delle Assemblee rappresentative non possa essere ridotto anche in assenza di una complessiva riforma dell'assetto bicamerale.

Due aspetti meritano considerazione.

In primo luogo, c'è un profondo significato simbolico dietro la scelta di incidere sul numero dei componenti dell'organo.

Terracini riteneva che la posizione costituzionale del Parlamento democraticamente eletto si rivelasse anche per il numero dei suoi rappresentanti. In effetti, spesso, quando si vuole ridurre il peso istituzionale di un organo si propone di diminuirne i componenti.

Si potrebbe, però, anche argomentare il contrario e, cioè, che un numero ridotto di parlamentari potrebbe rendere il Parlamento più forte e più autorevole<sup>12</sup>.

Difficile prendere una posizione sul punto: se si eccettuano le soluzioni più radicali (troppi o troppo pochi) – ma non è questo il caso – non è possibile valutare in astratto quale sia il numero “adeguato” per la composizione di un organo collegiale.

Troppi sono i fattori, soprattutto extra-giuridici, capaci di incidere sull'autorevolezza di un organo.

Tanto allora conta, in un caso come quello che ci occupa, il modo in cui la riforma costituzionale viene narrata agli elettori, se essa è presentata come una “sanzione” per il ceto politico-parlamentare ovvero come un modo per restituire autorevolezza e centralità al Parlamento.

Nel primo caso, saremmo al cospetto di un ulteriore e preoccupante segnale di crisi della democrazia rappresentativa, poiché chiedere un voto “contro” il Parlamento contribuisce alla sua delegittimazione.

Nella seconda ipotesi, invece, si potrebbe cogliere l'occasione per ripensare seriamente ai metodi di selezione del personale politico-parlamentare con l'obiettivo di migliorarne la qualità. I vertici dei partiti, cui compete la formazione delle liste elettorali, dovrebbero essere indotti, in considerazione della scarsità dei seggi in palio, a selezionare personalità più note e di maggiore prestigio.

La seconda e distinta questione riguarda l'impatto della riforma sulla rappresentanza del pluralismo politico.

Molti commentatori sostengono che la riduzione del numero dei parlamentari, alterando il rapporto numerico tra elettori ed eletto<sup>13</sup>, incida “di per sé” negativamente sulla democrazia rappresentativa<sup>14</sup>, poiché inevitabilmente comprime il numero delle forze rappresentate in Parlamento o la consistenza di quelle con minore seguito elettorale.

Molti altri invece evidenziano come, sotto questo aspetto, un numero minore di eletti renda ancora più decisiva la scelta del sistema elettorale. La rappresentazione del pluralismo politico dipende in effetti, in larga misura, dalla formula elettorale prescelta e, poiché per ragioni tecniche nessuna formula elettorale (neppure quella esclusivamente proporzionale) fotografa perfettamente gli orientamenti dell'elettorato, dal modo in cui sono disegnati circoscrizioni e collegi.

Di tutto ciò non vi è però traccia nelle tre ricordate relazioni illustrative.

---

<sup>12</sup> C. Fusaro, *nota scritta inviata alla Commissione Affari costituzionali del Senato*, 21 novembre 2018; G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero di parlamentari a applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatoriocostituzionale* 3/2019, p. 5.

<sup>13</sup> Sotto questo aspetto, con la riforma si passa, alla Camera, da 96.000 a 151.200 e, al Senato, da 184.424 a 302.420 (cfr. Dossier Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 7 ottobre 2019, p. 5).

<sup>14</sup> Cfr. A. Algostino, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale. Rassegna*, 30 settembre 2019 (ma anche già anni fa della stessa Autrice, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC* 2/2012).

Nella relazione al disegno di legge costituzionale A.S. n. 805 si avvertiva che l'approvazione della riforma degli artt. 56, secondo comma, e 57, secondo comma, Cost. avrebbe richiesto un adeguamento della legge elettorale affinché fosse applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari (su cui v. *infra*), ma non si operava alcun riferimento all'impatto che la riduzione del numero di collegi uninominali e plurinominali potrebbe avere sul numero dei partiti rappresentati.

