UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-88
II. Italia – Consigli regionali	89-180
III. Francia	181-266
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-433

Introduzione alla Ricerca

1. La ricerca svolta nel 2020 dai partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari affronta anche quest'anno una tematica strettamente legata alla vita delle Assemblee elettive e più in particolare alle modalità di funzionamento degli istituti della rappresentanza politica, ossia la dimensione dei Parlamenti.

Come negli anni precedenti si è scelto un taglio comparatistico che appare decisamente congeniale perché le questioni relative al numero dei parlamentari incrociano fondamentali problematiche relative al funzionamento delle democrazie rappresentative. È stato infatti affermato che «il numero di Deputati e Senatori [...] ha una sua importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento del sistema elettorale e, naturalmente, della rappresentanza sono, infatti, i 'numeri' e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio» (Carrozza).

Sul piano comparatistico la letteratura politologica ha tentato di individuare linee di tendenza relative al rapporto tra numero di abitanti e grandezza delle assemblee elettive (si pensi alla c.d legge della radice cubica). Si tratta peraltro di indicazioni da assumere con grande cautela sul piano costituzionale, poiché ogni valutazione sul numero dei seggi dipende da una complessità di variabili, istituzionali (tra queste la forma di governo, la struttura del Parlamento, l'assetto territoriale dello Stato) e non istituzionali.

Così, ad esempio, in ordinamenti federali un numero più basso di parlamentari nazionali, spesso in un contesto di bicameralismo differenziato (che vede sovente una composizione

numericamente ridotta della seconda Camera), convive talvolta con una platea ampia di eletti a livello territoriale, a dimostrazione che le scelte relative alla composizione non possono essere disgiunte dalla più generale definizione del ruolo e delle competenze spettanti ai territori.

Con riferimento all'Italia il tema appare di particolare attualità alla luce dell'approvazione della legge costituzionale di modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost. (sulla quale è stato richiesto il referendum di cui all'art. 138 Cost.), che riduce a 400 i deputati e a 200 i senatori elettivi, appportando quindi un taglio di circa il 36% dei parlamentari.

Peraltro, nell'esperienza italiana, la problematica del numero dei parlamentari e della loro riduzione non è certo nuova: anche l'approvazione della l. cost. 2/1963, che fissò in 945 i parlamentari elettivi, vide voci critiche che lamentarono l'incremento del numero dei deputati e senatori che essa avrebbe determinato nell'immediato (in effetti, poiché nelle elezioni del 1958 furono eletti 596 deputati e 246 senatori, l'incremento fu di 103 parlamentari, precisamente di 34 deputati e 69 senatori); tuttavia, la *ratio* di tale riforma, che nella proposta originaria collegava la nuova disciplina del numero dei parlamentari a un disegno più vasto anche con una parziale trasformazione del sistema di elezione del Senato (in particolare, con la previsione di un collegio unico nazionale, riservato a coloro che avessero già esercitato un mandato parlamentare), fu quella di limitare il continuo e potenzialmente indeterminato aumento dei parlamentari indotto dall'aumento della popolazione (con le regole costituzionali in vigore fino al 1963 avremmo oggi oltre mille parlamentari), oltre a parificare la durata della legislatura per i due rami del Parlamento.

Successivamente, la riduzione del numero dei parlamentari è stata affrontata in tutte le più rilevanti progettazioni costituzionali ma all'interno di prospettazioni più vaste che, in particolare, erano riferite alle funzioni delle Camere e, in alcuni casi, alla più complessiva disciplina della forma di governo.

Prescindendo da ogni valutazione sul merito della riforma pendente, appare comunque necessario che ad essa, se supererà il vaglio del referendum costituzionale, si accompagnino conseguenti e coernti riforme sul versante della legislazione elettorale nonché dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere.

Su entrambi questi aspetti si sofferma il rapporto relativo all'Italia (con riferimento al Prlamento nazionale).

Sul primo versante, con la riduzione del numero dei parlamentari, è sicuro l'aumento del numero medio di abitanti per parlamentare eletto, conseguente al taglio del 36,5% dei parlamentari: in particolare, con riferimento ai deputati il rapporto aumenterà da circa 96 mila abitanti a circa 151 mila abitanti; con riferimento ai senatori da circa 188 mila abitanti a circa 303 mila.

Con particolare riferimento al Senato, la riduzione a 192 senatori eletti nelle Regioni (8 spetteranno alla circoscrizione estero) farà sì che ben 11 Regioni eleggeranno non più di 6 senatori. Ma anche con riferimento della Camera, assumendo le 28 circoscrizioni individuate

dalla vigente legge elettorale, ben 9 eleggeranno non più di 10 deputati.

La diminuzione del numero dei parlamentari è destinata a determinare effetti di maggiore selettività della legge elettorale e quindi un effetto sistemico rilevante, ancora più evidente con riferimento al Senato, oltre ad un'ampliamento (peraltro diseguale tra le circoscrizioni) dei collegi uninominali.

La compatibilità integrale dei sistemi elettorali delineati dalla l. 165/2017 con il mutato numero dei parlamentari appare quindi quantomeno problematica, tanto che la Camera sta discutendo una proposta di riforma della legge *Rosatellum-bis* (A.C: 2329, c.d. "Brescia"), che introdurrebbe sistemi elettorali proporzionali, con una soglia di sbarramento nazionale al 5% e un limitato "diritto di tribuna".

Sul piano dell'organizzazione e delle funzioni delle Camere appare ineludibile una riforma dei regolamenti parlamentari: a quest'ultimo proposito, il Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019 ha annunciato l'avvio di un percorso di revisione del regolamento che dovrebbe riguardare la disciplina dei *quorum* laddove individuati in numeri fissi, la disciplina dei requisiti numerici per la formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto, la composizione degli organi interni e il numero delle Commissioni permanenti.

Parte della dottrina ha però evidenziato l'inopportunità di un approccio "chirurgico", e quindi solo manutentivo, alla revisione dei regolamenti, ritenendo invece necessario un ripensamento complessivo della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere. In ogni caso, i rischi insiti in una "opzione zero" o in interventi minimali sono davvero seri: poiché è sostenibile che i regolamenti vigenti rischierebbero di determinare gravi disfunzionalità con un numero più limitato di parlamentari, soprattutto con riferimento al Senato, la prospettiva di una "disapplicazione" sistematica della fonte regolamentare nella prassi (peraltro già iniziata da tempo), e quindi la perdita di centralità di questa fonte, è assai probabile.

Oltre ai regolamenti parlamentari un intervento di riforma dovrebbe riguardare il numero e la composizione delle Commissioni bicamerali che andrebbero adeguate (o meglio, ripensate) alla luce del mutato numero dei parlamentari.

2. La riduzione del numero dei deputati e dei senatori è stata anticipata da quella dei consiglieri regionali.

Il rapporto relativo alle Regioni evidenzia i non pochi problemi relativi alla consistenza del taglio, invero assai ampia, che in alcuni casi ha ridotto la consistenza dei Consigli ad assemblee di appena 21 componenti.

Tale riduzione è stata determinata da decreti legge (d.l. 138/2011; 174/2012), tanto discutibili nei contenuti (parte della dottrina aveva dubitato della loro legittimità costituzionale per violazione della competenza statutaria di cui all'art. 123 Cost.) quanto addirittura "richiesti"

dalla Conferenza delle Regioni sul presupposto dell'incapacità politica dei Consigli regionali di esercitare la propria competenza. Da parte sua la Corte costituzionale ha giustificato la competenza statale, sulla base della competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica (interpretata quindi in modo decisamente estensivo) e, opinabilmente, sulla base degli artt. 48 e 51 Cost., poiché la fissazione da parte del legislatore nazionale del numero massimo dei consiglieri garantirebbe il diritto dei cittadini ad essere egualmente rappresentati (sent. 198/2012).

La riduzione del numero dei consiglieri ha indotto modifiche alle legislazioni elettorali regionali e modifiche nell'organizzazione dei Consigli.

Sul primo versante, le innovazioni hanno riguardato in primo luogo le soglie di sbarramento, che sono state adeguate (ma non in tutte le Regioni) alle c.d. "soglie implicite" aumentate con il più basso numero dei consiglieri, e, in secondo luogo, l'articolazione delle circoscrizioni: nelle Regioni meno popolose, infatti, la riduzione dei consiglieri ha determinato o il passaggio ad un'assegnazione dei seggi direttamente ed esclusivamente a livello regionale (così Molise, Umbria, Basilicata) o un accorpamento delle circoscrizioni provinciali (Calabria) o, ancora, uno "spacchettamento" di quella più popolosa (Toscana).

Sul piano dell'organizzazione e delle funzioni dei Consigli, alcune Regioni hanno provveduto a modificare, più o meno organicamente a seconda dei casi, i regolamenti interni dei Consigli. Su questo versante sembrano emergere le maggiori criticità: in alcuni Consigli infatti, le Commissioni permanenti si sono ridotte a collegi assai ristretti nei numeri (così in Molise), in altri invece il numero è rimasto invariato ma ciò ha determinato la necessità che i consiglieri facciano parte di più commissioni, giunte o altri organi interni.

3. Come si è accennato, in questa materia la comparazione è uno strumento prezioso, a maggior ragione perché anche in altri ordinamenti la questione della composizione delle assemblee parlamentari è oggetto di proposte di riforma.

La ricerca ha analizzato la tematica con riferimento alla Francia, alla Germania e alla Spagna.

A) In Francia il numero di componenti dell'Assemblea nazionale è fissato dallla Costituzione solo nel massimo (art. 24; in precedenza, nessuna previsione era contenuta nella Carta fondamentale).

La legge elettorale ha provveduto progressivamente ad aumentare il numero dei collegi uninominali fino alla metà degli anni ottanta per tenere conto dell'incremento demografico. Si è giunti al numero di 577 deputati che, come accennato, è stato costituzionalizzato nella revisione del 2008 come numero massimo.

Nel 2017 all'inizio del suo mandato Macron ha annunciato un progetto di innovazione istituzionale che tocca una pluralità di oggetti: ai fini della presente ricerca è da richiamare il fatto che nel testo presentato nel 2019 propone la riduzione di 1/4 dei parlamentari (per l'Assemblea nazionale da 577 a 404), accompagnata all'introduzione nella legge elettorale per

l'Assemblea nazionale di una quota proporzionale e dal divieto di cumulo dei mandati, nell'ottica di un migliore funzionamento del Parlamento.

È interessante il collegamento tra la riduzione del numero dei parlamentari, una progettata riforma elettorale e una valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa che nella logica della rappresentatività appaiono misure in qualche modo "compensative".

Certo, anche in questo caso non sono mancati dubbi, in particolare sul combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari e della riforma elettorale, con la riduzione del numero dei collegi uninominali a 346 (assai più grandi) e l'interazione con una quota proporzionale basata su liste nazionali senza possibilità per gli elettori di effettuare il panachage né di esprimere preferenze.

B) In Germania, nel silenzio della Costituzione il numero dei componenti del *Bundestag* è fissato dalla legge elettorale in 598 componenti. Tale legge però, come è noto, prevede un complesso sistema misto, con effetti però proporzionali, che contempla la possibilità sia di mandati aggiuntivi che di mandati compensativi moltiplicatisi nel corso del tempo per almeno tre fattori: una partecipazione disomogenea al voto; una frammentazione partitica crescente; un accentuato ricorso al voto disgiunto.

Per questo l'attuale *Bundestag* è composto da ben 709 deputati.

Per questa ragione in Germania il dibattito sulla riforma elettorale ferve anche nel timore che alle prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino ad 800 soprattutto come conseguenza dei mutamenti del sistema partitico, in direzione di un indebolimento dei partiti più grandi. Tuttavia, le soluzioni proposte sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione – partiti politici.

Che però il problema della composizione del *Bundestag* sia divenuto ormai urgente, è dimostrato anche dalla lettera aperta firmata da 100 costituzionalisti tedeschi nel settembre 2019. In essa sono evidenziate le distorsioni del modello amplificatesi con le elezioni del 2017, che hanno determinato effetti paradossalmente antidemocratici sul diritto di voto in quanto il sistema elettorale "è diventato così complicato che quasi nessun elettore capisce cosa produrranno da ultimo i suoi due voti". Oltre alla necessità di semplificazione della legge elettorale, si evidenzia il fatto che "l'enorme sovradimensionamento del Bundestag influisce sulle sue funzioni" cui si aggiungono inutili costi aggiuntivi.

C) In controtendenza con gli ordinamenti finora ricordati è la Spagna: l'art. 68 della Costituzione stabilisce un limite minimo di 300 deputati e uno massimo di 400, rimettendo l'individuazione del numero al legislatore ordinario. Lo stesso art. 68, inoltre, individua le circoscrizioni elettorali nelle Province, stabilendo che a ciascuna di esse sia assegnato un numero minimo iniziale di seggi e che il riparto avvenga direttamente ed esclusivamente a livello circoscrizionale.

Il numero concretamente fissato di 350 (uno dei più bassi in Europa in relazione alla popolazione) e l'assegnazione dei seggi a livello territoriale hanno determinato effetti distorsivi per correggere i quali era stato proposto da più parti un innalzamento del numero

dei deputati, che però non ha avuto seguito per l'opposizione dei due partiti maggiori a livello nazionale (PP e PSOE). Di segno opposto sono state, invece, le riforme tentate e in qualche caso realizzate nell'ambito delle *Comunidades autònomas*, finalizzate a ridurre la consistenza numerica delle assemblee legislative essenzialmente per ragioni legate al contenimento della spesa pubblica.

4. Come si vede, la questione affrontata dalla ricerca intercetta questioni cruciali: che ineriscono alla funzionalità e alla legittimazione della rappresentanza politica anche nelle democrazie "consolidate". Il suo frequente riproporsi nelle agende di politica istituzionale è, da un lato, la spia di come quella stessa legittimazione sostanziale sia un obiettivo mai pienamente soddisfatto e sempre necessitante di revisioni strategiche circa la conformazione espressiva delle assemblee legislative; dall'altro, è l'indicatore di quanto la dimensione dei parlamenti sia anche e sempre figlia di ricorrenti visioni, calcoli e retoriche di breve e brevissimo momento.

I

L'Italia - Stato

di

Alessandra Mazzola

Micol Pignataro

Elena Rolfini Scamorza

Rosario Strabone

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

ITALIA – PARLAMENTO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Il tema del numero dei parlamentari in Assemblea costituente e la costituzionalizzazione del rapporto. – 2. Il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari nei numerosi progetti di riforma costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione ai giorni nostri. – 3. *Iter*, contenuti e proposte collegate al testo di legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». – 4. Quale impatto potrebbe avere il "taglio" del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana. – 5. Il rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale. – 6. Quali ripercussioni potrebbe avere la riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti? – 7. Quali effetti avrebbe la riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento interno delle Camere e come i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere "riadattati" al nuovo Testo costituzionale. – 8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del *referendum* a causa della pandemia. – 8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. – 8.2. Il rinvio del *referendum* a causa della pandemia da SARS-CoV-2. – 9. La perdurante attualità della Costituzione. Alcune considerazioni a margine dell'ennesimo progetto di riforma costituzionale. – 10. Bibliografia.

La diminuzione del numero dei componenti la Camera repubblicana sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni.
[Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 18 settembre 1946]

1. Il tema del numero dei parlamentari in Assemblea costituente e la costituzionalizzazione del rapporto.

di *Micol Pignataro*

Il dibattito in Assemblea costituente sulla formazione del futuro Parlamento si concentrò prevalentemente sul sistema bicamerale, in particolar modo sulla composizione e sulle funzioni della seconda Camera. Ciononostante, la discussione in merito al numero di parlamentari non fu né di rilevanza secondaria né oggetto di una minore contenziosità. Ad esempio, lo scontro fra interessi come la rappresentatività e la funzionalità emerse con forza da subito, e non solo nel corso del dibattito che ha riguardato più specificatamente il numero

di componenti delle Camere, ma era insito anche nella decisione se la Costituzione dovesse fissare o meno in cifra assoluta il numero dei componenti. Come è stato rilevato in dottrina, optando per il criterio del rapporto tra parlamentari e abitanti, si privilegiò l'obiettivo della "finalità di rappresentanza" rispetto a quello di "funzionalità", che invece sarebbe stato valorizzato definendo la composizione dell'Assemblea con un numero fisso (come avvenne successivamente con la legge costituzionale del 1963, v. *infra*. para. 2)[1]. I dibattiti intercorsi fra il 1946 e la conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente sono anche indicativi della centralità del Parlamento, nonché del valore attribuito e riconosciuto ai singoli rappresentanti. Mentre lo Statuto albertino non definiva numericamente né i componenti della Camera dei deputati, né quelli del Senato, lasciando alla legge elettorale il compito di stabilire il numero di deputati eletti (*ex* art. 39) e al Re quello di nominare a vita, in numero non limitato, i membri del Senato (*ex* art. 33)[2], i Padri costituenti decisero di definire nel Testo costituzionale la composizione numerica delle due Camere. Infatti, nonostante venne timidamente avanzata l'idea che fosse più opportuno rinviare ogni decisione sulla composizione della Camera dei deputati alla legge elettorale, questa non venne né accolta, né messa a votazione proprio perché veniva considerato un aspetto fondamentale e necessario della Costituzione e tale omissione avrebbe rappresentato una lacuna nel testo finale[3].

Fin da subito era ben chiaro ai costituenti che il numero di componenti della Camera dei deputati dovesse essere stabilito in maniera commisurata alla struttura che avrebbe assunto il corpo legislativo ed alle funzioni che l'Assemblea avrebbe svolto. Questa decisione era inoltre vista come strettamente legata non solo alla natura della composizione del Senato della Repubblica, ma anche ai compiti e alle materie assegnate alle Regioni. Basti citare l'On. Conti, che nel corso di una seduta della seconda Sottocommissione affermò che «con la nuova organizzazione statale, la risoluzione di molti problemi sarà affidata alle regioni. Se non si tiene presente questo punto di vista, si torna al concetto dello Stato accentrato, affidando nuovamente tutte le mansioni dello Stato al Governo, alla Camera e al Senato»[4]. Così anche l'On. Perassi, il quale condivideva l'idea di un numero di deputati ridotto perché passando da uno Stato accentrato ad uno decentrato, gli affari locali non sarebbero più stati di competenza del centro. «Con ciò il campo di attività di ogni Deputato non [sarebbe stato] più così esteso come nel passato; onde l'opportunità di ridurre il numero dei membri della prima Camera»[5]. Ma c'era anche chi sosteneva che non fosse corretto determinare il numero dei componenti della Camera basandosi su una probabile limitazione delle sue attività in vista della futura costituzione delle Regioni; anzi, erano proprio la natura complessa e il carattere generale delle

[1] E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 29.

[2] L'articolo 39 si limitava a prevedere che «La Camera Elettiva è composta di Deputati scelti da Collegi Elettorali conformemente alla Legge»; mentre con riguardo al Senato l'art. 33 sanciva che esso «è composto di Membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato». Per una ricostruzione puntuale e concisa della variazione del numero di deputati tra il 1848 e la caduta del fascismo si riporta a E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?, cit.*

[3] Si veda lo scambio di battute tra gli On. Patricolo, Tosato, Nobile e Bozzi nel corso della seduta del 13 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[4] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 18 settembre 1946, p. 202.

[5] *Ibidem,* p. 203.

questioni che avrebbero interessato i lavori della Camera che giustificavano «una rappresentanza assai larga di tutte le correnti politiche del Paese, anche di quelle costituite dai partiti di minoranza, se veramente [si voleva] un regime democratico»[6].

Già da queste prime battute si evince che i Padri costituenti erano consapevoli che la composizione del Parlamento avrebbe determinato anche il grado di accessibilità dei partiti più piccoli a tale sede, dando così anche una forma specifica alla rappresentanza e alla rappresentatività. Per quanto riguarda il Senato, vi era anche la necessità di comprendere quale sarebbe stato il rapporto tra Parlamento ed enti locali; infatti, il dibattito sull'art. 57 della Costituzione si concentrò in via maggiore sulla previsione dell'elezione della seconda Camera "in via regionale". Altra questione ancora era se prevedere sia un numero minimo di senatori per Regione, che un numero aggiuntivo determinato dal rapporto con gli abitanti. Come spiegò il Presidente Terracini, i costituenti avevano tre possibilità da considerare: se assegnare alle Regioni null'altro che il numero di senatori discendente dal rapporto tra il quoziente e gli abitanti; oppure un numero minimo di senatori, assicurato indipendentemente dal rapporto tra quoziente e numero degli abitanti; e infine, se assegnare ad ogni Regione un numero fisso di senatori, un numero base, al quale aggiungere quell'altro numero variabile che discende dal solito rapporto tra quoziente e il numero degli abitanti[7]. Il progetto che si discusse in sede di Commissione prevedeva che il Senato sarebbe stato composto da cinque eletti per ogni Regione, cui aggiungere un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione di almeno 100.000 abitanti. In Assemblea fu approvata la proposta di fissare un rapporto tra senatori e abitanti di uno a 200.000 abitanti, con almeno sei senatori per ogni Regione e uno per la Valle d'Aosta[8].

Specie nel dibattito sulla composizione della prima Camera, le tesi proposte si distinguevano tra quelle favorevoli a un numero più contenuto di parlamentari e quelle favorevoli a un numero più ampio, a seconda che venisse privilegiata la funzionalità o la rappresentatività del Parlamento. Con riguardo al numero dei componenti della Camera dei deputati, fautore della prima posizione, nonché relatore della proposta inizialmente presentata alla seconda Sottocommissione, fu l'On. Conti, il quale proponeva di definire un numero di componenti pari a un deputato ogni 150.000 abitanti (corrispondente, all'epoca, a circa 300 deputati). I sostenitori[9] della proposta reputavano che un numero ridotto di componenti avrebbe potuto esercitare con maggiore perizia tecnica la funzione legislativa. Risulta dunque evidente che già ai tempi dell'Assemblea costituente si manifestava l'idea che vi fosse una correlazione tra numero di parlamentari e qualità (ora sostituita con efficienza) dei lavori, ed

[6] On. Fabbri, in Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 18 settembre 1946.

[7] Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947.

[8] La formulazione del testo finale prevedeva che «A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore».

[9] Tra questi si ricorda l'Onorevole Einaudi, il quale riteneva opportuno ridurre il numero dei membri anche per ragioni di tecnica legislativa, poiché «quanto più è grande il numero dei componenti di un'Assemblea, tanto più essa diventa incapace ad attendere all'opera legislativa che le è demandata». Si veda il suo intervento nella seduta del 18 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, p. 204 del resoconto sommario.

era ben presente anche la sfida di dover rilanciare l'immagine del Parlamento agli occhi dell'opinione pubblica. Proprio a supporto della sua proposta, l'On. Conti espresse il pensiero che «il popolo italiano disgraziatamente ha una sola abitudine circa il Parlamento: parlarne male; e con la nuova Costituzione occorrerà elevare il prestigio del Parlamento, al che si giunge per una via soltanto: diminuire il numero dei componenti alla futura Camera»[10]. Così anche in occasione della seduta dell'Assemblea costituente, nel corso della quale l'On. Conti disse che si dovrebbe «tendere a fare della Camera dei deputati un'Assemblea nella quale la dignità, la coltura, se possibile, la sapienza siano immediatamente riconosciute dal Paese il giorno successivo alle elezioni. Non si deve dire: quanta gente che non vale nulla! Si deve riconoscere l'esistenza di un'Assemblea legislativa composta di uomini degni della loro funzione»[11]. La questione della qualità della classe politica e dello svolgimento dei lavori in Parlamento è tutt'ora presente nel dibattito sia pubblico che istituzionale, e nel corso dell'elaborato si avrà modo di riflettere sul fatto che non vi siano prove certe che un Parlamento numericamente più piccolo riesca da solo a garantire una qualità migliore dei lavori e della legislazione; molto dipende anche dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti e dallo stato di salute sia del sistema politico che dei partiti. Un'altra valutazione che è opportuno venga fatta è se tra i limiti, e al contempo i pregi, della democrazia vi è la possibilità per tutti di accedere alla carica parlamentare, a prescindere dalla propria formazione, provenienza, competenza o percorso lavorativo. Quindi, sebbene sia pienamente condivisibile l'affermazione dell'On. Conti che «non occorre che i legislatori siano tanti: è necessario che siano buoni»[12], la domanda che bisogna porre è cosa si intenda per "buoni" e chi sia legittimato a definirlo.

Il tema della qualità dei parlamentari era, agli occhi dei padri costituenti, anche strettamente collegato alla questione della spesa pubblica. Se, da un lato, alcuni manifestavano il desiderio di voler accrescere il prestigio del Parlamento agli occhi dell'opinione pubblica attraverso la riduzione del numero dei parlamentari e il conseguente contenimento della spesa finanziaria[13], altri invece sostenevano che vi fosse un bene superiore che prevaleva anche sulla spesa. Ad esempio, l'On. Terracini espresse il suo dissenso verso posizioni favorevoli alla riduzione dei parlamentari per motivi di spesa pubblica quando affermò che anche «se una Nazione spende un miliardo in più per avere buone leggi, non si può dire che la spesa sia eccessiva, specie se le leggi saranno veramente buone ed anche se si consideri l'ammontare complessivo del bilancio in corso»[14]. Inoltre, e manifestando le sue ragioni affini alla questione della rappresentanza, Terracini ebbe modo di confermare che se anche «i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare qualche centinaio di

[10] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 202.

[11] Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, p. 329.

[12] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, resoconto sommario della seduta plenaria del 27 gennaio 1947, p. 194.

[13] Ad esempio, nel corso della seduta del 18 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione l'On. Perassi affermò che «all'opinione pubblica farebbe assai buona impressione una riduzione degli organi dello Stato, anche in riferimento alla situazione finanziaria del Paese», p. 203.

[14] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 206.

milioni in più», a fronte di un bilancio statale di centinaia di miliardi, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunziare ai vantaggi della rappresentanza»[15]. Questo ci offre l'occasione di considerare che probabilmente vi sia un bene intrinseco nella rappresentanza che non può essere controbilanciato con motivi quali quello della spesa pubblica, a patto che, chiaramente, questo bene sia pienamente preservato e pienamente realizzato.

Analizzando l'*iter* delle proposte che hanno portato alla stesura del testo finale della Costituzione, si evince che si è scelto di non ampliare troppo il rapporto tra eletti ed elettori, o comunque di non ampliarlo più di tanto. Infatti, in risposta alla proposta iniziale dell'On. Conti di un deputato ogni 150.000 abitanti, l'On. Fuschini (esponente della Democrazia Cristiana) avanzò l'ipotesi di stabilire un rapporto di un deputato ogni 80.000 abitanti perché «un deputato non riuscirà mai a soddisfare le necessità di una massa di 150.000 abitanti»[16]. Oltre alla consapevolezza del tema della rappresentatività e della rappresentanza, vi era anche l'auspicio di dare un ruolo centrale al Parlamento. In tal senso si leggono le parole di Terracini, il quale sosteneva che «la riduzione del numero sarebbe stata interpretata in senso antidemocratico e come volontà di ridimensionare il ruolo dell'organo rappresentativo come un cedimento ai sentimenti popolari antiparlamentari suscitati dal fascismo e dalle forze conservatrici» [17] . Mentre in sede di Sottocommissione si adottò una soluzione di compromesso, approvando il rapporto di un deputato ogni 100.000 abitanti, tale proposta non fu tuttavia approvata in sede di seduta plenaria della Commissione per la Costituzione, dove venne invece adottata la proposta dell'On. Fuschini. Inoltre, nonostante in Assemblea furono presentati emendamenti volti a riportare il rapporto a 100.000 abitanti, prevalse la decisione della Commissione e quindi la volontà di rafforzare la natura rappresentativa del Parlamento e del singolo rappresentante. In tal senso sono emblematiche le parole dell'On. Togliatti, il quale, constatando che il Gruppo Partito Comunista avrebbe votato la proposta dell'On. Fuschini, affermò che «una cifra troppo alta [avrebbe distaccato] troppo l'eletto dall'elettore» e che «l'eletto, distaccandosi dall'elettore, [avrebbe acquisito] la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di un rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti»[18].

Quello che i dibattiti in Assemblea costituente hanno fatto emergere con enfasi è che la composizione delle assemblee non è una mera questione numerica, ma è una decisione che rappresenta una tendenza verso la rappresentatività a fronte della funzionalità, e viceversa. Come è noto, e come si avrà modo di analizzare in maggior dettaglio nella prima parte dell'elaborato, le disposizioni costituzionali relative al numero dei parlamentari sono state sottoposte a revisione più volte, e oggi ci si trova dinanzi ad una nuova riforma, volta a ridurre in maniera significativa il numero dei rappresentanti. Alla luce dei profondi mutamenti che hanno condizionato anche la vita parlamentare e istituzionale italiana, basti pensare

---

[15] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947, p. 194.

[16] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946, p. 202

[17] *Ibidem.*

[18] Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario della seduta del 23 settembre 1947, p. 437.

all'impatto della globalizzazione e degli ordinamenti sovranazionali, una riforma pone nuovi interrogativi, ai quali solo il tempo, nonché le risposte normative dell'ordinamento e le reazioni degli assetti politico-istituzionali, potranno dare una risposta.

2. Il dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari nei numerosi progetti di riforma costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione ai giorni nostri.

di *Alessandra Mazzola*

Volendo fare una ricognizione dello stato di salute in cui versa la Repubblica italiana non possiamo prescindere dal considerare che la sua storia è caratterizzata da una lunga stagione «di proposte da parte – ma non solo – delle forze politiche di progetti di ingegneria costituzionale». Com'è noto, infatti, «è già a partire dalla metà degli anni Settanta che inizia a manifestarsi l'idea, con uno sviluppo impetuoso dall'inizio degli anni Novanta» della revisione della Costituzione, specialmente nella sua Parte Seconda, «al fine di risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro ordinamento democratico»[19]. Ciò posto, non si può tacere che sin dagli albori della vigenza del nostro Testo fondamentale, esso è stato sottoposto a manomissioni, tentate o fallite.

La ragione del continuo "ritocco" alla Carta del '48 deve essere imputata al fatto che spesso si è ritenuto che la crisi politica trovasse terreno fertile nella crisi del funzionamento della Costituzione. Tale percezione ha ingenerato «un fraintendimento gravido di conseguenze»[20], il quale a sua volta ha dato vita a numerosi progetti di ingegneria costituzionale[21] che ultimamente paino vivere un'inversione di tendenza. La riforma costituzionale che andremo ad analizzare, infatti, si propone come un progetto sintetico e puntuale. Tuttavia, per cogliere il significato profondo della proposta di riforma del "Governo del cambiamento" sembra opportuno individuare quante e quali sono le proposte di modifica volte ad incidere sul funzionamento della forma di governo che, in poco più di settant'anni, ha dovuto sopportare la nostra Costituzione.

La I Legislatura si compose di 237 senatori elettivi[22] e 107 senatori di diritto perché la III disposizione transitoria della Costituzione riconosceva come senatori di diritto coloro che avevano ricoperto cariche nelle assemblee precedenti o che si erano contraddistinti per meriti particolari nella nascita della Repubblica[23]. Questa previsione comportò la drastica riduzione

[19] A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016, pp. 1-2.

[20] A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2018, p. 2.

[21] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2018.

[22] Avrebbero dovuto essere 238, tuttavia non si svolsero le elezioni nel collegio uninominale di Trieste.

[23] «Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura

del Senato della Repubblica con l'avvento della II Legislatura, pertanto tra i parlamentari si levò l'esigenza di mettere in pratica un sistema di riequilibrio del numero dei senatori rispetto a quello dei deputati[24]. Com'è noto, «di riforme istituzionali (e dalla II Legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque, senza soluzione di continuità»[25]. A tal proposito, nel 1957, il Governo Segni presentò una proposta di modifica della Costituzione al fine di aumentare la composizione del Senato sia per la parte elettiva, sia per quella di nomina, ma la proposta non venne approvata.

Durante la III Legislatura il Governo Fanfani presentò un'altra proposta di modifica[26] per ottenere – come si legge nella Relazione – «un migliore equilibrio» nella composizione delle Camere, affinché «il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento». Si giunse così all'approvazione della L. cost. n. 2/1963 che fissò in Costituzione il numero di deputati (630)[27] e senatori (315)[28], stabilì che ogni Regione avrebbe avuto un numero minimo di senatori pari a 7 (non più a 6), tranne la Valle d'Aosta (1) e prevedendo che il Molise avrebbe eletto due senatori[29]. Non può essere sottaciuto che le differenze tra la riforma del 1963 e quella sulla quale saremo chiamati a votare nel 2020 sono profonde. La riforma degli anni Sessanta, infatti, era mossa dall'obiettivo di limitare il costante incremento del numero dei parlamentari a causa dell'aumento della popolazione,

---

alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore». Per riflessioni accurate sul punto si rimanda a E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 17 ss. e, nello stesso volume, C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, p. 155 ss.

[24] Dopo lo scioglimento delle Camere del 1953 il Governo Segni presentò un progetto di revisione costituzionale (A.S. 1931 del 29 marzo 1957) volto a modificare la durata e la composizione del Senato della Repubblica. Nella Relazione si legge che era considerato necessario un aumento dei senatori «per attenuare la sproporzione numerica ora esistente nella composizione delle due Camere e […] assicurare […] un migliore equilibrio fra di esse». Secondo questo disegno sarebbero diventati senatori a vita *anche* gli ex Presidenti della Camera e del Senato e i senatori di nomina sarebbero aumentati da cinque a dieci. Tuttavia, a causa del mancato accordo fra la Democrazia Cristiana e altri gruppi parlamentari, il progetto si arenò. Per ulteriori considerazioni sul punto v. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1143 ss.

[25] C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, p. 435. Per un profilo storico-ricostruttivo v. P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Mulino, Bologna, 2016.

[26] Si propose, prima, l'aumento di 100 senatori e, poi, si optò per un senatore ogni 180.000 abitanti (invece che ogni 200.000) arrivando a un massimo di 300 senatori. Il testo finale indicò in 600 il numero massimo dei componenti della Camera. La proposta fu ulteriormente modificata stabilendo che i deputati sarebbero stati 630 e 315 i senatori; i senatori sarebbero stati minimo 7 per ogni Regione e, infine, venne approvata l'elezione di due senatori per il Molise, Regione istituita con L. cost. n. 3/1963.

[27] Cfr. C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006, p. 1129 ss.

[28] C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit.

[29] Alla legge costituzionale in commento è stata mossa una critica molto severa da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967, p. 347, nota 1, là dove egli sostiene che in Assemblea costituente coloro che chiedevano la riduzione dell'elevato numero dei deputati previsti dall'allora art. 56 Cost. si sentivano rispondere che quel numero era necessario per favorire la creazione della nascente classe politica. «L'assurdo di tale giustificazione», sostiene l'A., sarebbe chiara se solo si pensasse che «la classe politica deve trovare i mezzi della sua formazione con l'apposita preparazione dei più dotati», circostanza che si realizza mediante «la predisposizione di istituti adatti» – il riferimento è al sistema partitico inglese – nonché «attraverso l'esperienza acquisita dagli stessi nelle cariche politiche minori». Ebbene, questa spiegazione non sembrerebbe lontana, ancorché nel suo nucleo essenziale, a quanto affermato dai revisori odierni: meno parlamentari per un Parlamento più autorevole. Nondimeno, come già sosteneva Mortati, l'obiettivo può principalmente essere raggiunto grazie alla capacità politica dei rappresentanti della Nazione, nonché mediante la collaborazione della classe politica tutta.

tanto che oggi – con il sistema previsto in Assemblea costituente – ci troveremmo ad avere più di 1300 parlamentari[30]. La *ratio* dunque era quella di evitare un'eccessiva rappresentanza degli elettori, nonché la difficile gestione di un Parlamento tanto ampio. All'opposto, la riforma costituzionale 2020 mira – come meglio si specificherà nel prosieguo – a ridurre il numero dei parlamentari per ottenere maggiore efficienza del Parlamento.

La IX Legislatura vide l'istituzione della c.d. Commissione Bozzi che si proponeva – come affermato nella Relazione di maggioranza – di «ridurre il carico di lavoro» delle Camere differenziandone le funzioni e per tale ragione si reputava necessario ridurre il numero dei parlamentari, senza tuttavia «determinare problemi per la funzionalità delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori». La relazione di maggioranza proponeva, in particolare, la riduzione del numero dei parlamentari fissata in circa 480/500 deputati e 240/250 senatori. Com'è noto, le proposte presentate[31] non giunsero in sede parlamentare e pertanto non vennero approvate.

È a partire dalla Commissione bicamerale Bozzi che viene superata «la questione dell'attuazione costituzionale per introdurre quella di una nuova – e necessariamente *diversa* - Costituzione»[32], tanto è vero che in questo periodo inizia ad affermarsi l'idea di adottare un procedimento di revisione costituzionale *ad hoc* e, in particolare, che deroghi le regole espressamente sancite nella Carta costituzionale. L'obiettivo dei grandi progetti di riforma che seguiranno nel corso delle Legislature è quello della "governabilità" [33], ritenendo, in particolare, che i mali della Repubblica risiedano nelle Assemblee parlamentari, nei rapporti tra queste e l'Esecutivo e nell'articolazione decentrata dello Stato italiano.

Un breve accenno, sintomatico in questa lunga carrellata di riforme (tentate o riuscite), deve essere riservato al messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga[34] con il quale sollecitava il Parlamento a intervenire con un ampio progetto riforma costituzionale in virtù dell'inadeguatezza dell'apparato istituzionale ad affrontare i problemi del Paese. Tale messaggio segna il punto di svolta dei progetti di riforma costituzionale, giacché le difficoltà di natura *politica* del Paese iniziano a essere ricondotte in maniera sempre più esplicita alle (presunte) inadeguatezze della Carta costituzionale[35]. Inoltre, si radica nella società l'idea «che sia avvenuta (o stia avvenendo) la transazione verso un nuovo assetto costituzionale»[36], quantunque la Costituzione non sia stata formalmente modificata.

---

[30] V. su questo aspetto le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 214-215.

[31] Le alterative oscillavano fra l'individuazione di un rapporto fisso fra parlamentare e numero di abitanti, oppure la definizione di un numero fisso individuato in base alle Camere basse delle quattro grandi democrazie europee, ovvero un numero compreso fra 480-500 deputati e 240-250 senatori.

[32] P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 11.

[33] Vengono dunque presentate proposte di riforma costituzionale che tendono all'adozione della forma di governo (semi)presidenziale e che insistono circa la necessità di adottare un sistema elettorale di tipo maggioritario per snellire l'assetto molto articolato dei partiti. Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

[34] Messaggio inviato, ai sensi dell'art. 87, secondo comma Cost., il 26 giugno 1991. Il Capo dello Stato pose l'accento, in particolare, sulla forma di governo e il sistema elettorale, sul ruolo delle autonomie, sulla disciplina dell'ordine giudiziario, sui nuovi diritti di cittadinanza e, infine, sugli strumenti relativi alla finanza pubblica. Disponibile in https://archivio.quirinale.it/aspr/discorsi/presidente/francesco-cossiga/parlamento.

[35] V. per tutti A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., spec. p. 2.

[36] P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 13.

La XI Legislatura diede alla luce la nascita della seconda Commissione bicamerale per le riforme costituzionali c.d. De Mita – Iotti che presentò diverse proposte di revisione costituzionale. A causa di un mancato accordo complessivo sulla riforma parlamentare si decise di non modificare gli articoli 56 e 57 della Costituzione[37] perché, si legge nella Relazione finale della Presidente Iotti[38], in assenza di una riforma compiuta si reputa opportuno «non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie». In questo caso dunque il bicameralismo e le funzioni del Parlamento restano inalterate e la differenza più profonda che si può leggere consiste nella riduzione della Legislatura a quattro anni.

Con la Commissione bicamerale De Mita – Iotti si radica l'idea della necessaria, oltre che fattibile, istituzione di Commissioni *ad hoc* che, tra l'altro, si caratterizzano per l'adozione di una procedura di revisione costituzionale derogatoria rispetto all'art. 138 Cost.[39]. Tali procedimenti sono stati fortemente criticati dalla dottrina[40] per la fondamentale ragione che una procedura di revisione in deroga rispetto all'articolo 138 della Costituzione è illegittima a causa dell'alterazione delle norme costituzionali[41]. È stato ritenuto, in proposito, che la modifica del procedimento di revisione costituzionale è «un elemento di vera e propria rottura costituzionale»[42].

Nel 1994 il Governo Berlusconi I nominò il c.d. comitato di studio Speroni «con il compito di studiare e di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali, nonché di revisione costituzionale»[43] fra le quali spiccava l'obiettivo – poi seguito in altre proposte di revisione costituzionale – comporre il Senato della Repubblica con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. La bozza venne trasmessa al Presidente del Consiglio nel dicembre 1994, ma non seguì l'esame parlamentare. Caratteristica di questo gruppo di studi è l'apertura di

---

[37] Benché fosse stato espresso parere favorevole alla riduzione del numero dei deputati, pari a 400 e dei senatori, pari a 200, nell'ottica di una distinzione delle funzioni fra le due Camere.

[38] Cfr. su questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 378.

[39] Si prevedeva infatti che il ricorso al *referendum* sarebbe stato necessario indipendentemente dalla maggioranza ottenuta nella seconda deliberazione. Cfr. L. Cost. n. 1/1993 articolo 2, comma 2.

[40] Si rimanda, tra i tanti, a E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 273 ss.; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 91 ss.; A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Ist. Enc. It., Roma, 1997, p. 133 ss.; M. VOLPI, *Referendum (dir. cost.)* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, UTET, Torino, 1997, p. 516 ss.