La questione, invece, merita opportuni approfondimenti, poiché la proporzione numerica tra eletto ed elettori, che certamente questa riforma aumenta<sup>15</sup>, è solo il primo fattore che incide sulla rappresentanza del pluralismo. Molto di più conta come i seggi sono distribuiti sul territorio nazionale e come i voti si trasformano in seggi, ossia come è scritta la legge elettorale.

## **5. Riduzione del numero dei parlamentari e autoapplicatività della legge elettorale vigente**

Non sappiamo ancora se la riforma degli artt. 56 e 57 della Costituzione entrerà in vigore.

Poiché la legge di revisione costituzionale è stata approvata a maggioranza assoluta e, nei tre mesi successivi alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, un quinto dei membri del Senato (per la precisione, settantuno) hanno presentato richiesta di referendum costituzionale<sup>16</sup>, **dobbiamo attendere il voto popolare. La consultazione – originariamente fissata in data 29 marzo 2020 – è stata posticipata a causa dell'emergenza sanitaria e dovrebbe svolgersi nell'autunno 2020. Il rinvio è stato disposto dall'art. 73 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in espressa deroga a quanto previsto dall'art. 15 della l. n. 352 del 1970.**

Nel frattempo, le Camere si sono preoccupate che, in caso di voto favorevole alla riforma, la legge elettorale vigente sia applicabile anche ad un numero ridotto di parlamentari.

A tal fine, è stata approvata – parallelamente al procedimento di revisione costituzionale degli artt. 56 e 56 Cost., e prima che quest'ultimo fosse terminato – la legge 27 maggio 2019, n. 51 (recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), con cui sono state modificate alcune disposizioni del d.P.R. n. 361 del 1957 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati») e del decreto legislativo n. 533 del 1993 («Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»), sostituendo i riferimenti numerici “fissi” ivi previsti con delle proporzioni, così da rendere la formula elettorale vigente applicabile a prescindere dal numero dei rappresentanti (v. artt. 1 e 2).

Inoltre, all'art. 3, si è previsto che, se entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge (cioè entro maggio 2021) è promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione, sulla base di criteri oggettivi ivi previsti, dei collegi uninominali e plurinominali della Camera e del Senato<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> V. sopra nota n. 13.

<sup>16</sup> A pochi giorni dalla scadenza del termine per il deposito della richiesta di referendum presso la Corte di Cassazione, alcuni senatori (di Forza Italia) ritirarono le proprie firme. Il numero minimo necessario è stato poi raggiunto grazie all'adesione di altri parlamentari, specie della Lega.

<sup>17</sup> Questa disposizione era stata “coinvolta” nel quesito referendario proposto da otto Regioni italiane. In estrema sintesi, i promotori intendevano trasformare il sistema elettorale vigente (introdotto dalla legge n. 165 del 2017) in un sistema interamente maggioritario, attraverso l'abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono una assegnazione dei seggi con metodo proporzionale. Per superare i problemi legati all'auto-applicabilità della normativa di risulta con riferimento alla necessità di ridefinire i collegi elettorali, proponevano altresì di abrogare parte dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019, così da consentire al Governo di ricorrere a questa delega per ridefinire i collegi uninominali in caso esito positivo del

Questa delega dovrà essere esercitata (se il referendum avrà esito positivo) *entro sessanta giorni* dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

Tale termine corrisponde a quello previsto dalla stessa legge di revisione costituzionale, la quale, all'art. 4, dispone che le modifiche agli artt. 56, 57 e 59 Cost. si applicano a decorrere 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 *sessanta giorni* dalla sua entrata in vigore.

Questo complesso intreccio di termini previsto da fonti di rango costituzionale e di rango primario si è reso necessario per evitare che – una volta promulgata la legge di revisione costituzionale – sia impossibile, nei sessanta giorni immediatamente seguenti, indire le elezioni per il rinnovo delle Camere a causa dell'assenza di una legge elettorale applicabile.