[41] In questo senso A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

[42] S. PANIZZA, *La previsione costituzionale nell'esperienza della XVIII Legislatura, con particolare riferimento ai profili procedimentali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 12. Cfr. *ex multis*, P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2017; F.R. DE MARTINO, *L'"uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, il quale afferma a p. 69 che «sin dall'origine l'idea di revisionare la Costituzione mediante procedimenti in deroga, o anche ordinari ma con approvazioni della maggioranza di governo, [ha] sempre nascosto il proposito di introdurre soluzioni forzate, se non inammissibili, del dettato costituzionale».

[43] In particolare, l'obiettivo era trasformare il Senato in una Camera delle Regioni composta, per la metà, dai rappresentati delle Regioni e, per la restante metà, dai rappresentanti dei Comuni e delle Province. Il numero dei membri non era definito, mentre era specificato che i rappresentati delle Regioni sarebbero stati individuati sulla base del numero degli abitanti della Regione.

una nuova fase delle riforme costituzionali, ovvero la proposta di riforma ha inizio e si sviluppa in seno al Governo.

Il 1996 iniziò con la c.d. Bozza Fisichella che, oltre a voler rendere il Senato una Camera di espressione delle autonomie composta in maniera mista da rappresentanza diretta e rappresentanza di secondo grado, voleva ridurre il numero complessivo dei parlamentari fino ad un massimo di seicento, benché non fosse specificato in quale ramo del Parlamento si sarebbe dovuto procedere in tal senso, né la relativa proporzione.

La XIII Legislatura è quella della c.d. Commissione bicamerale D'Alema istituita mediante L cost. n. 1/1997[44]. Anche in questo caso si propose il procedimento derogatorio dell'art. 138 Cost. con il quale si prevedeva la necessità del pronunciamento popolare mediante *referendum*. Il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione venne presentato in due versioni differenti[45]; quella finale individuava un numero compreso fra 400 e 500 deputati da individuare definitivamente mediante una legge successiva, e 200 senatori[46]. Anche questa proposta non ebbe seguito parlamentare.

Nel 2001 la L. cost. n. 1 ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione in ossequio alla L. cost. n. 1/2000 che, inserendo un nuovo terzo comma all'art. 48 Cost., ha istituito la Circoscrizione estero, "scorporando" l'elezione in Italia di 12 deputati e di 6 senatori[47]. Nell'anno medesimo, inoltre, è entrata in vigore la L. cost. n. 3/2001[48] che ha completato l'opera iniziata con la L. cost. n. 1/1999 di riscrittura del Titolo V, Parte II della Costituzione. Con questa riforma è stata inaugurata la stagione delle riforme "a colpi di maggioranza"[49].

La riforma costituzionale oggetto della XIV Legislatura, respinta con il *referendum* del 25-26 giugno del 2006[50], prevedeva – tra l'altro – la riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, alla Camera dei deputati sarebbero stati ridotti a 518 membri, mentre al Senato della Repubblica a 252. Con tale progetto inizia a instillarsi l'idea che il Parlamento sia, «se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua

---

[44] Si rimanda sul punto a G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998, p. 93 ss.; A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2, 2000, p. 396 ss.; P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. Dir.*, 3, 2004, p. 53 ss.

[45] La prima del 30 giugno 1997 e la seconda del 4 novembre.

[46] Inoltre, era prevista per il Senato una "sessione speciale"; l'organo sarebbe stato integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali «eletti – si legge nella Relazione – in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori».

[47] Si rese quindi necessario approvare la L. n. 459/2001 (meglio nota come Legge Tremaglia) e il relativo regolamento applicativo, il d.P.R. n. 104/2003. Si veda su questo aspetto E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 199 ss.; L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000, p. 65 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, 2007, p. 121 ss. e, da ultimo, M. FEDI – G. GAMBARDELLA, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 2018, p. 265 ss.

[48] È stato il primo *referendum* della storia della Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. La riforma venne approvata con il 64.21% dei Sì e il 35.79% dei No. (www.elezionistorico.interno.gov.it).

[49] R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2, 2001, p. 341 ss.

Com'è stato sostenuto, la riforma in commento dovrebbe ricordare ai nostri "riformatori" «che una riforma sbagliata giustifica l'invocazione di nuove riforme, alimentando il circuito dell'ossessione» riformatrice che, a lungo andare, rischierà di rendere il testo sostanzialmente inutilizzabile (P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, cit., p. 26).

[50] 61.29% No e 38.71% Sì. (www.elezionistorico.interno.gov.it).

attuale configurazione costituzionale»; lo si ritiene «incapace di condizionare autonomamente il valore del Governo e del suo leader»[51], i quali iniziano ad essere considerati diretta espressione della volontà del corpo elettorale.

Di poco successiva è la c.d. bozza Violante, i cui lavori si arrestarono in Commissione Affari Costituzionali presso la Camera. In questo caso il numero dei parlamentari sarebbe stato ridotto intervenendo, alla Camera, con 512 deputati. Per il Senato era prevista un'elezione "di secondo livello", ove i senatori sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali in proporzione alla popolazione.

Nel corso della XVI Legislatura[52] la Commissione Affari Costituzionali del Senato presentò un testo che l'Aula approvò e che vedeva ridurre il la composizione del Parlamento a 508 deputati e 250 senatori; la Camera non riuscì ad esaminare il progetto a causa della fine anticipata della legislatura.

La XVII Legislatura si aprì con l'istituzione di un Gruppo di quattro "saggi" da parte del Presidente della Repubblica, con il compito di redigere un progetto di riforma della Parte II della Costituzione, nel quale era ricompresa la riduzione dei deputati e dei senatori pari, rispettivamente, a 480 e 120. Anche in questo caso il Senato si sarebbe contraddistinto per un'elezione di secondo grado, confermando l'idea, ormai imperante, del superamento del bicameralismo perfetto. In particolare, il nuovo Senato sarebbe stato composto dai Presidenti delle Regioni e dai rappresentanti delle Regioni eletti dai Consigli regionali in proporzione al numero di abitanti della Regione.

Durante la stessa Legislatura il Governo Letta nominò un gruppo di lavoro, c.d. Commissione per le riforme costituzionali, la cui Relazione finale dell'ottobre 2013 recava che tra gli obiettivi c'era «il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari» in un numero pari a 480. Per il Senato si sarebbe seguita invece la proposta della c.d. Bozza Violante, la quale individuava un numero di senatori fra 150 e 200. Tale progetto non ebbe seguito a causa della caduta del Governo.

Infine, il Governo Renzi, nell'ambito di un progetto di riforma molto ampio, proponeva di mantenere ferma la Camera dei deputati e di trasformare il Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie con un'elezione di secondo grado per 95 senatori. Una legge successiva avrebbe individuato il modo in cui i Consigli regionali avrebbero espresso i propri rappresentanti in considerazione della consistenza numerica dei gruppi, nonché degli

[51] A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 1137.

[52] Per completezza espositiva, si ricordi che in questa legislatura è stata approvata la L. cost. n. 1/2012 di modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione in virtù di una interpretazione non troppo corretta del c.d. *Fiscal compact*. Basti qui ricordare che l'ultima votazione alla Camera ha registrato solo undici astenuti, al Senato invece undici voti contrari e trentaquattro astenuti. «Un vero plebiscito». (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, nota 6, p. 94).

"orientamenti politici" delle Regioni[53]. Questa riforma venne respinta dal voto popolare del 4 dicembre 2016[54].

Dalla ricostruzione qui presentata si evince che il tema della riduzione del numero dei parlamentari coinvolge l'organo rappresentativo sin dagli esordi della sua attività, benché non sia mai stata realizzata un'indagine specifica per individuare «quale sarebbe il numero ideale per garantire, come a parole intendono ottenere i proponenti della riforma attuale, una migliore efficienza e funzionalità dei lavori parlamentari»[55]. Siamo approdati, a poco più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a ritenere che i parlamentari siano troppi e che pertanto irrigidiscano e rallentino il processo legislativo delle Camere, impedendo altresì un processo decisionale snello, che possa permettere di rispondere in maniera più precisa alle esigenze dei cittadini. Al contrario, nella Relazione della c.d. Commissione Bozzi si affermava che uno dei limiti alla riduzione del numero dei parlamentari era proprio la funzionalità dell'organo, che sarebbe stato fortemente minato qualora si fosse ridotta, *sic et simpliciter*, la sua composizione.

La riforma che nel 2020 andremo a votare si pone, almeno formalmente, in linea di discontinuità rispetto a quelle precedenti perché si presenta come una riforma puntuale e non di riscrittura dell'intera Parte II della Costituzione. Questo non significa che non sia stata seguita la strada delle riforme puntuali[56], significa piuttosto che per la revisione della forma di governo e, talvolta anche della forma di Stato, è stata seguita la strada delle riforme organiche, il cui apice è stato raggiunto con la c.d. riforma Renzi-Boschi.

Quel che resta del lungo e travagliato cammino costituzionale che qui si è cercato di ricostruire[57] è che, nel dibattito politico e intellettuale, prima, e nell'opinione pubblica, poi, si sono insinuate «posizioni teoriche e politiche che mettono esplicitamente in dubbio gli elementi essenziali del patrimonio del costituzionalismo occidentale» e che nuocciono gravemente la Costituzione, sino ad arrivare «ad appannar[n]e l'idea stessa»[58].

---

[53] Nel quadro di una bibliografia piuttosto ampia, si rimanda per l'interpretazione del nuovo senato a A. D'ANDREA, *Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 151 ss.; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in F. S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016, p. 35 ss., infine, A. D'ANDREA, *L'azzardo costituzionale*, Edizioni conoscenza, Roma, 2016, pp. 9-12.

[54] Respinta con il 59,12% dei No (www.elezionistorico.interno.gov.it).

[55] E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, cit., p. 31.

[56] Si pensi, per esempio, alla L. cost. n. 2/1967 che ha ridotto la durata in carica dei giudici della Corte costituzionale o alla L. cost. n. 1/1992 relativa all'art. 79 Cost. sull'amnistia e sull'indulto. Cfr. diffusamente su questo aspetto E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 5-6.

[57] Benché muti il ceto politico, permane «l'ostilità nei confronti di ogni idea di Costituzione, vista sempre come un ostacolo alla capacità di governare, mai come una fonte preziosa di legittimazione» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 244).

[58] A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 4.

3. *Iter*, contenuti e proposte collegate al testo di legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

di *Alessandra Mazzola*

Il tratto distintivo della XVIII Legislatura si rinviene, in particolare, nell'aver proposto modifiche della Costituzione puntuali, ancorché fra loro collegate. È una scelta che si pone in netta discontinuità rispetto alle scelte politiche che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni della stagione di revisione della Carta. In passato, infatti, si era soliti assistere a interi "stravolgimenti" del Testo costituzionale, i quali avevano riguardo alla sola Parte Seconda della Costituzione. Si riteneva, infatti, «che l[e] riform[e] non riguardava[no] assolutamente la prima parte, quasi che si trattasse di normative autonome, a compartimenti stagni, e non di parti separate sì, però di un unico contesto complessivo»[59].

Il progetto relativo alla riduzione del numero dei parlamentari sembrerebbe *prima facie* sconnesso rispetto a un disegno più ampio finalizzato a rivedere il funzionamento dell'intera forma di governo. Tuttavia, a seguito di un'analisi più approfondita, non sembra possibile sostenere che la revisione costituzionale promossa dal Governo Conte (bis) sia puntuale[60], né

[59] V. D'AMBROSIO, *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2008. Nello stesso senso anche A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21. L'A. afferma che «una suddivisione tra prima e seconda parte della Carta del '48 si basa sull'erroneo presupposto per il quale i caratteri essenziali della nostra Costituzione sarebbero contenuti tutti nella parte dedicata ai diritti, mentre l'intera parte dedicata all'organizzazione dei poteri rivestirebbe una natura solo strumentale, così da legittimare l'idea che la seconda parte del testo costituzionale possa essere nella piena e sostanziale disponibilità del revisore costituzionale».

[60] Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018, p. 1 afferma che il metodo riformatore della XVIII Legislatura «abbandon[a] le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti»; S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *DPE Rassegna online*, 2, 2019, a pp. 8-9 sostiene che dal punto di vista metodologico, «siamo di fronte ad interventi di modifica circoscritti che, da un certo punto di vista, possono destare meno preoccupazioni rispetto a quelli a più ampio spettro», come le riforme costituzionali del 2006 e del 2016. Poi però afferma che la tenuta dell'assetto costituzionale «non è, in assoluto, garantita da interventi puntuali che ben possono incidere su elementi fondativi del sistema istituzionale», perciò sostiene che sia necessario che i "revisori" abbiano ben chiaro l'obiettivo della riforma. Nello stesso senso M. LUCIANI, *Un "taglio" non mediato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 245 il quale afferma che indubbiamente questa riforma costituzionale si lascia alle spalle il metodo della c.d. grande riforma, tuttavia «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura» a tal punto che la lettura congiunta della (nuova) iniziativa legislativa popolare, dell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione e della riduzione del numero dei parlamentari «finirebbe per avere un "segno" antiparlamentare, non necessariamente rintracciabile nelle tre iniziative separatamente considerate». *Ivi*, nello stesso senso, G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, pp. 232-233, la quale ritiene che l'abbandono delle riforme "palingenetiche" rappresenta sicuramente un passo positivo, cionondimeno, le riforme puntuali, possono compromettere l'intero impianto costituzionale incidendo sul funzionamento di altri istituti. Anche M. AINIS, *L'insano e contagioso desiderio di cambiare la Costituzione*, in *l'Espresso*, 3 novembre 2019 sostiene che la XVIII Legislatura è caduta nello stesso errore delle "grandi riforme" del passato ma «senza dirlo, anzi facendo mostra del contrario», giacché i promotori della riforma non hanno espresso la volontà di intervenire con modifiche ad ampio raggio, bensì «con una pioggerella di piccoli interventi, di microriforme che parrebbero slegate l'una dall'altra». Tuttavia, come insegna il principio commutativo, cambiando l'ordine degli addendi il risultato non cambia; in altri termini, «è la somma che fa il totale» ed è sul complesso delle proposte al vaglio del Parlamento che deve porsi l'attenzione.

tantomeno organica[61], atteso che attualmente al vaglio delle Camere ci sono diversi progetti di legge di modifica della Carta fondamentale[62]. Quantunque sia buona cosa l'abbandono della strada delle c.d. grandi riforme, perseguire la modifica mediante «interventi puntiformi appare a sua volta problematic[o]» perché essi danno vita a «una pluralità di interventi che ben avrebbe[ro] potuto essere ricondott[i] ad unità, senza nulla perdere in punto di omogeneità»[63].

Nel caso di specie, strettamente connesso alla modifica della composizione del Parlamento è il progetto di legge «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» (A.C. 1511)[64]; analogamente, l'A.S. 1569 propone la modifica dell'art. 58 Cost. per abbassare a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato. Laddove i due progetti fossero approvati, l'elettorato attivo e passivo delle due Camere sarebbe equiparato, esasperando le uguaglianze fra i due rami del Parlamento e determinando un bicameralismo "più che perfetto"[65].

Sempre nell'ottica della modifica delle due Camere, è stata proposta la revisione dell'art. 57 Cost. affinché l'elezione del Senato avvenga su base circoscrizionale e non più regionale; la motivazione trarrebbe origine sia dall'ampiezza dei collegi uninominali, sia dal forte divario fra Regioni con riguardo al rapporto tra i seggi e la popolazione media. La dottrina si è a lungo interrogata sul significato da attribuire all'elezione su "base regionale" ed è stato affermato che non deve «trarre in inganno» la formulazione letterale della norma perché «la "base" in questione corrisponde ad una mera circoscrizione elettorale, senza che ne possa discendere – *de jure condito* – alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali»[66]. Ciò nonostante, mettere mano alle modalità elettive del Senato, unitamente alla riduzione del numero dei parlamentari, – come si cercherà di spiegare diffusamente nel prosieguo – potrebbe aumentare il divario tra le Regioni molto popolose e quelle poco popolose, avvantaggiando ulteriormente le prime. Queste, da un lato, godranno della maggior rappresentatività loro attribuita e, dall'altro lato, beneficeranno della sotto-rappresentatività

---

[61] Cfr. V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, pp. 3-4. Nello stesso senso S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.

[62] Per un'analisi più approfondita si rimanda a G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, cit.; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018; R. BIN, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2018; P. ADDIS, *Le riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 53-54.

[63] G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 221.

[64] Approvato alla Camera il 31 luglio 2019, attualmente all'esame del Senato della Repubblica (A.S. 1440).

[65] Per maggiori osservazioni si rinvia a F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2019, p. 6 ss.; L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari"*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 14; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 279 ss.

[66] L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in Quad. Cost., 1984, p. 236. Per un'analisi approfondita sul punto v. *ex multis* G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Noccioli, Firenze, 1949, p. 255 ss.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 14 ss. e, da ultimo, C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., p. 1145.

delle Regioni meno popolose. Un combinato disposto che vedrebbe comunque aggravare la situazione delle Regioni più piccole.

Il funzionamento della forma di governo sarà alterato anche dalla proposta di inserire il vincolo di mandato, in netta discontinuità rispetto a quanto deciso dai Costituenti[67]. La *ratio* del divieto del vincolo di mandato consiste nel fatto che essere parlamentari equivale ad essere liberi di interpretare l'interesse della Nazione, ovvero liberi «di aderire nel corso della legislatura a un certo gruppo anziché a un altro e finanche di non aderire ad alcun gruppo»[68]. Questa libertà, consustanziale alle democrazie moderne-democratiche nate a seguito del Secondo conflitto mondiale, sarà totalmente annientata nel caso in cui tale proposta di riforma dovesse essere approvata, determinando conseguenze rilevanti sul funzionamento della forma di governo e sui rapporti tra elettori ed eletti. Per i primi, infatti, sarà sempre più difficile individuare un soggetto idoneo a rappresentare i propri interessi e le proprie esigenze in seno all'organo naturalmente preposto alla rappresentanza[69].

Accanto a ciò si pone la proposta di introdurre l'iniziativa legislativa popolare rinforzata modificando il secondo comma dell'art. 71 Cost.[70]; tale modifica può essere letta «come una

---

[67] Cfr. par. 20 del "Contratto per il governo del cambiamento" sottoscritto da MoVimento 5 Stelle e Lega «Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo». Nello stesso senso p. 4 del "Programma di governo" sottoscritto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Liberi e Uguali del 4 settembre 2019. Per un approfondimento sul punto si rimanda a L. PEDULLÀ, *"Contratto per il governo del cambiamento" e modifica all'art. 67 Cost.*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 10 maggio 2019.

[68] A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 3.

[69] La Corte costituzionale con sentenza del 24 febbraio 1964, n. 14, § 2 *Considerato in diritto* ha specificato che «il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito». Si dovrà aspettare il 2014 con la nota sentenza del 13 gennaio 2014, n. 1, § 3. 1 *Considerato in diritto* per aversi una nuova pronuncia sul punto. In quest'occasione la Consulta ha affermato che è illegittimo il premio di maggioranza assegnato alla coalizione o alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi senza che la stessa coalizione o lista abbia raggiunto una soglia minima di voti. Siffatto premio, pertanto, «non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.».

[70] In tempi non troppo distanti dal presente, sottolineando il mutamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, è stata avanzata l'idea di rinvigorire l'iniziativa legislativa popolare, senza tuttavia porre nella libera discrezione della minoranza il potere legislativo. In quell'occasione la proposta mirava a inserire in Costituzione l'obbligo di discutere i disegni di legge di iniziativa popolare e istituire una "corsia privilegiata" per gli stessi. Cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, Intervento al seminario "Le regole del voto. Rappresentanza e sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta", Roma, Centro per la Riforma dello Stato (6 febbraio 2017), in *Centro per la Riforma dello Stato*, 13 febbraio 2017, p. 6. Tale rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare deve essere bilanciato, atteso che «in nessun caso gli strumenti di democrazia diretta, il cui utilizzo è stato fortemente incrementato negli Stati democratici» possono rappresentare «grimaldelli per rafforzare scelte operate dagli esecutivi e dalla loro maggioranza ovvero mutare da mezzi di appelli al popolo – "oppositivi" – da parte dei gruppi che non hanno avuto la possibilità di interloquire in Parlamento ovvero che non ne condividono le proposte, in "appropriativi" di scelte di indirizzo politico operate dalle maggioranze» (A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., pp. 6-7). Sul punto si vedano inoltre le interessanti considerazioni di S. CASSESE – C. FUSARO, *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3, 2018, p. 729 ss., spec. pp. 731-732 ove gli A. si interrogano sull'opportunità di "far parlare" direttamente il popolo, giacché è bene dubitare della sincerità dello stesso quando è chiamato a rispondere al quesito referendario. In diverse occasioni, infatti, il popolo ha dimostrato di non rispondere direttamente alla questione ad esso posta, ma a questioni ad essa collegate; è proprio sulla «potenziale insincerità dei referendum» che prende corpo «lo sfruttamento» che talvolta «ne fanno i proponenti, trasformando così uno strumento di democrazia dal basso in uno strumento di governo dall'alto o di manipolazione della volontà popolare».

forma di implementazione della democrazia partecipata, oppure, come un forte svilimento e ridimensionamento della democrazia rappresentativa»[71]. Consustanziale a tale attività è la speculare riduzione del *quorum* di validità per il *referendum* abrogativo, che impatterà sul quarto comma dell'art. 75 Cost. Per completare il quadro, sarà rivisto il ruolo della Corte costituzionale nel vaglio referendario[72].