Le leggi elettorali sono leggi costituzionalmente necessarie: come la stessa Corte costituzionale ha più volte evidenziato, soprattutto nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, è infatti sempre necessario garantire l'esistenza di un sistema elettorale «permanentemente efficiente (...) in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, esercizio che a sua volta non può subire impedimenti» (sentenza n. 5 del 1995).

Il legislatore costituzionale, nel ridurre il numero dei parlamentari, aveva, per la verità, tre opzioni<sup>18</sup>. Anzitutto, avrebbe potuto prevedere, nelle norme finali, un sistema elettorale applicabile, in via transitoria, al numero ridotto di parlamentari sino all'approvazione di una nuova legge elettorale<sup>19</sup>.

In secondo luogo, avrebbe potuto subordinare l'applicazione della riforma costituzionale all'approvazione di una nuova legge elettorale.

La terza soluzione – quella prescelta – era rendere applicabile il sistema elettorale vigente anche ad un numero ridotto di parlamentari.

Si trattava dell'opzione politicamente più facile, poiché non obbligava i partiti a confrontarsi, in fase di approvazione della riforma costituzionale, anche sul sistema elettorale, né, subordinando all'approvazione di una nuova legge elettorale l'applicazione dei nuovi artt. 56 e 57 Cost., prestava il fianco a pratiche dilatorie.

Le Camere tuttavia, per rendere applicabile i sistemi elettorali vigenti anche ad un numero ridotto di parlamentari, non hanno dovuto solo sostituire i riferimenti a numeri fissi con delle proporzioni, ma – come già ricordato – hanno anche dovuto prevedere una delega, incerta nell'*an*, per la rideterminazione di circoscrizioni e collegi.

Pertanto, se, in caso di esito positivo del referendum, la legge di revisione costituzionale entrerà in vigore, il Governo dovrà affrettarsi a ridisegnare i collegi (uninominali e plurinominali) per consentire, trascorsi i sessanta giorni, il rinnovo delle Camere.

---

referendum. La Corte ha però ritenuto che un simile intervento fosse eccessivamente manipolativo e, con sentenza n. 10 del 2020, ha dichiarato inammissibile l'intero quesito.

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, M. Podetta, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos* 2/2019, pp. 4-7.

<sup>19</sup> Così ad esempio si prevedeva per l'elezione del Senato nelle leggi di revisione costituzionale bocciate con referendum nel 2016 (v. specie art. 39 della legge costituzionale «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 e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione») e nel 2006 (V. art. 53 del testo di legge costituzionale «Modifiche alla Parte II della Costituzione»).

Come già accaduto in occasione dell'entrata in vigore della legge n. 165 del 2017<sup>20</sup>, che ha riscritto il sistema elettorale di Camera e Senato, l'operatività del sistema elettorale sarà nella disponibilità del Governo, poiché, se non saranno ridisegnati collegi e circoscrizioni nei termini previsti dalla legge delega, non sarà possibile indire nuove elezioni. Diversamente – è bene ricordarlo – l'art. 7, comma 2, della legge n. 277 del 1993 (conosciuta come “legge Mattarella”), con soluzione ben più prudente, aveva delegato il Governo a definire i collegi uninominali entro quattro mesi, ma aveva anche stabilito, all'art. 10, che il nuovo sistema elettorale si sarebbe applicato solo a decorrere dall'entrata in vigore di questo decreto legislativo.

## 6. Verso una nuova legge elettorale?

In attesa che i cittadini si pronuncino, il Parlamento sta già discutendo della riforma della legge elettorale.

È, infatti, ormai a tutti evidente che l'adattamento dell'attuale sistema elettorale (quello introdotto con la ricordata legge n. 165 del 2017) ad un numero più contenuto di parlamentari, pur obbligatorio per garantire il rinnovamento delle Camere, non è una operazione “neutra” sul piano della rappresentanza<sup>21</sup>.

Anzitutto, i collegi uninominali in cui il seggio è attribuito con sistema maggioritario a turno unico saranno in numero decisamente inferiore. Di conseguenza, poiché per conquistare tale seggio i candidati dovranno cercare voti su un territorio di più vaste dimensioni, è presumibile che prevarranno – ancor più di quanto avvenuto nelle ultime elezioni – i candidati dei partiti più strutturati e, al loro interno, i candidati che potranno sostenere un costo più elevato della campagna elettorale<sup>22</sup>. In secondo luogo, dal momento che resta fermo il numero minimo e massimo dei seggi in palio in ciascuna circoscrizione, anche i collegi plurinominali diminuiranno e diventeranno più ampi. E poiché per ottenere un eletto sarà necessario avere un quoziente elettorale più elevato, l'effetto – soprattutto per il Senato le cui circoscrizioni corrispondono al territorio delle Regioni – sarà molto più selettivo.

In conclusione, se la riforma costituzionale entrerà in vigore e se rimarranno i sistemi elettorali definiti dalla legge n. 165 del 2017, questi, applicati ad un numero ridotto di parlamentari, produrranno un più elevato effetto implicito di sbarramento, poiché i partiti con minore seguito elettorale – salvo che siano fortemente radicati in un territorio – difficilmente avranno eletti<sup>23</sup>.

Per questo – come si diceva – già si discute della necessità di riformare la legge elettorale vigente, così da introdurre un sistema che non penalizzi eccessivamente i partiti con un minore seguito elettorale.

---

<sup>20</sup> Si veda, in particolare, l'art. 3 della l. n. 165 del 2017, che delegava il Governo, entro trenta giorni, a disegnare circoscrizioni e collegi.

<sup>21</sup> Che non si tratti di una scelta neutra sul piano della rappresentanza è stato sottolineato da molti commentatori: M. Podetta, *op. cit.*, p. 15, F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre less is more*, in *Osservatoriosullefonti.it* 2/2019, p.17.

<sup>22</sup> C. Fusaro e D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it* 14/2019, pp. 8-10.

<sup>23</sup> Per maggiori dettagli, cfr. G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

Al momento in cui si scrive, è stato avviato l'esame della proposta di legge di iniziativa parlamentare A.C. n. 2329, con cui si vorrebbe introdurre un sistema elettorale proporzionale, con soglie di sbarramento (al 5% a livello nazionale per la Camera e 15% a livello regionale per il Senato) e senza voto di preferenza. L'elettore sarebbe chiamato ad esprimere il proprio voto solo per liste bloccate, composte, però, da un numero abbastanza limitato di candidati (nella scheda per la Camera, minimo tre e massimo otto; nella scheda per il Senato, massimo otto). Le liste che non riescono a raggiungere le soglie di sbarramento indicate, ma che ottengono, alla Camera, almeno tre quozienti in almeno due regioni e, al Senato, almeno un quoziente nella circoscrizione regionale, avrebbero qualche eletto (c.d. "diritto di tribuna" per i partiti con minore seguito elettorale).

Interessante notare come, sia nella relazione illustrativa, sia nel dibattito in Commissione<sup>24</sup>, sia stato evidenziato che la proposta è dettata dalla volontà «di meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza», soprattutto alla luce dell'approvazione della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

A questa proposta, frutto di un accordo assunto nell'ambito dell'attuale maggioranza, si contrappone quella della Lega che ha depositato progetti di legge sia alla Camera (A.C. n. 2346) sia al Senato (A.S. n. 1534), con l'obiettivo di ripristinare il sistema elettorale misto che fu applicato tra il 1993 e il 2005.

La sentenza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria avanzata da otto Regioni e volta a trasformare l'attuale sistema elettorale misto in un interamente maggioritario a turno unico (sentenza n. 10 del 2020) ha però avuto l'effetto di rallentare il dibattito politico su questo tema. È dunque probabile che, se il procedimento legislativo troverà sbocco nell'approvazione di una nuova legge elettorale, ciò avverrà dopo il voto referendario e solo se quest'ultimo determinerà la riduzione del numero dei parlamentari.

---

<sup>24</sup> V. seduta della I<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera del 14 gennaio 2020.