Infine, il progetto di revisione costituzionale muove nel senso di sopprimere – ancora una volta, verrebbe da dire – il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro[73] (A.S. 1124).

Ad oggi, quel che è certo è che saremo chiamati a votare con *referendum* ai sensi dell'art. 138, comma secondo Cost.[74] la proposta di legge costituzionale che prevede la riduzione del numero di deputati da 630 a 400 (di cui 8 eletti nella Circoscrizione estero) e dei senatori da 315 a 200 (di cui 4 eletti nella Circoscrizione estero). La proposta è stata approvata in prima deliberazione al Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019[75] e, senza modificazioni, alla Camera dei deputati il 9 maggio 2019[76]. L'11 luglio è stato approvato in seconda

---

Con specifico riferimento alla modifica "in combinato disposto" degli articoli 71 e 75 della Costituzione cfr. E. CHELI, *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019 e, *ivi*, gli interventi di P. CARNEVALE; M. LUCIANI; E. PALICI DI SUNI; G.M. SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e *referendum*, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum"*, in *federalismi*, 10, 2019 e, *ivi*, I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*; S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019; V. DE SANTIS, *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

[71] M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020, p. 1.

[72] Per riflessioni più specifiche sul punto si rimanda a S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 10 ss.

[73] Per un'analisi approfondita sulla natura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e sui diversi progetti di riforma in senso abrogativo – con ultimo aggiornamento alla riforma c.d. Renzi-Boschi – si rimanda a A. APOSTOLI, *La soppressione del CNEL*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 223 ss.

[74] Giova ricordare che la richiesta di *referendum* è stata presentata da 71 senatori, solo 8 in più rispetto ai 63 necessari per raggiungere il quinto dei membri della Camera che richiede l'art. 138 Cost. (42 del Gruppo Forza Italia, 10 Gruppo Misto, 9 Lega, 5 Partito Democratico, 2 Italia Viva e 2 MoVimento 5 Stelle). Quella in discussione è stata la prima volta nella storia della Repubblica italiana in cui il *referendum* è stato attivato dalla minoranza parlamentare. Per ulteriori approfondimenti sul punto si rimanda a P. ADDIS, Questo *referendum costituzionale chi lo ha chiesto?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 249-250.

[75] Il progetto origina da tre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (A.S. 214 e abbinate) sulle quali l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato ha deciso di svolgere alcune audizioni nelle date del 21 e del 25 novembre 2018. La Commissione Affari costituzionali, in sede referente, ha adottato il testo unificato delle proposte nella seduta del 19 dicembre 2018 e ha conferito mandato al Relatore affinché riferisse favorevolmente in Assemblea.

[76] La I Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato la prima lettura della proposta di legge C. 1585 trasmessa dal Senato, abbinata alla proposta di legge costituzionale C. 1172. D'intesa con il Presidente della Camera, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva che si è tenuta nelle giornate del 20, 21, 26, 27 e 28 marzo e 3 aprile. È stato adottato come testo base il progetto C. 1585 e successivamente la Commissione ha conferito mandato ai relatori affinché riferissero all'Assemblea in senso positivo il testo approvato dal Senato.

deliberazione al Senato e definitivamente alla Camera nella seduta dell'8 ottobre 2019, quindi pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

Se la riforma venisse accolta dal corpo elettorale, i due rami del Parlamento sarebbero ridotti del 36.5% e la dottrina maggioritaria ritiene che tale diminuzione possa comportare ripercussioni non secondarie sul funzionamento della forma di governo parlamentare[77].

A riforma approvata, presso la Camera dei deputati il rapporto fra deputato ed eletto passerà da 96.006 a 151.210, mentre al Senato della Repubblica il rapporto si alzerà da 188.424 a 302.420[78]. Diversamente rispetto a quanto affermato dai promotori della riforma, il dato comparato dimostra che il rapporto fra il numero dei parlamentari e la popolazione nel nostro Paese è in linea – con un andamento decrescente – rispetto a quello degli altri Paesi europei. In particolare, il rapporto percentuale fra numero di deputati dell'Italia ogni 100.000 abitanti è pari a 1, così come nel Regno Unito, similmente a Polonia (1.2), Belgio (1.3), Francia, Germania e Paesi Bassi (0.9). Qualora la riforma venisse approvata, l'Italia avrebbe il primato circa la percentuale più bassa rispetto agli Stati europei pari a 0.7[79].

---

[77] V. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019; 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*, cit.; F. CLEMENTI, *La riduzione del numero dei parlamentari:* de iure condito *o* de iure condendo?, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit.; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019; G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020; E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit.

[78] Non sostiene il progressivo allontanamento fra elettori ed eletti G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 231, la quale piuttosto ritiene che il divario potrà essere colmato dai potenti canali di comunicazione che il XXI Secolo offre, i quali garantiscono «la possibilità di raggiungere capillarmente tutta la popolazione, permettendo così agli elettori di conoscere le posizioni politiche e ideologiche dei candidati anche all'interno di un più ampio bacino elettorale».

[79] Su queste riflessioni si veda tra i tanti, G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 55 ss.; *ivi*, P. ADDIS, *Come funziona all'estero?*, pp. 69-70; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; 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*, cit., pp. 22-25; S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *federalismi – paper*, 17 aprile 2020. Infine, evidenziando che l'allargamento della distanza fra elettori ed eletti avvicinerebbe il nostro Paese ai grandi Stati federali come Stati Uniti, Brasile ecc. si segnala P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 92; S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di* questa *riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 236. Meno recente ma nello stesso senso A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012. *Contra*, C. FUSARO, *Riduzione parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *LibertàEguale*, 24 febbraio 2020; ID., *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 241 ss.; G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 232, l'A. sottolinea che l'errore di comparazione consiste nel mettere a confronto la sola Camera dei deputati con le Camere elettive degli altri Paesi europei e non la somma di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, posto che l'Italia, nel contesto europeo, è il solo Paese ad avere due Camere elettive. Parzialmente conforme anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 259, il quale afferma che «il numero dei nostri

Saremo chiamati a votare anche sulla riforma dell'articolo 59, secondo comma della Costituzione che fisserà il numero dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica nel numero massimo di cinque[80]. Così risolvendo l'annosa disputa circa la differenza fra nomina "soggettiva" da parte del Capo dello Stato e "oggettiva" e cioè, nel primo caso, cinque senatori nominati da ogni Presidente in carica mentre, nel secondo caso, i senatori a vita potrebbero essere nominati in numero massimo di cinque avendo riguardo alla loro permanenza in carica[81]. A tal proposito è stato rilevato che la riduzione dei senatori elettivi in assenza di una successiva riduzione dei senatori di nomina presidenziale determinerà l'incremento del "peso" della componente non elettiva in seno al Senato perché la riduzione di centoquindici senatori a fronte dei cinque che rimarranno fissi determinerà il peso crescente dei primi[82].

I promotori della riforma hanno posto l'accento su due questioni per cercare di convincere l'elettore della bontà della revisione. Da un lato, hanno insistito sul fatto che la riduzione del numero dei parlamentari è necessaria per rendere più efficienti le Camere, rendendole così maggiormente capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini, senza tuttavia dare spiegazioni circa le ragioni che potrebbero comportare detto beneficio.

Dall'altro lato, ritengono possibile ottenere concreti risultati in termini di spesa pubblica[83]. In particolare, i promotori della riforma sostengono che la riduzione dei parlamentari comporti un risparmio complessivo pari a 500 milioni di euro a legislatura. Tuttavia, considerando che la modifica degli articoli 56 e 57 Cost. si limita a ridurre i parlamentari

---

parlamentari (deputati e senatori) risulta nel complesso tra i più elevati nei Paesi europei, potendo quindi giustificare un intervento riduttivo, che, tuttavia, proprio alla luce dei medesimi dati sembra essere stato realizzato con qualche eccesso»; sarebbe stata piuttosto congrua una riduzione che si aggirasse fra i 400 e i 500 deputati, ovvero che a fronte di una drastica riduzione della Camera dei deputati riducesse di soli due terzi il Senato della Repubblica.

[80] Sull'interpretazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione si rimanda, tra i tanti, a G. FERRARI, *Nomina di senatori vitalizi e "*numerus clausus*"*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 785 ss.; M. LUCIANI, *Notarelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1984, p. 671 ss.; A. CHIMENTI, *Art. 59*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1167 ss.; A. MACCANICO, *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 166 ss. Cfr. anche P. ADDIS, *Senatori a vita*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 69-70.

Si ricorda, a tal proposito, che l'interpretazione è sempre stata in senso restrittivo e cioè che in Senato dovesse sedere un numero massimo di cinque senatori di nomina presidenziale e non che ogni Presidente della Repubblica potesse nominarne cinque. Le uniche eccezioni sono state rappresentate dai Presidenti Pertini e Cossiga.

[81] Anche questa modifica non resta scevra da criticità, infatti sarebbe stato opportuno accompagnare la disposizione specificando che fino a quando non si verificherà il normale ripristino dei cinque senatori di nomina presidenziale resta fermo il numero di quelli attualmente in carica (cfr. 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*, 14, 2019, p. 4). Ciò posto, la criticità rilevata comunque non si verificherebbe perché gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale sono cinque: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano, Carlo Rubbia, Liliana Segre.

[82] Cfr. sul punto V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 82 che evidenzia come cinque senatori vitalizi equivalgono all'1.6% di trecentoquindici e al 2.5% di duecento.

[83] Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 37 ss.

senza incidere sul personale o sulle spese correnti[84], il risparmio si ridurrebbe alla mancata corresponsione delle indennità parlamentari e delle spese di esercizio del mandato[85]. Uno studio accurato ha dimostrato che il risparmio sarà effettivamente pari a 57 milioni annui, ovvero 285 milioni a legislatura che, tradotti in termine di spesa pubblica, corrisponderebbero allo 0,007% della stessa[86].

Se è vero, com'è vero, che la riforma non tocca le spese di funzionamento delle Camere, le quali risultano essere perlopiù indipendenti rispetto al numero dei parlamentari, e se è altrettanto vero che il trattamento economico di un parlamentare è pari a quello di un magistrato con funzione di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, per onestà intellettuale si dovrebbe ammettere «che la soppressione di circa 345 seggi parlamentari non può avere effetti apprezzabili sul bilancio dello Stato»[87]. Del resto, il tema del risparmio di spesa è stato definito «debole e facilone» già dall'On. Terracini in Assemblea costituente, quando sosteneva che se anche «i rappresentanti eletti nelle varie Camere dovessero costare

---

[84] Studi molto puntuali sono stati svolti da A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 143 ss., il quale a p. 147 evidenzia che l'incidenza del risparmio derivante dal taglio dei parlamentari sul totale della spesa pubblica è pari a circa lo 0.15%.

[85] In altri termini, «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere» (B. CARAVITA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, p. 10). Inoltre, se si considera che il risparmio annunciato è di 500 milioni a legislatura, e che comunque risulta essere più contenuto (v. *infra*), «non sembra giustificare un intervento così massiccio sulla rappresentanza» (S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p, 19). Nello stesso senso chi sostiene che la riduzione dei parlamentari non solo ha riguardo al «*quantum* delle spese inerenti ai costi della politica», ma soprattutto alla compressione del «principio di rappresentanza che disciplina il rapporto tra elettori ed eletti nell'ambito della politica nazionale» (A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, cit., p. 145). Peraltro, se l'obiettivo è il risparmio di spesa, si sarebbe potuto ottenere lo stesso effetto «riducendo di un terzo le indennità e i rimborsi oggi riconosciuti ai parlamentari, senza ridurre il pluralismo e la rappresentatività degli organi parlamentari» (F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a* referendum *costituzionale*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Nello stesso senso anche chi sostiene che il «"taglio delle poltrone" non può costituire di per sé un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, posto che il dato numerico, singolarmente considerato, non può essere certamente individuato quale fattore responsabile della perdita di centralità dell'istituzione parlamentare maturata nell'arco degli ultimi anni» (L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2). Peraltro, più che del costo del Parlamento sarebbe opportuno preoccuparsi del suo rendimento, il quale «dipende dalla capacità di una istituzione di svolgere in modo adeguato, se non soddisfacente, le funzioni che l'ordinamento gli commette» (M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 3). In ultimo, con un giudizio molto severo, G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 208, afferma che il problema del costo della rappresentanza politica «non è il numero dei parlamentari ma prima di ogni altra cosa il numero delle Camere e la loro funzione, intervenire sul primo aspetto senza chiedersi che cosa ne debba essere del secondo appare opportunisticamente velleitario».

[86] E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019. Com'è stato sostenuto, si tratterebbe essenzialmente di «due tazzine di caffè all'anno per elettore» (S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di* questa *riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 235).

[87] C. SBAILÒ, *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019, p. 4.

qualche centinaio di milioni in più», a fronte di un bilancio statale di centinaia di miliardi, «l'inconveniente non sarebbe tale da rinunziare ai vantaggi della rappresentanza»[88].

La Carta costituzionale prevede che «i membri del Parlamento ricevono un'indennità» ed è sempre la Costituzione a precisare che questa deve essere «stabilita dalla legge» (art. 69), pertanto «il problema dell'eccesso degli emolumenti e dei rimborsi percepiti dai parlamentari» non impone la «modifica della Costituzione, ma della legge, cosa che […] sarebbe stata, tra l'altro, molto più semplice e rapida»[89]. Viepiù, se l'obiettivo fosse realmente quello di ridurre i costi della politica, prima di incidere sulla rappresentanza del corpo elettorale, bisognerebbe chiedersi, in primo luogo, «se il valore che gli elettori attribuiscono alla loro rappresentanza sia così infimo» e, in secondo luogo, se «si sarebbe potuto intervenire diversamente, ad esempio mantenendo inalterato il numero dei parlamentari ma riducendone le indennità»[90]. Del resto, la legge di revisione costituzionale è una fonte del diritto chiamata a intervenire, con l'*iter* aggravato che la contraddistingue, per modificare la Costituzione nel senso di modificare l'assetto istituzionale della democrazia, ovvero per incidere sull'aumento delle garanzie che il Testo fondamentale dedica ai principi fondamentali, non già «per conseguire risparmi di spesa e il contenimento delle uscite pubbliche»[91].

Alla luce di queste considerazioni sembra coerente ritenere che la riduzione del numero dei parlamentari non solo determinerebbe un risparmio irrisorio per le casse dello Stato, ma non darebbe nemmeno una «garanzia di qualità di coloro i quali saranno chiamati ad assolvere la funzione rappresentativa»[92]. L'individuazione del numero dei rappresentanti di una Nazione non dovrebbe essere frutto di una scelta «"punitiva" nei confronti della classe politica» né, tantomeno, dovrebbe avvenire in nome del risparmio di spesa. Sarebbe viceversa necessario individuare un numero di rappresentanti quanto più possibile idoneo «a minimizzare il potenziale iato» fra il principio di maggioranza puro (la metà più uno dei votanti) e la «credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori "rappresentati"»[93], la quale ha un peso specifico particolarmente elevato nell'ambito di una democrazia pluralista come la nostra.

La riduzione del numero dei parlamentari pone riflessi importanti sull'organizzazione interna delle Camere, circostanza che chiede il riadattamento dei Regolamenti parlamentari; sulla dinamica dei procedimenti interni, tra i quali l'elezione del Presidente della Repubblica;

---

[88] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947, p. 194.

[89] A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016, p. 64. In questo senso anche L. VIOLINI, *Il* meglio *è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 273.

[90] S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di* questa *riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 236. Nel medesimo senso anche A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, cit., il quale a p. 258 afferma che «se l'obiettivo è quello di realizzare risparmi di spesa si deve procedere a una riduzione di indennità e rimborsi spese dei parlamentari. Del resto, anche di questo si parla da molti anni, ma nulla di significativo è stato fatto (salvo che per i trattamenti pensionistici)». Ugualmente M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265, l'A. afferma che la riduzione del costo della politica «potrebbe essere tra l'altro perseguita anche attraverso altre misure, come una ragionevole e contenuta riduzione delle indennità e dei rimborsi per i singoli parlamentari».

[91] A. MARCHETTI, *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, cit., p. 153.

[92] A. D'ANDREA, *È ancora possibile ragionare seriamente del significato della rappresentanza parlamentare?*, in *lacostituzione.info*, 20 febbraio 2020.

[93] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 88.

sulla legge elettorale che, com'è noto, ha già visto l'approvazione della L. n. 51/2019 idonea a «assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». In questa sede si cercherà di formulare qualche ipotesi risolutiva dei dubbi che una riforma (comunque non) puntuale potrebbe determinare.

4. Quale impatto potrebbe avere il "taglio" del numero dei parlamentari sulla forma di governo parlamentare italiana.

di *Alessandra Mazzola*

Ridurre il rapporto fra i cittadini e i parlamentari importa il riverbero sulla rappresentanza tanto dal punto di vista quantitativo, quanto da quello qualitativo[94]. Aumentare la distanza fra rappresentante e rappresentato determina ripercussioni sulla qualità della rappresentanza perché sarà più difficile per il cittadino identificare le proprie ideologie e il proprio credo politico in un partito e dunque in un rappresentante. Sono anni, ormai, in cui il dibattito sulla crisi della rappresentanza[95] e sulla necessità di cambiare la Costituzione[96] non passa di moda e, anzi, si persevera nel proseguire il cammino «che, lungi dal creare le basi per un'inversione di rotta, approfondisce il solco che separa società ed istituzioni»[97]. Aumentando la distanza

[94] Tanto è vero che il *referendum* in esame è stato definito «una trappola» da G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 1. Altri invece ritengono che «non [sia] possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari», v. C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 241 ss.

[95] Le riflessioni sul punto sarebbero infinite, si reputano significative le parole di un noto filosofo del diritto, il quale afferma che «il nostro sistema politico fa acqua da tutte le parti» e non perché è un sistema rappresentativo, ma perché «non lo è abbastanza». Tale criticità è dettata, da un lato, dall'assenza di alternanza e, dall'altro lato, dal fatto che «l'area di controllo dell'organismo rappresentativo per eccellenza, il parlamento, si restringe ogni giorno» anche in considerazione del fatto che spesso le decisioni politiche ed economiche «sono prese da un potere in parte privato e oggi in parte anche non nazionale» (N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio. Rivista mensile fondata da Pietro Nenni*, 12, 2018, p. 66). Esiste infatti un «nesso biunivoco» fra la democrazia costituzionale e la forma democratico-rappresentativa e dunque «tra la crisi dell'una e la crisi dell'altra, tanto che possiamo oggi parlare di una crisi della democrazia *tout court*» (L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. IX).

La bibliografia sul punto è sterminata, si veda almeno M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Mulino, Bologna, 2003; G. FERRARA, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, p. 221 ss.; A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, BiblioFabbrica, Gussago, 2015, pp. 25-65; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 222 ss. E, con specifico riguardo alla riforma costituzionale qui in esame G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 213 il quale sostiene che «vi è da chiedersi se nell'attuale momento storico un taglio del numero dei parlamentari costituisca una scelta in linea con l'esigenza di riavvicinare gli eletti agli elettori, in una fase in cui una evidente crisi politica si accompagna a diffusi atteggiamenti di sfiducia nei confronti delle istituzioni».

[96] Com'è noto, «la riduzione del numero dei parlamentari è questione sulla quale il dibattito sembra non essersi mai arrestato: al contrario, specie nel corso delle ultime legislature, la questione è stata riproposta più volte, sia nel corso del dibattito pubblico che nell'ambito del confronto parlamentare» (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*, cit., p. 3).

[97] A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 3.

fra elettori ed eletti, si svuota progressivamente il valore del mandato parlamentare rappresentativo[98].

In un percorso così tracciato, ciò che viene sottoposto a un'inedita tensione è il principio di sovranità popolare. Essa infatti non si esaurisce con il momento elettorale, ma permane nel corpo elettorale in virtù di quella mobilitazione dal basso tipica delle democrazie moderne. In altri termini, il corpo elettorale è sempre assistito dalla possibilità di far valere le proprie istanze nei confronti dei partiti politici che, facendo da raccordo con le istituzioni, incaricano i membri del partito del fondamentale compito di portare "a Roma" questioni specifiche.

La riforma costituzionale sulla quale saremo chiamati a votare è foriera di alcune criticità circa il principio dell'uguaglianza del voto[99], atteso che non è possibile – a maggior ragione dopo le chiare parole della Corte costituzionale – creare «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»[100]. Principio ribadito qualche anno dalla stessa Corte quando ha affermato che non è possibile «giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto» [101]. Quantunque la nostra Costituzione non indichi il sistema elettorale da adottare, la giurisprudenza costituzionale richiamata ha evidenziato che il (corretto) funzionamento della forma di governo parlamentare non è indifferente al meccanismo elettorale prescelto. Con le sentenze che hanno toccato il cuore del funzionamento della forma di governo, la Consulta ha posto l'accento sul fatto che la legislazione elettorale deve assicurare primariamente il pluralismo e la rappresentatività delle Camere.

Le ripercussioni della riforma costituzionale avranno conseguenze anche sulla democrazia rappresentativa e sulla forma di governo, in particolare sul principio pluralista che la caratterizza[102]. Com'è noto, è uno dei principi cardine del "nucleo duro" della Costituzione,

---

[98] V. A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1, 2018, p. 95 ss.; M. MACCHIA, *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019, p. 561 ss. Nell'ambito della riforma costituzionale qui in esame la rappresentanza, ovvero le difficoltà che incontra ad esprimersi si «present[a] in una logica nuova, del tutto contraria ed opposta […] alla tradizione repubblicana» F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, pp. 20-21.

[99] Su questo aspetto si rimanda a A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit.; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 219; V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit.

[100] C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, § 3.1 *Considerato in diritto*. Peraltro, come afferma M. LUCIANI, *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Annali III, 2010, p. 591 «sono da ritenere illegittime», perché in contrasto con il supremo principio di sovranità popolare, «tutte le innovazioni costituzionali o elettorali che vanificano quel principio, o nel senso di una distorsione eccessiva del rapporto tra volontà degli elettori e risultato dell'elezione, o nel senso della sostanziale cancellazione della responsabilità o della responsività degli organi».

[101] C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35, § 3.2 *Considerato in diritto*.

[102] Cfr. per ulteriori considerazioni A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., pp. 3-6; 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*, cit., pp. 5-11; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit., pp. 8-12; P. CARROZZA, *È solo*

il quale raffigura «quell'insieme di beni giuridici che non possono essere intaccati neppure da una legge costituzionale, perché concorrono significativamente a caratterizzare in senso democratico il nostro ordinamento giuridico»[103].

Caratteristica della nostra forma di governo è invero la presenza di un organo che rappresenti realmente le diversità del corpo sociale (il Parlamento), attività impossibile per l'organo esecutivo, giacché al suo interno non c'è – né ci può essere – spazio per le minoranze. La nostra democrazia è altresì *conflittuale*, essa infatti abbisogna di «un luogo istituzionale di composizione che riesca a garantire il compromesso tra le diverse forze politiche»[104], la cui riduzione ai minimi termini per garantirne la (migliore) efficienza è un paradosso[105].

È noto che la democrazia rappresentativa è frutto di grandi e importanti conquiste che hanno permesso di approdare a un rapporto costituzionalizzato e stabile tra cittadini ed elettori; la essa presuppone, per la sua esistenza, «l'istituzione di un'assemblea di rappresentanti, la loro libertà dai mandati imperativi, la possibilità di determinare liberamente l'ordine del giorno, la possibilità di votare in forma binaria (sì/no) su una proposta determinando l'interesse generale»[106]. Ebbene, pare che con la riforma in esame buona parte di questi elementi vengano meno o vengano stravolti al precipuo scopo di rafforzare il ruolo del Parlamento.

Gli effetti più evidenti sulla rappresentanza politica e quindi sul funzionamento della forma di governo parlamentare possono essere distinti nei macrosettori che *infra* si cercheranno di affrontare.

In primo luogo, si produrrà una grave distorsione della rappresentanza politica a causa del "combinato disposto" tra riforma costituzionale e L. n. 51/2019 applicata all'attuale legge elettorale (L. n. 165/2017)[107]. La diminuzione del numero dei parlamentari produrrà effetti sulla rappresentatività del Parlamento, incrementando le difficoltà a rappresentare le posizioni politiche minori. Tale circostanza porterà con sé «non trascurabili conseguenze in termini di consenso e, dunque, di legittimazione delle Assemblee rappresentative»[108]. Non solo, essendo il nostro, storicamente, un Paese "multipartitico", che dunque si contraddistingue per un pluralismo accentuato, si ritiene che un'assemblea rappresentativa ampia sia il contenitore che meglio rappresenti le istanze sociali e le esigenze rappresentative

---

una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari, cit., pp. 87-89.

[103] F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a* referendum *costituzionale*, cit., p. 1.

[104] G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 7.

[105] *Ex multis* v. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 3 22.; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 265 ss. *Contra*, G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019, p. 5 ss.

[106] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 87. Cfr. su questo aspetto anche M. CALAMO SPECCHIA, *Il "taglio" dei parlamentari e il fine della "*quality over quantity": *tanto rumore per nulla?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 26 ss.

[107] Com'è noto, già con l'adozione della legge elettorale del 2017 è stato intrapreso il cammino dell'omologazione tra i due rami del Parlamento; essa sembra essere la «risposta sul piano legislativo al timore nutrito in ambito politico di avere rappresentanze disomogenee tra le due assemblee parlamentari» atteso che «il sistema dei partiti non mostra di avere più la forza unificante di un tempo». Per osservazioni più puntuali si rimanda a A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 4.

[108] M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019, pp. 4-5.

degli elettori[109]. Già in passato è stato sostenuto che la riduzione dei seggi in Parlamento senza intervenire altrimenti sul funzionamento della forma di governo parlamentare, ovvero sulla struttura del Parlamento, non è un percorso idoneo a «cambiare i connotati di un quadro politico, senza dubbio in crisi, ma certo non consenziente a staccarsi la spina»[110].

La proposta di riduzione del numero dei parlamentari incide l'art. 56 Cost., riducendo a 400 deputati gli attuali 630 e l'art. 57 Cost., individuando il numero minimo di tre (in luogo dei sette attualmente previsti) senatori per Regione. La novità della riforma costituzionale del 2020 risiede nell'indicare esplicitamente in Costituzione il numero minimo di seggi senatoriali (tre) per le Province autonome di Trento e di Bolzano[111]. Tuttavia, in questo modo la Regione Trentino-Alto Adige sarà rappresentata da sei senatori e godrà di una rappresentatività di gran lunga superiore rispetto a Regioni che vantano un numero più cospicuo di abitanti come la Liguria, le Marche o la Sardegna che, invece, si vedranno attribuite cinque senatori[112].

Al tempo stesso, inoltre, aumenterà la rappresentanza della Valle d'Aosta [113], determinando lo squilibrio rispetto alle altre Regioni dal momento che quelle più piccole saranno più rappresentative rispetto a quelle maggiormente popolate[114]. Si registrerà dunque

---

[109] V. sul punto S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 20.

[110] A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 5.

[111] La motivazione di tale scelta è alquanto discutibile dal momento che i promotori della riforma hanno spiegato tale opzione partendo dall'assunto che le due Province autonome sono legislativamente simili alle Regioni e pertanto si è ritenuto opportuno equiparare la rappresentatività delle singole Province autonome a quella delle Regioni. V. per ulteriori osservazioni A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 264.

[112] Il dato più eclatante è il rapporto fra il Trentino-Alto Adige e la Calabria, atteso che entrambe saranno rappresentate da sei senatori pur a fronte di una popolazione che varia da circa la metà (Trentino-Alto Adige) al doppio (Calabria).

[113] Si ritiene che il voto di un cittadino valdostano peserà il 234% in più rispetto al voto di cittadini di altre Regioni. Lo stesso si verifica, ma con effetti meno pesanti, anche in Basilicata, Molise e Trentino-Alto Adige. Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018; L. VIOLINI, *Il* meglio *è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, cit., p. 272.

[114] Per un'attenta analisi sul punto si rimanda a C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 161 ss.; A.M. POGGI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019; ma anche a S. TROILO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit. sostiene che le Regioni più popolose saranno più rappresentate e dunque "avvantaggiate" rispetto alle aree meno popolose, aggravando così le difficoltà di quei territori che già faticano ad essere validamente rappresentati. *Contra* A. MANGIA, *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, cit., a p. 4 afferma che «un collegio rappresentativo particolarmente ampio può assicurare una migliore diversificazione degli interessi convogliati nel processo decisionale, e maggiore rispetto ai principi di pluralismo politico e sociale presenti in Costituzione. Può assicurare, cioè, al meglio la rappresentatività delle istituzioni parlamentari».

un significativo aumento del numero medio di abitante per seggio senatoriale, passando dall'attuale rapporto 1: 188.679 a 1:297.169. Un rapporto tanto elevato, pari quasi al doppio rispetto a quello attuale, finirà «per incidere sulla conoscibilità dei candidati da parte degli elettori», aggravando ulteriormente la «sempre più marcata distanza tra rappresentanti e rappresentati»[115].

Le difficoltà rappresentative presso i due rami del Parlamento si verificheranno maggiormente in seno al Senato perché le circoscrizioni saranno molto ampie e determineranno lo "scollamento" tra la rappresentanza politica espressa al momento del voto e il legame territoriale[116]. Le realtà territoriali minori pagheranno lo scotto del minor peso politico a loro attribuito anche a causa della «profonda "eterogeneità" che caratterizza il nostro Paese»[117]. Invero, il divario di ordine demografico, sociale, economico e produttivo è molto forte da Regione a Regione e la riduzione del numero dei parlamentari accentuerà le difficoltà che caratterizzano l'"Italia a due velocità".

Peraltro, più si alza il rapporto tra il numero dei cittadini e quello dei rappresentanti, più diventa arduo mantenere il rapporto tra eletti ed elettori perché la riduzione del numero dei parlamentari comporta la speculare riduzione degli spazi della rappresentanza, «esclud[endo] potenzialmente dalla sfera pubblica, voci – facilmente quelle fuori dal coro – di cittadini: una regressione, dunque, nel cammino della democrazia»[118]. A pagare il prezzo più alto saranno le formazioni politiche minori[119] dal momento che si realizzeranno soglie di sbarramento implicite[120], le quali ridurranno pesantemente la capacità rappresentativa dei gruppi più piccoli. Benché sia noto che «un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta»[121], non si può negare che, in combinato disposto con la severa riduzione dei parlamentari, gli effetti finali saranno fortemente preclusivi per le formazioni politiche

---

[115] C. NAPOLI, *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, cit., p. 164.

[116] Su questo aspetto v. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, cit., p. 380 ss. Ma anche O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

[117] V. FOGLIAME, *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020, p. 2

[118] A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 7. Nello stesso senso anche V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., p. 5, il quale sostiene che la riforma in commento «allontanerà poi i cittadini e gli elettori dalle istituzioni democratiche e dai loro diritti».

[119] Per maggiori dettagli si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

[120] È stato a tal proposito autorevolmente affermato che «da un punto di vista puramente matematico, le soglie implicite sono intrinseche a ogni sistema elettorale, poiché anche il più proporzionale di quelli ipotizzabili, in ragione del numero non illimitato dei seggi da assegnare, non riesce a soddisfare l'accesso alla rappresentanza a prescindere dal numero dei voti ottenuti» (G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, p. 25). Cfr. su questo aspetto anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Mulino, Bologna, 1981, p. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 127 ss. e, con riguardo alla riforma costituzionale relativa alla modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 216 ss.

[121] C. cost. 25 ottobre 2018, n. 239, § 6.2 *Considerato in diritto*.

minori. Il problema rimbalzerà poi sull'elettore, giacché non sarà in grado di cogliere l'effetto "a-rappresentativo" della riforma. Egli infatti, «chiamato nella quota proporzionale a scegliere un partito, si illuderà di vedere rappresentato in Parlamento anche il partito di piccole dimensioni»[122]. Da tale criticità deriverà il probabile aumento dell'astensionismo elettorale e dunque l'ulteriore «disaffezione alla vita politica»[123] perché, come già richiamato, gli elettori delle aree territoriali meno popolate, consci della loro difficoltà nel far sentire la propria voce, si disaffezioneranno alla politica.

Particolare attenzione dovrà dunque porsi sulla scelta del meccanismo elettorale perché la rappresentanza del pluralismo politico dipende, in primo luogo, dal sistema elettorale[124]. Per ora, gli esponenti politici dei partiti di maggioranza hanno affermato che a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale sarà necessario adeguare la legge elettorale per renderla applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari, senza tuttavia fare alcun riferimento all'impatto che avrà la riduzione dei parlamentari sui partiti che concorreranno nei collegi (uninominali e plurinominali). È stata dunque approvata la L. n. 51/2019[125] che risolve in maniera aritmetica il problema della rappresentanza, posto che si limita a prevedere che per superare l'"*impasse*" della riduzione del numero dei parlamentari sia sufficiente ridurre proporzionalmente il numero dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni, rideterminate dal Governo (su tali aspetti v. *infra* par. 5).

Il fatto che le circoscrizioni territoriali si amplino comporterà altresì il maggior costo delle campagne elettorali[126], da un lato, e l'instaurazione di un vincolo ancora più solido tra i partiti e il candidato perché, più si ridurrà il numero dei parlamentari, «più rigida sarà la disciplina di gruppo e di partito cui saranno sottoposti»[127], dall'altro lato. Quest'ultimo aspetto, probabilmente, determinerà l'allontanamento fra il candidato e il proprio collegio territoriale

---

[122] F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 6.

[123] F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 22.

[124] Sarebbe infatti necessario individuare un meccanismo elettorale che permetta di eleggere Parlamenti solidi che garantiscano una stabile e fisiologica alternanza tra maggioranza e opposizione e che, infine, siano in grado di partorire Governi stabili. In questo senso v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 95 ss., ma anche *infra* par. 5.

[125] Per le soluzioni che si sarebbero potute adottare si rimanda a 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. Le attualità nel diritto*, 2, 2019, pp. 4-7. Il quale peraltro, a p. 15 ss., valutando gli impatti sulla rappresentanza, sottolinea che l'adozione della legge in commento non è stata una scelta neutra.

[126] Su questo aspetto si rimanda a 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*, cit.; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit.; C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018 ad avviso del quale «accanto alla crescita indiretta di responsabilità e di prestigio, vanno però anche valutate le conseguenze sulla capacità *effettiva* di presenza sul territorio (cioè di esercizio reale della funzione rappresentativa), nonché gli effetti sulle campagne elettorali (a partire dai costi)».

[127] S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, p. 9.

con la conseguenza che, nelle dinamiche elettorali, aumenterà il peso delle segreterie del partito[128].

Per bilanciare il peso crescente delle organizzazioni interne dei partiti sarebbe quantomeno essenziale la presenza di un sistema di autonomie regionali e locali solide. Queste infatti rappresenterebbero, in una forma di Stato regionale come la nostra, «un efficiente "contropotere" all'obiettiva tendenza centralizzatrice» [129] che sarà definita in virtù del potenziamento degli organi di governo. Tuttavia, come è noto, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001, il sistema delle autonomie e il raccordo fra Stato e Regioni versa in uno stato di grave difficoltà applicativa.

La riduzione del numero dei parlamentari, unitamente alla proposta di equiparare l'elettorato attivo e passivo di Camera e Senato, potrebbe determinare alcune ripercussioni sul funzionamento del Parlamento e, in generale, sulla forma di governo parlamentare. Parte della dottrina a tal proposito ha evidenziato che la progressiva parificazione fra le due Aule, senza un corrispondente intervento sul bicameralismo, potrebbe tacere un disegno più ampio circa la (futura) soppressione del Senato della Repubblica[130].

La forma di governo parlamentare sino ad ora conosciuta sarà alterata anche con riguardo all'elezione del Capo dello Stato. Il peso dei delegati regionali, infatti, aumenterà[131] perché il

---

[128] In questo senso P. CARROZZA, *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori* depositata il 22 novembre 2018, p. 13; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, cit., p. 215 ss.; 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*, cit., p. 10; F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit., p. 4; V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., che a p. 1 afferma che quella in esame è «una riduzione che ha la falsa presunzione di porre i rimedi alla crisi della democrazia rappresentativa in Italia».

Si consenta anche il rimando alle osservazioni – più che mai attuali – sul ruolo della rappresentanza di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI – L. LOTT – G. SOMOTGY – A. PREDIERI, *Il parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1993, p. 281 ss.

Come già affermato, il dibattito relativo al numero dei parlamentari è risalente, invero in Assemblea costituente l'on. Togliatti criticava aspramente le proposte dei colleghi che volevano un numero di parlamentari troppo basso «per due motivi. In primo luogo, perché una cifra troppo alta distacca troppo l'eletto dall'elettore; in secondo luogo perché l'eletto, distaccandosi dall'elettore, acquista la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti» (Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 23 settembre 1947, p. 347).

La pretesa di ottenere, mediante interventi modificativi della Costituzione, ciò che si potrebbe ottenere mediante l'attività *politica*, oltre ad essere «contrario al buon senso», è «pericoloso». Il pericolo più grande risiede nel fatto che «per perseguire per via istituzionale l'obiettivo della stabilità e della continuità, si adottino regole il cui effetto finale è di ridurre non tanto le cause di instabilità, quanto il *tasso di democraticità* reale del sistema, compromettendone gli equilibri di fondo» (V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, *Il Mulino*, 1, 2014, p. 24. Corsivo mio).

[129] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 98.

[130] V. *ex multis* M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit., p. 3, secondo cui con l'equiparazione dell'elettorato sarà inferto «un colpo fatale allo stesso bicameralismo, eliminando così i principali elementi di differenziazione tra le due camere e dunque, progressivamente, ma inevitabilmente, qualsiasi ragione di conservazione di un Parlamento bicamerale, riducendo ulteriormente gli spazi della rappresentanza parlamentare».

[131] Le maggioranze richieste ai sensi dell'art. 83 Cost., considerando un collegio pari a 663 elettori, sarebbero rideterminate nei seguenti modi: 442 voti richiesti per i primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea) e 332 voti dal

loro numero resterà inalterato, mentre diminuirà sensibilmente quello dei parlamentari[132]. In questo modo i delegati avranno un potere maggiore rispetto agli altri aventi diritto al voto, soprattutto a partire dal quarto scrutinio che richiede la maggioranza assoluta (art. 83 c. 3 Cost.)[133]. Tali considerazioni muovono dal dato, ormai costante, in forza del quale i delegati regionali, sino ad ora chiamati a comporre il Parlamento "speciale" per eleggere il Capo dello Stato, hanno dimostrato di esprimere il proprio voto seguendo le direttive del partito politico di appartenenza, indipendentemente dall'area territoriale della quale sono rappresentanti.

Per ovviare a tali criticità è già in cantiere la proposta di modifica dell'art. 83, comma 2 Cost. (A.C. 2238) dimodoché sia ridotto da tre a due il numero dei delegati per ogni Regione, lasciando inalterato il solo delegato per la Valle d'Aosta. Tuttavia, procedendo in tale maniera, la maggioranza e la minoranza in rappresentanza delle Regioni avranno lo stesso peso nel rapporto 1:1 e, in estrema sintesi, si renderà ininfluente la partecipazione dei delegati regionali giacché dal quarto scrutinio sarà altamente probabile che la maggioranza parlamentare, insieme ai delegati regionali dello stesso segno politico, eleggerà il Presidente della Repubblica[134].

Parte della dottrina ritiene che la riforma in esame potrebbe determinare riscontri positivi sul funzionamento della nostra forma di governo, giacché la riduzione dei parlamentari determinerà più autorevolezza e prestigio dell'istituzione parlamentare[135]. Del resto, com'è noto, è possibile discutere del funzionamento di un organo – e dell'intero apparato costituzionale – solo nel momento in cui questo effettivamente è in funzione.

In conclusione, sembra potersi affermare che la mera riduzione del numero dei parlamentari non produrrà gli effetti auspicati circa la "stabilizzazione" della forma di governo, ma anzi sposterà «il baricentro del sistema a favore dell'Esecutivo»[136] perché il Parlamento si troverà ad essere un centro poco rappresentativo che inoltre faticherà a trovare punti di accordo tra le varie forze politiche. In un primo momento si registrerà la riduzione del numero dei partiti che concorreranno alle elezioni, ma non è detto che questo determini conseguenze certe e precise sulla c.d. governabilità che, com'è noto, è «prevalentemente

---

quarto scrutinio (maggioranza assoluta). Il peso dei delegati regionali si alza dunque dall'8.6% al 13.1% per i primi tre scrutini, mentre dall'11.5% al 17.5% dal quarto scrutinio.

[132] Se attualmente il collegio si compone di 1.003 elettori, di cui 58 delegati regionali; a seguito della riforma sarà ridotto a 658, di cui 58 delegati regionali.

A tal proposito giova ricordare che, ad eccezione dei Presidenti Pertini (1985) e Ciampi (1999), tutti gli altri Presidenti della Repubblica sono stati eletti a partire dal quarto scrutinio.

[133] In questo senso anche S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 23.

[134] È stato a tal proposito sostenuto che se non si modificasse la regola dell'articolo 83, secondo comma della Costituzione relativa alla rappresentanza delle minoranze, queste ultime saranno sovra rappresentate qualora i delegati regionali dovessero ridursi a due. V. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 96.

[135] Cfr. C. FUSARO, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, cit.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, cit. Sottolineando l'importanza del raccordo tra riduzione del numero dei parlamentari e legge elettorale, invece, G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, cit.

[136] P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2020, p. 77.

condizionata da altre scelte e da altri meccanismi tecnico-istituzionali, sui quali la riforma non opererebbe»[137].

L'impressione è che il problema della nostra forma di governo non derivi dalla circostanza che «un parlamento di due Camere ridotte di circa un terzo può essere più efficiente di un Parlamento sempre di due Camere ma con un terzo di membri in più»[138], bensì dalla perdita di centralità del Parlamento[139].

A partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso politica e Costituzione si sono via via allontanate, ponendo quest'ultima in una condizione di «orfananza»[140]; inoltre, la centralità del Parlamento ha smesso di essere percepita come necessaria[141], integrando così una serie molto ampia (v. *supra* par. 2) di riforme costituzionali volte ad assicurare la stabilità dei Governi «e la loro emancipazione dai condizionamenti parlamentari»[142]. Piuttosto, sarebbe fondamentale insistere affinché al Parlamento sia garantito e riservato un ruolo istituzionale centrale e decisivo come è proprio delle consolidate democrazie occidentali e come esige la forma di governo parlamentare. Non solo, ragionare sul Parlamento e su una sua revisione impone comunque di tenere in considerazione la sua reale ed imprescindibile capacità rappresentativa, altrimenti verrebbe meno la *ratio* dell'organo rappresentativo quale centro di interessi dell'unità nazionale. In altri termini, «al Parlamento deve sempre essere riconosciuta la competenza necessaria per determinare una parte, non delegabile, dell'indirizzo politico»[143] che verrà inevitabilmente compromesso a seguito della riduzione del numero dei parlamentari perché le voci "fuori dal coro" non potranno esprimere la propria opinione non trovando spazio in Parlamento.

Le difficoltà circa il funzionamento dell'istituzione parlamentare da più parti evidenziate trovano fondamento anche nella progressiva delegittimazione dei partiti politici, non più in grado di rappresentare la grande maggioranza degli elettori[144] (v. *infra* par. 6). A ciò si deve

---

[137] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, cit., p. 99.

[138] G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 204.

[139] In questo senso è stato sostenuto che con questa riforma la classe politica non si pone «il reale problema della crisi del Parlamento ridotto ad ente privo di un suo ruolo autonomo» e dunque non riesce a risolvere «i problemi che affliggono la nostra stressata democrazia parlamentare» (G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 3). *Contra* invece chi sostiene che è un dato di fatto che «assemblee rappresentative meno numerose possono, se vogliono, funzionare con più efficienza» (C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, cit., p. 243).

[140] M. PEDRAZZA GORLERO, *L'attualità della costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI – G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013, p. 401.

[141] Cfr. A. CARMINATI, *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, BiBliofabbrica, Gussago, 2009, p. 120.

[142] A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, cit., p, 28.

[143] A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, cit., p. 3.

[144] Con riguardo alla relazione fra partiti politici e leggi elettorali dal 1948 ad oggi, sia consentito ricordare la ricostruzione proposta da M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, pp. 114-115 «durante la Prima Repubblica (1948-1993) la nostra delega finiva nelle tasche del partito: votavamo la DC, non Andreotti o Moro. C'era una sorta di fiducia collettiva nei partiti politici, e i partiti avevano la propria casa comune in Parlamento, che di conseguenza incarnava il baricentro delle istituzioni». A questo punto assistiamo al cambio di rotta più decisivo, ovvero alla «liquefazione dei partiti» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 1, 2019, p. 117), tanto che a partire dal 1993 «la fiducia è diventata un afflato individuale verso il leader: votavamo Prodi o Berlusconi, non la sigla». Oggi invece viviamo uno scenario completamente nuovo ove i partiti sono

aggiungere la costante opera di mutamento della legge elettorale, consustanziale al funzionamento della forma di governo[145]. Una decina d'anni fa è stato affermato che «la crisi è dei partiti e degli uomini (e si riflette poi sulle istituzioni)»[146]. Nel 2020 la situazione pare non essere mutata, pertanto sarebbe auspicabile intervenire rinnovando il sistema dei partiti e la cultura politica del Paese.

L'intervento riformatore dovrebbe tendere a restituire centralità ai partiti[147], così che tornino a fare da raccordo fra la periferia e il centro, ovvero che ritornino ad essere il tramite con cui i cittadini concorrono a esercitare, «con metodo democratico», la politica nazionale[148]. Viceversa, la mera riduzione dei seggi, in combinato con la crisi profonda che stanno vivendo le associazioni tutelate dall'articolo 49 della Carta, «potrebbe solo contribuire ad accentuare la marginalizzazione dell'istituzione» parlamentare, con un progressivo scollamento fra la stessa e i bisogni della comunità, «tanto più alla luce del mutato rapporto aritmetico tra elettori ed eletti»[149].

Ma vi è di più, sarebbe stato auspicabile un intervento che non riducesse *sic et simpliciter* il numero dei parlamentari, ma che si inserisse in una logica di più ampio intervento circa il bicameralismo paritario, atteso che su questo tema c'è ormai uniformità di giudizio[150]. Invero,

---

«in gran dispetto, ma non ci innamoriamo più di nessun leader»; stiamo vivendo «il tempo del disincanto, del ritiro della delega». Ciò è dimostrato dalla «volubilità del corpo elettorale» ma anche – e forse soprattutto – dall'astensionismo (M. AINIS, *La forma di governo della Terza repubblica*, cit., p. 115). Peraltro, nel periodo ricompreso fra il 1993 e il 2018 «i partiti diventano mere organizzazioni del seguito elettorale» e l'elemento più problematico risiede nel fatto che «da organismi della società» sono diventati «organi dello Stato» (S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 118).

[145] Su questo aspetto, che verrà argomentato diffusamente nel prosieguo della trattazione, sia consentito un rimando alla proposta di modifica del sistema elettorale per effetto del c.d. voto singolo trasferibile che, è stato sostenuto, restituirebbe importanza all'elettore giacché questi sarebbe chiamato non solo a votare la lista (o il candidato) per la quale esprime effettivamente la preferenza. Sarebbe altresì chiamato a esprimere il proprio voto mediante un ordine di preferenza fra liste (o candidati), così da permettere all'elettore di individuarsi nel sistema politico complessivamente inteso e non solo nel *leader* del partito o della coalizione che più rispecchia le proprie idee politiche. Su questi aspetti v. G.L. CONTI, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, cit., p. 205 ss.

[146] L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, p. 1.

[147] Cfr. *ex multis* A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a* referendum *costituzionale*, cit., p. 3. Nello stesso senso, meno recente, anche U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, p. 5, il quale sostiene che «ormai da molti anni si cerca il recupero della capacità di incidere con efficacia sulla gestione istituzionale ricercandolo quasi esclusivamente nei (troppi) tentativi di trasformazione costituzionale, piuttosto che in un severo riesame dei sistemi politici egemoni»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1 ove afferma che «la politica dovrebbe dunque concentrarsi sulla riforma della legge elettorale, del finanziamento ai partiti, delle norme anticorruzione. Riforme urgenti davvero».

[148] In considerazione dell'ormai ben noto e denunciato «degrado della legalità costituzionale» sarebbe preferibile optare per la «manutenzione» delle «norme a tutela della qualità del servizio a cui sono chiamati i rappresentanti popolari nelle istituzioni democratiche» (U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 4) piuttosto che interventi invasivi nel Testo costituzionale. Non sembra, infatti, che la revisione costituzionale sia l'opzione migliore quando l'obiettivo è offrire una soluzione ai problemi di gestione delle istituzioni e, dunque, alla classe politica che queste istituzioni ha il compito di governare (nell'accezione generale di dirigere, amministrare). Viceversa, le opere di manutenzione del Testo sono ben accette, purché si presentino «come una difesa, contro l'avventurismo populistico e demagogico, di un patrimonio giuridico e culturale da salvaguardare come un bene prezioso» (A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016, p. 6).

[149] L. LONGHI, *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, cit., p. 2.

[150] Cfr. B. PEZZINI, *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, cit., p. 128 ss.; M. DOGLIANI, *Le controverse vicende del*

il taglio dei rappresentanti senza una "contro-riforma" che valorizzi il ruolo costituzionale del Parlamento e quindi il funzionamento interno delle Camere è espressione di una riforma che presenta più difetti che pregi. Essa infatti riduce al minimo il dialogo, l'alternanza e il rispetto delle minoranze, pilastri di uno Stato moderno-democratico quale è la Repubblica italiana[151].

Per rinvigorire il funzionamento del nostro Parlamento sarebbe stato necessario intervenire sulla composizione e sulle funzioni da attribuire alle due Camere[152]; all'opposto, invece, un processo di crescente uniformazione mina in radice la ragion d'essere del bicameralismo e acuisce i problemi – ben noti – relativi alla sostanziale identità delle due Camere. Tale idea, peraltro, era già sostenuta in Assemblea costituente, ove l'On. Perassi sosteneva che fosse necessario un bicameralismo differenziato in cui la seconda Camera fosse «espressione delle forze vive della Nazione» e cioè rappresentative delle Regioni, oltre che degli interessi comuni di ordine economico e culturale[153]. L'essenza del bicameralismo è infatti quella di «conferire efficienza autonoma a gruppi sociali eterogenei» e dunque esso trova la propria *ratio* «nelle strutture statali in cui i ceti politicamente attivi s[o]no divisi da

bicameralismo italiano, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano,2016, spec. pp. 117-119; G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit.; 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*, cit., pp. 14-17; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p. 24; S. LIETO, *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, cit., p. 19, la quale sostiene che per avere «un miglioramento del funzionamento delle Camere» sarebbe necessario intervenire, in primo luogo, sul «superamento del bicameralismo paritario più che attraverso la diminuzione del numero degli eletti». È stato, inoltre, affermato che, «paradossalmente, quanto più il bicameralismo tende alla perfezione tanto più si mostra improcrastinabile il suo superamento» (A. VUOLO, *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, cit., pp. 4-5). M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, cit., p. 7 propone addirittura di riformare il Senato della Repubblica in modo tale che si avvicini sempre più al *Bundesrat*; in questo modo il Senato potrà uscire dal circuito fiduciario e diventare una Camera di rappresentanza territoriale. In questo senso anche M. PLUTINO, *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, cit., p. 11 il quale sostiene che «la camera degli interessi territoriali sarebbe la chiusura più coerente di un sistema regionale» che è stato più volte modificato e che si vuole ancora rafforzare, tuttavia «ciò è impraticabile, realisticamente, senza intervenire sul bicameralismo». Peraltro, oggi, proprio a fronte delle Leggi costituzionali del 1999 e del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, sarebbe necessario «consentire la rappresentanza e la ricomposizione al centro delle istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio» (P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di un senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004, p. 441).

[151] Nello stesso senso E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, p. 593 ss.; V. PEPE, *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, cit., pp. 5-6.

[152] In questo senso v. A.M. POGGI, *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, cit., p. 264.

[153] Cfr. T. PERASSI, *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, in *La Voce repubblicana*, 1 giugno 1946. In questo senso anche gli interventi dell'On. Mortati in Assemblea costituente.

Per il Costituente italiano il Parlamento bicamerale rientrava nella logica dei *check and balances* tale per cui il Senato doveva essere una camera "di raffreddamento" delle decisioni prese presso la Camera dei deputati e, per garantire il funzionamento di questo sistema si optò per la differenziazione e della composizione e, soprattutto, della durata della legislatura. In realtà la durata diversa delle Camere importava problemi non secondari per la stabilità degli esecutivi e perciò, a seguito di due scioglimenti anticipati del Senato, intervenne la L. cost. n. 2/1963 che equiparò la durata delle due legislature.

differenziazioni marcate di interessi». Per il caso italiano, l'esigenza che può trovare soddisfazione nel bicameralismo è proprio quella ricondotta «all'esistenza di enti territoriali, se non sovrani, forniti di un'autonomia garantita» dalla Carta costituzionale[154]. Ciò che si verifica nel rapporto fra Stato e Regioni, a maggior ragione a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Un processo riformatore del bicameralismo perfetto che contraddistingue la forma di governo parlamentare italiana è sostenuto dalla grande maggioranza della dottrina e dei politici affinché si adegui la nostra forma di Stato al regionalismo accentuato che caratterizza la nostra Costituzione. L'adeguamento del funzionamento della Costituzione alla stessa Costituzione (artt. 114 ss.), soprattutto a seguito della riforma "incompiuta" del Titolo V, Parte II Cost., si impone con ulteriore veemenza anche in considerazione della drammatica situazione emergenziale causata dalla pandemia da Covid-19. Con essa sono state infatti accentuate le difficoltà – tra l'altro – nel raccordo fra lo Stato e le Regioni, nella dialettica fra questi due centri di potere, nell'adozione di una disciplina comune per guidare la Repubblica, «una e indivisibile» (art. 5 Cost.), nella stessa direzione. Cionondimeno, riformare il bicameralismo rendendo il Senato la camera di rappresentanza delle entità territoriali, che tutti sbandierano ma che nessuno si prende la briga di realizzare[155], è lecita, finanche doverosa, purché non «indeboli[sca], in nome dell'efficienza, l'unità, cioè il quadro delle garanzie che stanno alla base del nostro modello di "Stato costituzionale"»[156]. In altri termini, «l'alternativa alla impossibilità di fare bene non è quella di far peggio pur di non restar fermi»[157].

Un'altra occasione mancata con la riforma costituzionale in commento concerne la rimozione della circoscrizione estero, in luogo della riduzione dei rappresentanti pari al 33.3%. La votazione dei cittadini italiani residenti all'estero, in tempi di forte immigrazione, è espressione di una cittadinanza esclusivamente *iure sanguinis*[158]. Detta circostanza si pone

---

[154] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 377-378.

[155] L'affermazione è parzialmente inesatta perché, se è ascrivibile un merito alla c.d. riforma Renzi-Boschi, questo deve essere il tentativo di realizzazione di un Senato delle autonomie, pur con tutti i limiti e le profonde criticità che la riforma del "Senato dei 95" presentava. Non si può infatti negare che il tentativo di mettere la parola "fine" alla tanto travagliata ed ancora incompiuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avrebbe forse potuto trovare stesura in quella sede. Cfr. sul Senato delle autonomie allora previsto …

[156] E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, in *Rassegna Astrid*, 13, 2009, p. 10.

[157] G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, p. 4. Invero, non può affermarsi «l'idea funesta per cui una riforma imperfetta o una mezza riforma sarebbe comunque meglio di nessuna riforma» per la fondamentale ragione che se una Costituzione è vitale non "invecchia", piuttosto «accompagna il Paese nella sua evoluzione, garantendo la conservazione dei valori essenziali» ma anche «consentendo sviluppi normativi e di prassi anche diversi». Insomma, intervenire le revisioni della Costituzione «dovrebbero essere, sempre un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente», non già quale esigenza della maggioranza che, di volta in volta, si afferma nel Paese (V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004, p. 17 e p. 19).

[158] V. tra i tanti G. AZZARITI, *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, cit., p. 4 che afferma – a proposito di un altro progetto di riforma costituzionale che pare tuttavia presentare le medesime criticità di quello qui in esame – «rimane poco chiaro perché la riduzione del numero dei parlamentari non abbia portato anche a sanare l'errore commesso da una precedente improvvida misura di revisione: i collegi esteri che hanno dato pessima prova»; L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 3 che, in tono provocatorio, chiede se non era proprio la circoscrizione estero «uno degli inconvenienti, da tutti riscontrato, a cui si doveva porre rimedio?». Per questa riforma cfr. almeno A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., p. 6; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, cit., p, 23, il quale

in netto contrasto con l'affermazione dell'imprescindibile «comunità di diritti e di doveri» che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione»[159].

Il voto degli "italiani all'estero" è stata definita una «mostruosità»[160] perché consente a persone che non hanno alcun legame con il territorio di decidere per chi invece sul territorio vive, estromettendo dal circuito rappresentativo coloro che, pur provenendo "dall'estero", vivono in Italia e partecipano attivamente alla vita «economica e sociale del Paese».

La crisi che vive la nostra democrazia non trae origine da «disfunzioni del modello costituzionale (che, anzi, ha manifestato una forte elasticità e capacità di adattamento alle diverse stagioni della nostra vita politica)», quanto piuttosto da una serie di «disfunzioni attinenti alle caratteristiche ed agli equilibri del nostro sistema politico»[161]. Per queste ragioni non è sempre possibile rispondere alla crisi dei soggetti della politica additando la Costituzione e la sua (presunta) crisi[162]. Al contrario, come già evidenziato, si dovrebbe incidere non sul modello costituzionale, bensì sulle regole formali e di prassi della nostra democrazia. Il riferimento è, in particolare, alla legge elettorale, al funzionamento dei partiti e al funzionamento interno delle Camere, «*rivoltando* i regolamenti parlamentari»[163]. Questioni che si cercheranno di affrontare in questa sede.

5. Il rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale.

di *Elena Rolfini Scamorza*

Il tema della riduzione dei parlamentari[164], che ormai da qualche decennio caratterizza il dibattito parlamentare, torna nella XVIII Legislatura benché, diversamente da quanto

evidenzia come, tali rappresentanti vedranno aumentare il bacino dei loro collegi, finanche arrivando a comprendere più continenti (un senatore, infatti, rappresenterà Asia, Africa e Oceania), facendo così venir meno la *ratio* alla base della previsione costituzionale della Circoscrizione estero. Conformemente a tale indirizzo anche G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit., p. 233.

[159] C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, § 2.3 *Considerato in diritto*.

[160] R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, p. 317.

[161] E. CHELI, *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *Astrid rassegna*, 13, 2010.

[162] Cfr. A. D'ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista "ansiogeno" il dibattito sulla "freschezza" di John Dewey*, in M. FIORUCCI – G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017, pp. 109-116, spec. p. 114.

[163] G. AZZARITI, *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 8.

[164] Varie sono le ragioni che hanno portato a questo ulteriore tentativo di riforma della Carta costituzionale. Come si legge nella Relazione di accompagnamento ai disegni di legge nn. 214, 515 e 805-A, i punti cardine sono: l'aumento dell'efficienza e della produttività delle Camere, la razionalizzazione della spesa pubblica e la possibilità per l'Italia di «allinearsi agli altri Paesi europei, che hanno un numero di parlamentari eletti molto più limitato». Da tali effetti ricercati sono però emerse varie criticità nel corso delle audizioni che si sono tenute alla Camera e al Senato. Brevemente, viene fatto notare che, per quanto attiene all'allineamento agli standard europei, la maggioranza dei Paesi dell'Unione ha un numero di parlamentari ben superiore a quello dell'attuale composizione delle Camere e quindi che sarebbe stato sufficiente una riduzione molto più contenuta rispetto a quella progettata (più diffusamente v. *supra* par. 3). In merito alla riduzione della spesa pubblica, viene rilevato come il risparmio effettivo sia solo di alcuni milioni di euro e quindi non così incisivo come si tende a far credere (per ulteriori approfondimenti v. *supra* par. 3). Per quanto attiene poi alla maggiore efficienza, sono state sollevate notevoli opinioni contrastanti inerenti all'impossibilità di

accadeva in passato, nella forma di una modifica puntuale e limitata del testo[165]. Sin dalla prima lettura della proposta di modifica risalta la linearità che caratterizza il taglio del numero dei rappresentanti delle due Camere[166] e il fatto che, nonostante si tratti di una riforma che coinvolge pochi articoli della Costituzione, sia in realtà portatrice di un impatto sull'intero sistema «costituzionale, ordinamentale e politico»[167] e quindi, inevitabilmente, anche sulla legislazione elettorale.

Questa rappresenta un corpo normativo che viene riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale come «costituzionalmente necessario»[168] in quanto rispondente all'esigenza logica di rinnovamento di un organo elettivo. Già nella sent. n. 29 del 1987 la Corte affermava che «organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento». Per tale suprema esigenza di salvaguardia tali organi «non possono essere privati, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione». Questa "necessarietà"[169] è stata poi costantemente riaffermata, anche nella sent. n. 5 del 1995 infatti si può leggere come la «costante operatività» è richiesta per le leggi elettorali al fine di garantire la «possibilità di rinnovamento di tali Assemblee necessario per la scadenza naturale delle medesime», ovvero «a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica». È comunque con la sent. n. 47/1991 che la Corte costituzionale definisce le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale come leggi «costituzionalmente necessarie»[170], e, in ultimo, con la sent. n.

---

dimostrare come la riduzione del numero totale sia funzionale alla migliore gestione dei tempi di lavoro delle due Camere. Il parametro dell'efficienza, infatti, non è determinabile a priori e ottenibile con assoluta certezza semplicemente attraverso una riduzione dei componenti degli organi, anzi necessiterebbe di una serie di interventi inerenti anche ad altre previsioni come, ad esempio, il sistema delle incompatibilità. Sul punto, possono vedersi M. LUCIANI, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, p. 1 e ss., nonché Servizio Studi, *Riduzione del numero dei parlamentari*, A.S. n. 214, n. 515, n. 805, Dossier n. 71, 16 ottobre 2018.

165 Sul punto, A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018.

166 Sul punto, B. CARAVITA, *Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019, p. 9 e ss.

167 F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 20.

168 Sul punto, M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 2005, pp. 472 ss.; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 141 ss.; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. pp. 153 ss.; 199 ss.; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 75 ss.

169 P. VIPIANA, *La legge elettorale come costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019, p. 6.

170 Le leggi costituzionalmente necessarie vanno comunque distinte da quelle «a contenuto costituzionalmente vincolato», le quali, come afferma la sent. n. 16/1978, hanno un nucleo normativo che non può essere modificato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i principi della Costituzione ovvero, come affermato dalla sent. n.

1/2014 in cui si afferma che queste sono «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.». Trattandosi di leggi tanto rilevanti, inevitabili sono quindi le ripercussioni – per alcuni assolutamente negative, per altri positive – che si verificherebbero qualora il *referendum* dovesse avere esito positivo.

A tal proposito è da rilevarsi come, assieme al disegno di legge di riforma costituzionale, il Parlamento ha approvato la legge 27 maggio 2019, n. 51 recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»[171]. Obiettivo di questa normativa è quello di «rendere neutra, rispetto al numero dei parlamentari fissato in Costituzione, la normativa elettorale per le Camere senza incidere sulla configurazione del vigente sistema elettorale, come definito dalla legge n. 165 del 2017»[172], e di evitare «specifici interventi di armonizzazione della normativa elettorale che diversamente sarebbero necessari per evitare problemi di funzionamento del sistema»[173] qualora si verificasse una riduzione del numero dei parlamentari. Attraverso questa norma si passa quindi da un numero di seggi da attribuire nei collegi uninominali e plurinominali stabilito in un numero fisso, a un rapporto frazionario[174]. La legge reca poi, al terzo articolo, una delega al Governo per la determinazione dei collegi, sia uninominali che plurinominali,

---

26/1981, quelle che concretato «principi o disposti costituzionali […] nel solo modo costituzionalmente consentito». Mentre queste ultime sono sottratte all'abrogazione referendaria, in quanto comporterebbe un vuoto normativo non colmabile, le leggi costituzionalmente necessarie non lo sono.

171 Si tratta di una norma che si sviluppa su tre articoli: i primi due sostituiscono nel c.d. Rosatellum il numero fisso di seggi da ripartire alla Camera ed al Senato con una frazione. Alla Camera, tre ottavi dei seggi complessivamente attribuiti in ciascuna circoscrizione, con arrotondamento all'unità inferiore, sono attribuiti in collegi uninominali. Sono poi previste due eccezioni: la riserva di un seggio alla Valle d'Aosta e l'attribuzione della metà dei seggi spettanti al Trentino-Alto Adige nell'ambito di tali collegi. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre seggi sono ripartite in due collegi uninominali, mentre quelle in cui sono assegnati due deputati hanno solo un collegio uninominale.

Al Senato, invece, tre ottavi dei seggi complessivamente attribuiti in ciascuna circoscrizione regionale sono attribuiti in collegi uninominali, sempre con arrotondamento all'unità più prossima. È poi prevista la garanzia di almeno un collegio uninominale per ogni circoscrizione e viene previsto che un collegio sia attribuito alla Valle d'Aosta, 6 collegi al Trentino-Alto Adige e un collegio al Molise.

Sono inoltre previste delle soglie di sbarramento pari al 20% dei voti validi espressi nella Regione per le liste rappresentative di minoranze linguistiche, in alternativa è poi possibile aver conseguito eletti in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione, con arrotondamento all'unità superiore.

172 Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Legge 27 maggio 2019, n. 51, Dossier n. 81/4, 25 giugno 2019.

173 Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, A.C. 1616, Dossier n. 81/2, 27 febbraio 2019.

174 È da rilevarsi come in precedenza la legislazione elettorale recava meccanismi di individuazione del numero dei collegi indipendentemente dal numero dei parlamentari, in particolare, il c.d. Mattarellum faceva riferimento ad una percentuale o ad un rapporto sul totale dei seggi in modo tale da consentire il funzionamento del sistema anche nell'eventualità di un diverso numero di parlamentari. È solo con l'ultima legge elettorale, ossia la legge n. 165 del 3 novembre 2017, «*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*», che si è passati ad un numero fisso. Attraverso la legge n. 51 del 2019 ciò che si realizza è quindi un "ritorno al passato", ossia ad un'impostazione che prevede un rapporto frazionario del numero totale dei deputati e dei senatori. Per una lettura più approfondita, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 127 ss.; L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018, pp. 108 e ss.

da esercitare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale che modifica il numero dei parlamentari, qualora però ciò avvenga entro 24 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Si tratta di una modifica che quindi trova il suo presupposto nel possibile – o meglio, probabile – mutamento quantitativo della composizione delle due Camere e che viene definita come «meramente tecnica»[175], in quanto gli interventi operati mantengono inalterato il sistema elettorale misto attualmente vigente, e ritenuta necessaria al fine di evitare un eventuale vuoto normativo in materia elettorale. Con questo nuovo sistema, a legge elettorale invariata, vengono pertanto conservate sia le percentuali della quota maggioritaria sia le percentuali di quella proporzionale.

La questione della necessaria applicabilità della legge elettorale è indubbiamente rilevante e tale da giustificare, almeno in linea di principio, l'intervento del legislatore, ma non è comunque esente da problematiche di vario genere.

Innanzitutto, è da rilevarsi come questa non sia in realtà una legge immediatamente applicativa: la delega legislativa presente all'art. 3 inerente al ridisegno dei collegi elettorali rende ben evidente l'inevitabile e, soprattutto, consapevole necessità di un ridisegno dell'intero assetto di questi ultimi[176]. Questa delega viene inoltre sottoposta a una serie di condizioni: *in primis*, si rende necessaria l'effettiva promulgazione della legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle due Camere, inoltre è necessario che questo avvenga entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019 e, come viene sottolineato in dottrina, vi è poi un'ulteriore condizione implicita, ossia che nel frattempo non intervenga una modifica dell'attuale sistema elettorale[177]. Una volta spirato il termine dei ventiquattro mesi, si renderebbe quindi necessaria l'approvazione di una nuova legge o una disposizione di proroga del termine di esercizio della delega[178].

Quella posta in essere, seppur breve e definita meramente tecnica, è poi una normativa che va a «toccare il cuore della rappresentanza politica di questo Paese»[179]. Come può evincersi dal dibattito parlamentare, attraverso le varie audizioni, dagli scritti di dottrina sono emerse in questa prospettiva una serie di criticità e si tratta di questioni che vanno dalla dilatazione dei collegi, alla riduzione della rappresentatività, dalla disciplina speciale per la regione Trentino-Alto Adige, alla tutela delle minoranze, solo per citarne alcune. Molto brevemente, si può osservare come vi siano in sostanza due fronti contrapposti: da un lato vi è chi sostiene che tale intervento altro non sia che un mero intervento di manutenzione finalizzato a

---

[175] Così è come viene descritta all'interno dei vari documenti di Camera e Senato. Sul punto, Dipartimento per le Riforme istituzionali, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge 27 maggio 2019 n. 51, Dossier, 2019.

[176] L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, p. 678 e ss.

[177] *Ibidem.*

[178] Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

[179] F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 16.

garantire l'applicabilità delle leggi elettorali e a evitare un vuoto normativo, mentre dall'altro vi è chi lamenta dei veri e propri «effetti distorsivi sulla rappresentanza democratica»[180].

Vero è che la legge n. 51 del 2019, se applicata al sistema attuale, non comporta nessuna variazione e quindi le proporzioni tra collegi uninominali e plurinominali restano sostanzialmente invariate, ma, qualora il *referendum* dovesse avere esito positivo, se applicata ad un numero inferiore di seggi ciò che si produrrebbe sarebbe uno squilibrio molto pesante del rapporto rappresentativo in quanto ogni parlamentare andrebbe a rappresentare un numero molto maggiore di cittadini rispetto a quello odierno. Viene quindi toccato uno degli obiettivi principali ricercato attraverso le leggi elettorali stesse, ossia la rappresentatività, a fronte di una maggiore governabilità del Paese[181] portando ad un passaggio del rapporto a livello nazionale di un deputato ogni 96.000 abitanti e un senatore ogni 188.000 a un rapporto di un deputato ogni 150.000 abitanti e un senatore ogni 300.000 abitanti. Con un tale cambiamento, come viene sottolineato già in sede di audizioni, ovvie saranno le ripercussioni sull'elettorato attivo, da un lato, e sull'elettorato passivo, dall'altro, dato che verrebbe ridotta sia la «possibilità per l'elettore di influire col suo voto all'esito dell'elezione» e allo stesso tempo la «possibilità per il candidato di farsi eleggere» sussistendo la necessità di un consenso notevolmente maggiore[182]. È quindi evidente fin da subito che il fatto di essere eletto da un numero maggiore di abitanti potrebbe avere degli effetti negativi sulla rappresentanza politico-territoriale, dato l'aumento del distacco tra eletti ed elettori[183].

---

[180] 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*, 14, 2019, p. 5.

[181] Sono questi i due principi di fondo che da sempre si alternano e si bilanciano nella predisposizione delle varie leggi elettorali che si sono susseguite negli anni. Si tratta di un equilibrio che, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, è di difficile realizzazione e che subisce anche delle interferenze date dal contesto politico estremamente frammentato che caratterizza il panorama italiano. Vero è che la nostra Costituzione non vincola il legislatore a un determinato sistema elettorale, la cui discrezionalità è quindi massima, ma questo non lo rende esente da eventuali controlli da parte della Corte costituzionale. Con la sent. n. 1 del 2014 e la sent. n. 35 del 2017 sugli ultimi due sistemi elettorali, questa è infatti arrivata a definire una serie di principi a cui il legislatore deve attenersi: innanzitutto, il minor sacrificio possibile degli altri interessi e dei valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale; in secondo luogo, è necessario evitare una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo (il Parlamento rappresenta comunque il centro della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare) e la volontà dei cittadini (che viene espressa attraverso il voto).

[182] L. TRUCCO, *Audizione*, in *"Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari", Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica,* 29 novembre 2018.

[183] La Carta costituzionale non pone alcun vincolo al legislatore per ciò che attiene alla legislazione elettorale, ciò non toglie però il fatto che vi siano una serie di principi generali che comunque deve garantire. A tal riguardo rileva soprattutto quanto disposto dall'art. 49 della Costituzione, secondo cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale e una riduzione eccessiva delle Assemblee rappresentative potrebbe quindi portare ad una compressione eccessiva di quest'ultimo. Come può evincersi dall'audizione di Porena: «Ebbene, un'eccessiva riduzione dell'ampiezza delle Assemblee rappresentative, in uno con l'impossibilità di dotare di tutela costituzionale ogni tipo di minoranza, rischia di manifestarsi in danno di un pur essenziale "diritto di tribuna" che, nella tradizione parlamentare, preserva quanto meno l'emersione di interessi meritevoli di apprezzamento i quali, nel quadro di assemblee rappresentative eccessivamente ridimensionate, rischierebbero invece di rimanere estranei al processo normogenetico. Ciò, peraltro, a tacere del ruolo paradigmatico assunto in Costituzione dal principio pluralistico e che, specie nella rappresentanza politicoistituzionale, richiederebbe adeguati spazi di valorizzazione. Inoltre, non credo sia ambito della sola valutazione politica quello legato alla opportunità di contenere l'incremento di fenomeni di extraparlamentarismo che - ove diffusi, favoriti e radicalizzati in conseguenza di un sistema di rappresentanza eccessivamente penalizzante per le minoranze -

Se da un lato vi è chi considera questa come una riforma legata a necessità mediatiche e con un'essenza di fondo «antisistemica» e «antiparlamentare»[184], dall'altro comunque non mancano opinioni favorevoli che sostengono sia che il nuovo rapporto tra eletti ed elettori sia da considerarsi idoneo e per nulla lesivo della rappresentanza data anche la nuova realtà sociale, economica e culturale in cui ci troviamo e i nuovi mezzi di comunicazione presenti sia come questa possa essere un giusto passo al fine di «restituire maggiore autorevolezza e pregio ai due rami del Parlamento e anche a rafforzarne il ruolo»[185]. La questione della rappresentatività può quindi essere guardata sotto due differenti aspetti: da un lato è indubbio che il rapporto parlamentare e collegio diventerebbe molto più indiretto, lontano e connesso a canali mediatici piuttosto che a legami diretti, ma dal punto di vista della funzionalità ed efficienza, se accompagnata dalle necessarie riforme, è possibile che questa riforma possa portare anche degli effetti positivi quali un Parlamento più strutturato e meno frammentato al suo interno.

Sul piano formale, comunque, un elemento problematico che emerge dall'analisi del combinato disposto dalla legge n. 51 del 2019 e dalla possibile riforma del numero dei parlamentari è dato dalla più accentuata distanza che si verrebbe a creare fra il numero dei seggi assegnati *ex ante* e la popolazione media, specie con riguardo a determinate circoscrizioni territoriali[186]. Procedendo per gradi, la proposta di riforma determina una

---

rischiano di generare occasioni di pericolosa instabilità nelle relazioni politico-sociali.» in D. PORENA, in *Audizione del 28 marzo 2019 tenuta nell'ambito dell'esame della Proposta di legge costituzionale n. 1585, recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della Proposta di legge n. 1616, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati, 28 marzo 2019, p. 6.

184 M. LUCIANI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 27 marzo 2019, pp. 3-6.

185 «E' una esigenza che arriva forte dal Paese e che non riguarda, o non riguarda solo, il tema dei costi della politica. Anzi il tema dei costi è, a mio modo di vedere, marginale. Sono mutate in questi 70 anni, infatti, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza», G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5. Analoga dottrina sostiene che «In senso generale, credo quindi che si possa dire questo: se noi riduciamo i componenti, aumentano l'importanza, il prestigio, l'autorevolezza e forse anche il senso di responsabilità nell'esercizio del mandato. Vale comunque sempre la regola per la quale l'autorevolezza si conquista prima di tutto con il proprio comportamento, il proprio stile e così via.» in G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, p. 9-10.

186 Cfr. su questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 381.

riduzione del rapporto di rappresentatività su base nazionale pari al 36.5% circa[187]. Tuttavia, un tale ribasso non si avvertirebbe in maniera eguale nelle diverse aree del Paese e, in particolare, mentre per la Camera dei deputati non vi saranno squilibri troppo significativi, per il Senato della Repubblica la questione si porrebbe in maniera differente.

Posto, innanzitutto, che per quanto attiene ai collegi, qualora non ci dovessero essere ulteriori modifiche[188], il loro disegno resterebbe invariato, quindi alle 20 necessariamente previste per il Senato ai sensi dell'articolo 57, primo comma, Cost. continuerebbero quindi ad affiancarsi le 28 della Camera dei deputati. Stando al dettato della legge n. 51 del 2019 il territorio della Nazione dovrebbe perciò essere ripartito in un numero di collegi uninominali pari a «tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni nazionali». Tenuto conto i necessari arrotondamenti matematici che tale frazione comporta, si avrebbero 74 collegi uninominali per il Senato e 147 per la Camera dei deputati. Sottraendo poi al totale dei seggi da attribuire i seggi maggioritari, si andrebbe a ricavare il numero dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale, calcolati in 122 seggi da attribuire ai collegi plurinominali per il Senato e 245 per la Camera dei deputati[189]. A cambiare sarebbero poi anche i seggi attribuiti alla circoscrizione estero con un passaggio da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato.

La ragione della differenza risiede nel fatto che per la Camera dei deputati, diversamente dal Senato, in Costituzione non sono e comunque non verrebbero previsti dei numeri fissi di seggi per Regione o per circoscrizione elettorale, pur restando la previsione dei seggi attribuiti alla Circoscrizione estero che passerebbe da 12 a 8 deputati. L'art. 56, comma 4 della Costituzione continuerebbe quindi a prevedere un riparto proporzionale dei seggi fra le varie circoscrizioni sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti[190]. Conseguenza derivante dall'applicazione del rapporto frazionario, quindi, è una riduzione della rappresentatività nazionale che andrebbe ad oscillare fra un minimo del 33,3% (per Umbria e Basilicata) a un massimo del 40% (per le circoscrizioni Lazio 2 e Sicilia 1)[191].

---

[187] Se quindi il *referendum* dovesse avere esito positivo l'Italia diverrebbe il Paese europeo con il più alto rapporto tra numero di abitanti e deputati e senatori. A differenza del nostro Paese, che avrebbe un passaggio del rapporto tra numero di elettori ed eletti sensibilmente maggiore, pari a 151.000 elettori per 1 eletto alla Camera, e 300.000 circa per il Senato, si può notare, guardando ai principali ordinamenti, che tale rapporto si attesta a circa 116.000 abitanti per deputato per Francia e Germania, a 133.000 abitanti per deputato in Spagna, a 101.000 abitanti per deputato nel Regno Unito; il rapporto poi scende sensibilmente per i Partner europei con minor popolazione, nei quali si attesta mediamente tra i 30.000 e i 50.000 abitanti per deputato. Va poi considerato che il dato relativo al Senato è meno significativo perché molte "seconde" camere non sono, in Europa, elette direttamente dal corpo elettorale (v. più diffusamente *supra*). Sul punto, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*,in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019 p. 90.

[188] Va comunque tenuto presente che attualmente depositato un altro disegno di legge costituzionale volto alla rimozione delle parole «a base regionale» dal testo della Costituzione di cui si parlerà in seguito. Inoltre, v. più diffusamente *supra.*

[189] Il numero dei seggi attribuiti a ciascuna circoscrizione, nonché il numero complessivo degli uni e degli altri, si possono trovare alle tabelle di cui Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 9 e p. 17.

[190] P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, 10, 2020, pp. 61-63.

[191] Per farsi un'idea di come si modifica il rapporto per ogni circoscrizione possono prendersi a riferimento le tabelle presenti in Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 9.

Se questo è il cambiamento che si verificherebbe alla Camera, ben diverso è il caso del Senato della Repubblica, in primo luogo, perché rimarrebbe la previsione prevista dall'articolo 57 della Costituzione sul numero minimo di senatori per Regione, a prescindere quindi dal numero degli abitanti, con un passaggio da 7 a 3 senatori, conservando comunque il numero fisso per il Molise (2 senatori) e la Valle d'Aosta (1 senatore). Inoltre, è da rilevarsi come il numero fisso di senatori, a differenza di quanto attualmente disposto, varrebbe anche per le Province autonome di Trento e di Bolzano, portando quindi la Regione Trentino-Alto Adige ad un numero di senatori pari a 6[192]. In un sistema così delineato, mentre tredici Regioni subirebbero una diminuzione di rappresentatività simile a quella della Camera, con un'oscillazione dal 33,3%, per il Veneto e la Toscana, al 40% per la Calabria, le altre 7 Regioni avrebbero percentuali molto più significative tanto in positivo quanto in negativo. Nello specifico, sia avrebbero delle Regioni in cui non si avrebbe nessuna modifica del rapporto di rappresentatività, ossia Valle d'Aosta e Molise, data la presenza di un numero fisso di senatori, rispettivamente di 1 per la prima e 2 per la seconda; la Regione Trentino-Alto Adige avrebbe uno scostamento pari al 14,3% e quindi notevolmente inferiore rispetto alle altre. All'opposto, le Regioni dotate di una popolazione maggiore, non godendo più dei 7 senatori attualmente previsti, subirebbero una diminuzione di rappresentatività del 42,9% nel caso di Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo e, addirittura, del 57,1% per l'Umbria e la Basilicata[193].

Se questo dato percentuale lo si considera poi in relazione al numero effettivo di abitanti per le varie Regioni la differenza si rende ancor più evidente. Il punto di maggiore interesse in tema di collegi uninominali riguarda proprio la loro disomogeneità, questi verrebbero infatti ad accrescersi in maniera notevole e in modo non uniforme, rendendo quindi ancor più difficile il collegamento tra eletti ed elettori che dovrebbe costituire il pregio di questi ultimi[194]. In altri termini, la riduzione dei coi collegi uninominali darebbe luogo a oscillazioni nella popolazione media degli stessi particolarmente ampia. Al Senato, dato il numero più ridotto dei suoi componenti e della previsione della corrispondenza delle circoscrizioni con il territorio regionale, ci sarebbero collegi con oltre 1.200.000 abitanti in Friuli-Venezia Giulia, oltre 900.000 in Calabria, Toscana e Lazio, oltre 800.000 in altre nove Regioni, per poi scendere attorno a 600.000 abitanti in Abruzzo e Basilicata e addirittura a 250.000-300.000 in Trentino-Alto Adige e in Molise.

Alla Camera le disproporzioni sarebbero meno evidenti, ma comunque non irrilevanti, andando dai 380.000 abitanti in media dei collegi uninominali delle circoscrizioni 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.

---

192 P. COLASANTE, *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, *cit.*, pp. 65-66.

193 Per farsi un'idea di come si modifica il rapporto per ogni circoscrizione possono prendersi a riferimento le tabelle presenti in Servizio Studi, *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, legge n. 51/2019, Dossier, 25 giugno 2019, p. 17.

194 S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, p. 10.

Gli aspetti negativi che vengono rilevati in un sistema così congegnato sono numerosi: come già detto, l'aumento della distanza fra eletto ed elettore, ma anche l'impossibilità per quest'ultimo di dare un'adeguata cura agli interessi del collegio[195], un aumento della soglia implicita di accesso sia dal punto di vista del sistema elettorale, che dal punto di vista delle spese elettorali. A non beneficiarne sarebbero infatti anche i costi legati alle varie campagne elettorali, che necessariamente diventerebbero più onerose, ma anche i meccanismi di comunicazione impiegati dai vari candidati nel corso di queste ultime, i quali necessiterebbero di risorse economiche tali da riuscire a far fronte alla platea notevolmente maggiore che la circostanza andrebbe a richiedere. Deve poi aggiungersi che il numero ridotto dei parlamentari eletti andrebbe a rafforzare ulteriormente il vincolo che li lega ai partiti di cui hanno condiviso il programma e che li hanno quindi candidati e sostenuti. È perciò evidente come, dato il minor numero di rappresentanti, la disciplina di gruppo e di partito a cui saranno sottoposti sarà più rigida[196].

Si tratta quindi di un problema che non solo si riverserebbe nella «fase pre-elettorale», ossia nella fase in cui il candidato deve raccogliere il consenso necessario al fine di ottenere il seggio, ma anche nella «fase elettorale», in cui si potrebbe presentare il rischio di una minor rappresentanza o addirittura un'assenza di rappresentanza di realtà territoriali anche significative in ragione della necessità di un unire all'interno di un'unica circoscrizione territori fra loro eterogenei [197], e nella fase «post-elettorale», in cui diventerebbe maggiormente complicato rendere conto agli elettori del proprio operato e tener conto delle proposte ricevute da questi ultimi. Altro rischio è quello di assistere all'irruzione nella fase elettorale, con forme ancor più pervasive e condizionanti di quelle già note, di gruppi, corporazioni o centri di interesse economico capaci di selezionare e favorire, attraverso forme di autentico investimento, un candidato piuttosto che un altro. Tutto questo andrebbe ovviamente a svantaggio soprattutto delle forze politiche minori, fino alla possibilità di perdere definitivamente ogni possibile forma di rappresentanza e sacrificando perciò il pluralismo[198]. Non solo, minando la rappresentanza si andrebbe poi ad indebolire lo stesso

---

[195] «I candidati, infatti, avrebbero minori opportunità di raccogliere le istanze degli elettori, condividere con questi la propria visione della cosa pubblica, nonché discutere con loro il programma elettorale. Tale dinamica, peraltro, risulterebbe ancor più esasperata nei collegi esteri». G. NATALIZIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, pp. 7-10.

[196] S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *Lacostituzione.info*, febbraio, 2020.

[197] È quindi evidente il rischio per cui i centri più abitati finirebbero per sovrastare la rappresentanza delle aree interne del Paese, le quali sono a livello demografico meno popolate e quindi destinate a perdere i collegamenti politici e i propri rappresentanti. Inoltre, «Se a tutto questo, poi, si aggiunge la vigenza di un sistema di elezione basato su liste bloccate e che prevede la possibilità di candidature multiple qual è il Rosatellum-bis, ciò che se ne ricava è la dilatazione che ne risulterebbe del potere delle segreterie dei partiti e dei movimenti politici» in L. TRUCCO, *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari"*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019, p. 14.

[198] Secondo alcuni, come già rilevato, si potrebbe però verificare un effetto inverso, in cui la riduzione dei parlamentari sia in grado alla fine di disincentivare la frammentazione e quindi creare una maggiore tendenza all'accorpamento. Sul punto, G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e*

Parlamento e quindi anche ad incidere sulla forma di governo. Lungi dal rilanciare il suo ruolo è questa semmai una riforma che, come sostengono alcuni, potrebbe creare solo nuovi ostacoli in quanto non solo non viene rinnovata la centralità delle Assemblee elettive, ma neppure viene assecondato e incentivato il pluralismo.

Se però vi è una parte della dottrina che sostiene fermamente questi punti, vi è anche sostiene che questa maggiore difficoltà per il candidato prima e per l'eletto dopo di rapportarsi con la sua base territoriale sia solo sul piano teorico. La ragione di queste affermazioni risiede nel fatto che «la componente uninominale maggioritaria non è tanto uno dei due elementi di un sistema misto, ma piuttosto un elemento di correzione del sistema proporzionale, che tende in sostanza a favorire nel risultato finale le forze politiche più forti, ma soprattutto quelle che hanno un forte radicamento in alcune aree territoriali. In definitiva, quindi, noi possiamo ragionare sul piano teorico di un possibile svantaggio, ovvero l'aumento del distacco tra elettore ed eletto, però, se vediamo come in concreto funziona questo sistema, ci rendiamo conto che le considerazioni in merito a questo possibile svantaggio perdono gran parte della loro importanza»[199].

Come viene rilevato, anche per le Regioni per cui è stabilita una disciplina *ad hoc* si verrebbero a verificare delle situazioni problematiche, si fa riferimento al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta e al Molise.

Per le prime due Regioni viene in rilievo il problema della rappresentanza delle minoranze linguistiche, ai sensi dell'art. 6 della Costituzione e nel rispetto anche degli artt. 48 e 49 per ciò che riguarda la parità di trattamento fra tutti i cittadini e l'eguaglianza del voto politico[200]. Sarebbero infatti doverose delle disposizioni al fine di favorire la rappresentanza di tali gruppi, anche se, in vista della riduzione, ciò si rende molto più difficoltoso.

Per quanto attiene al Trentino-Alto Adige[201], viene previsto, relativamente al Senato, che questa sia «costituita in 6 collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991,

---

59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari» nonché G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5.

199 in G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019, p. 11. Simile opinione la si rinviene anche in chi sostiene che « la tesi secondo la quale più aumenta il numero di abitanti rispetto a quello dei rappresentanti "tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori" non è del tutto convincente sia perché assolutizza il dato numerico, che è già mutato nel tempo e costituisce una variabile dipendente da valutazioni del grado sia di rappresentatività sia di funzionalità del Parlamento, sia perché sottovaluta l'incidenza di altri fattori sulla maggiore o minore "vicinanza" tra eletti e rappresentanti, quali la scelta democratica o verticistica delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata che più è distorsiva più lascia privi di rappresentanza ampi settori dell'elettorato» in M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

200 C. cost., 19 giugno 1995, n. 261, in *Giur. Cost.*, 1995.

201 La vigente legislazione elettorale per questa Regione prevede che alla Camera siano assegnati undici seggi di cui cinque da attribuire con collegi plurinominali e sei in collegi uninominali, al Senato oltre ai sei seggi eletti in collegi

n. 422 ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla Regione». Qualora poi fosse approvata la riforma costituzionale, a tale Regione spetterebbero sei seggi, ossia tre per la provincia autonoma di Trento e tre per quella di Bolzano. Tutto questo allo scopo di salvaguardare un riparto dei seggi che favorisca la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco riguardo alla provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi. Alla Camera il Trentino-Alto Adige rimarrebbe con un'unica circoscrizione che, in forza della riduzione dei parlamentari, passerebbe da undici seggi a sette, di cui quattro eletti nei collegi uninominali e tre nel collegio plurinominale. Quindi, al posto degli attuali tre collegi uninominali, sia alla Camera che al Senato – di cui uno a maggioranza linguistica italiana –, ve ne sarebbero due, in cui inevitabilmente la popolazione apparterrebbe in maggioranza al gruppo linguistico tedesco. Si tratta di un meccanismo di assegnazione dei seggi che viene mantenuto praticamente inalterato al fine di mantenere le garanzie riconosciute alla Regione, ma che già era stato oggetto di discussioni in passato in quanto veniva evidenziata una tutela eccessiva nei confronti del partito di raccolta della minoranza tedesca e ladina. Vero è che la legge 51 del 2019 mantiene inalterato l'attuale rapporto fra i collegi uninominali e plurinominali, tuttavia, questa ripartizione numerica dei collegi uninominali per la Camera risponde anche all'esigenza di equilibrio nella rappresentanza dei gruppi linguistici che, nel caso di riduzione dei seggi (e quindi con un passaggio da 6 a 4 collegi uninominali), rischierebbe di essere alterata.

Non sono poi mancate delle critiche anche in merito all'attribuzione di 3 seggi a ciascuna delle due Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto è stata ritenuta in contrasto sia con l'art. 57, primo comma della Costituzione (quindi con la previsione della base regionale del Senato), sia con gli artt. 3, primo comma e 6 data la disparità di trattamento riservata alla minoranza tedesca rispetto a quella slovena del Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di censure però smentite in quanto ai sensi dell'art. 116, secondo comma, modificato dalla legge cost. 3 del 2001, le due Province autonome sono state riconosciute e sono state attribuite loro funzioni sia legislative che amministrative, il che le equipara nei fatti alle Regioni[202].

In Valle d'Aosta viene rilevato come vi sia un problema per quel che riguarda l'unico deputato ad essa assegnato: qualora la riduzione del numero dei rappresentanti dovesse avere seguito, questa Regione riuscirebbe a conseguire un seggio solo grazie ai resti dato che il numero di abitanti sarebbe inferiore al quoziente nazionale calcolato su 392 seggi (120.000 abitanti circa contro i 151.000 richiesti). Si verrebbe così a creare il rischio di un suo accorpamento con un collegio piemontese a seguito di una eventuale diminuzione della popolazione[203]. Al Senato, invece, vi è chi sostiene la possibilità di una sproporzione

uninominali ai sensi della l. n. 422/1991, residua un solo seggio, assegnato con metodo proporzionale (il sistema è quindi praticamente maggioritario).

[202] Sul punto, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 60 e ss., nonché V. E.A. IMPARATO, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, p. 282 e ss.

[203] Come viene evidenziato in dottrina, si potrebbe sostenere che «dall'art. 47 dello statuto speciale si evince, implicitamente, che alla circoscrizione Valle d'Aosta debba spettare almeno un deputato, ma non è questa, come si è detto, l'interpretazione fatta propria nella prassi (si tratta di una interpretazione in una certa misura forzata, poiché l'art. 47 dello Statuto speciale sembra finalizzato a impedire il possibile frazionamento della Regione in più circoscrizioni o il suo accorpamento a un'altra e non già a garantire ad essa una sicura rappresentanza in entrambi i rami del Parlamento;

eccessiva fra la popolazione del locale collegio senatoriale e quella degli analoghi collegi delle altre Regioni, in realtà già ad oggi presente[204].

In Molise, invece, si finirebbe con l'avere solo un collegio uninominale per il Senato e uno per la Camera, i quali conterebbero comunque di una popolazione molto inferiore rispetto alle altre circoscrizioni. Si è parlato in questo caso di una «doppia punizione» in quanto già si tratterebbe di una Regione soggetta a discriminazione rispetto a Regioni con la stessa densità demografica e, in secondo luogo, con la riduzione del numero dei parlamentari subirebbe la maggiore riduzione di rappresentanza[205].

In merito poi al Friuli-Venezia Giulia, diverrebbe praticamente impossibile favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena[206] data la dispersione di quest'ultima fra i diversi Comuni della Regione.

Altro aspetto su cui occorre soffermarsi riguarda il sistema di elezioni dei parlamentari nella circoscrizione estero[207], in cui il numero dei deputati passerebbe da dodici a otto e il

---

si consideri sul punto che nel testo originario dell'art. 56 Cost., prima cioè delle modifiche operate dalla l. cost. n. 2/1963, non vi era alcun riferimento alle circoscrizioni). In questo senso, appare discutibile che il testo di legge costituzionale approvato dalle Camere non abbia previsto che per la Camera (così come già de iure condito per il Senato) questa Regione sia costituita in circoscrizione e ad essa spetti un seggio». G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

[204] Gli altri collegi «avrebbero un numero di abitanti doppio in Trentino-Alto Adige, quintuplo in Abruzzo, all'incirca settuplo nella maggior parte delle Regioni e decuplo in Friuli-Venezia Giulia» S. TROILO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

[205] G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

[206] Sarebbe quindi di ardua applicazione la previsione secondo cui «nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia uno dei collegi uninominali è costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che siano espressione della minoranza linguistica slovena, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 febbraio 2001, n. 38» prevista dalla legge n. 165 del 2017.

[207] L'esigenza di dare un diritto di voto agli italiani residenti all'estero era già presente in tempi piuttosto risalenti, quando il flusso migratorio uscente dall'Italia era notevolmente elevato. Si tratta di un tema che venne affrontato già dall'Assemblea costituente e, in relazione all'art. 48, vi era chi sosteneva la necessità di inserire un riferimento espresso al diritto di voto in questione in quanto si riteneva sussistente la necessità di assicurare la rappresentanza a questa categoria di interessi. Il primo progetto di legge in merito risale al 1995, ma è solo con la legge costituzionale n. 1 del 2001 che viene ufficialmente istituita la circoscrizione estero e con la successiva legge n.1 del 2001 che vennero previsti i seggi riservati a quest'ultima. Successivamente, con la l. n. 459/2001, c.d. legge Tremaglia, vennero disciplinate le modalità con cui gli italiani residenti all'estero avrebbero potuto esercitare il proprio diritto di voto per l'elezione dei parlamentari italiani. A caratterizzare questo impianto normativo è stato un dibattito incentrato più che su questioni sostanziali, su questioni di tipo procedurale. Era quindi chiara fin dai tempi della costituente la volontà di mantenere una connessione con gli italiani residenti al di fuori dai confini in quanto si riteneva che la titolarità del diritto fosse legata allo *status* di cittadino più che al requisito dell'effettiva residenza. Si tratta di una normativa che però è da sempre accompagnata da numerose perplessità e dibattiti. Sul punto, L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000, p. 65 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in R. D'ALIMONTE – A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, p. 121 ss., nonché M. FEDI – G. GAMBARDELLA, *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità*

numero dei senatori da sei a quattro. Verrebbero quindi ridotti i seggi assegnati a tale circoscrizione nella stessa misura percentuale in cui vengono ridotti nel complesso i membri delle Camere.

Tra i vari difetti che sono stati rilevati in relazione a tale circoscrizione vi è *in primis* quello della ancor più accentuata enormità dei collegi che si verrebbe a delineare e quindi con una conseguente estrema difficoltà del collegamento fra il rappresentante e il rappresentato. Ciò che si verrebbe a determinare è un'ulteriore e decisa accentuazione del carattere maggioritario del sistema elettorale, a dispetto della sua qualificazione formale[208]. Al Senato, infatti, ciascuna circoscrizione eleggerebbe un solo senatore che comporterebbe una differenze in termini di numero di cittadini italiani residenti notevole fra le varie circoscrizioni (si pensi, ad esempio, alla differenza la circoscrizione dell'Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia che conta più di 2 milioni e mezzo di cittadini italiani residenti e la circoscrizione dell'Africa, Asia, Oceania e Antartide che supera di poco di duecentosettantamila). Un tale discorso vale anche per la Camera in cui si avrebbe egualmente una compressione della rappresentanza delle quattro ripartizioni. È questo però un problema che, secondo parte della dottrina, sta all'origine stessa dell'istituzione di tale circoscrizione di cui quindi critica anche la *ratio* di fondo[209].

Le soluzioni prospettate si sono perciò mosse su due linee: una volta a lasciare inalterato il numero di eletti in tale circoscrizione, prospettiva che, secondo alcuni, non sortirebbe comunque alcun effetto positivo; l'altra volta alla sua totale eliminazione, data l'eccessiva disomogeneità che si verrebbe a creare in collegi che abbracciano continenti differenti[210]. A sostegno di questa seconda soluzione, sono stati richiamati due elementi di fondo: *in primis*, la mancanza di rappresentatività della Circoscrizione estero che già si verifica con l'attuale numero di seggi ripartiti dalla legge n. 459 del 2001, attualmente si hanno infatti 4 ripartizioni di enormi dimensioni (a. Europa, compresi i territori asiatici della Russia e della Turchia, b. America meridionale, c. America settentrionale e centrale, d. Africa, Asia, Oceania e

---

di voto, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 2018, p. 265 ss.; G. ALBERICO, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale,* in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018.

[208] L'art. 11, comma 1, della l. n. 459/2001, non modificato dal disegno di legge n. 881, prevede che «l'assegnazione dei seggi tra le liste concorrenti è effettuata in ragione proporzionale per ciascuna ripartizione, con le modalità previste dagli articoli 15 e 16».

[209] Non sono infatti mancate proposte in merito all'abolizione di tale circoscrizione. Sul punto, G. SICA, *L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *federalismi*, 14, 2013; M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

[210] M. LUCIANI, *Un "taglio" non mediato*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 247, nonché G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, cit. , p. 235. e G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 14, in cui afferma che «Qui è come sparare sulla Croce Rossa, cioè è evidente che la loro riduzione di numero ulteriormente aumenta la loro scarsa rappresentatività, e d'altra parte credo non ci sia una rappresentanza vera e propria. Sarebbe forse l'occasione per ripensare a questa riforma, che ha portato, secondo me, più problemi che benefici, quindi, anziché tagliare il numero dei parlamentari all'estero, forse sarebbe proprio il caso di eliminarli».

Antartide)[211]. In secondo luogo, si sono presi in considerazione i dubbi sulla idoneità del voto per corrispondenza a garantire la segretezza del suffragio[212].

Alla luce del divario eccessivo della capacità rappresentativa degli elettori nei diversi collegi, ci si è dunque chiesti se a risentirne non sarebbe anche il principio dell'eguaglianza del voto previsto dall'art. 48 della Costituzione. Nonostante la mancanza di un modello imposto dalla Carta costituzionale, il legislatore nel perseguire l'importante obiettivo della stabilità del Governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali deve comunque rispettare una serie di principi. Stando a quanto affermato dalle sent. n. 1 del 2014 e la sent. n. 35 del 2017, nella predisposizione di una legge elettorale vi deve essere il minor sacrificio possibile degli altri interessi e dei valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto (elemento non semplice da cogliere soprattutto quando il voto si trasforma in seggio), la rappresentanza politica nazionale. In secondo, bisogna evitare un'eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo (il Parlamento è comunque al centro della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare) e la volontà dei cittadini che viene espressa attraverso voto e che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare[213]. È soprattutto nella sentenza del 2017 che la Corte ha stabilito in modo chiaro che non è possibile giustificare «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di eguaglianza del voto».

Ora, una delle prime fasi in cui l'eguaglianza si configura è proprio nella modalità di determinazione dei collegi: affinché gli elettori abbiano la stessa possibilità di essere rappresentanti nelle Assemblee elettive, indipendentemente dal collegio di residenza, è necessario il rispetto di determinate regole nella delimitazione dei confini territoriali[214]. Verrebbe così compromessa anche la sovranità popolare prevista dall'articolo 3 della Costituzione, in quanto composta tanto dalle varie forme di rappresentanza, quanto dalla partecipazione attiva dei cittadini attraverso l'esercizio dei diritti loro spettanti[215]. Quindi, la semplice riduzione della grandezza del Parlamento, mantenendo invariate le regole elettorali, agirebbe alla fine dei conti come fattore distorsivo sulla dimensione "elettorale" delle

---

[211] Con la riduzione dei seggi il numero di deputati passerebbe da 5 a 3 per la prima ripartizione, da 4 a 2 per la seconda, e resterebbe di 2 per la terza e di 1 per la quarta, quello dei senatori si ridurrebbe da 2 a 1 per le prime due ripartizioni e resterebbe di 1 per le altre due.

[212] Sul punto, M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli italiani all'estero*, cit.; G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019, nonché M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

[213] La Corte poi, nel dichiarare illegittime le disposizioni della legge n. 270 del 2005 che disciplinavano il premio di maggioranza, ha ritenuto che un premio senza soglia di voti per l'attribuzione «incide […] anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.». Per la Corte, «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"». Successivamente, nella sentenza n. 35 del 2017, con la quale sono state dichiarate illegittime le disposizioni della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui prevedevano un ballottaggio nazionale tra liste concorrenti, il Giudice costituzionale si è espresso riconoscendo l'illegittimità del ballottaggio poiché esso avrebbe prodotto, di nuovo, una «valutazione del peso del voto "in uscita" fortemente diseguale […] in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.».

[214] A. RIVEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 17 febbraio 2017, p. 10 e ss.

[215] A. ALGOSTINO, *Perché ridurre i parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

circoscrizioni (abitanti ed elettori), sulla loro estensione geografica e quindi sulla rappresentatività e legittimità di questi ultimi. Con una sola modifica ciò che si verrebbe a produrre è quindi una catena di effetti distorsivi e negativi assolutamente evidenti e prevedibili[216].

È proprio da queste basi che si muove la novella riguardante la «Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica», A.S. 1440.

L'art. 1 della proposta di legge andrebbe infatti a modificare il primo comma dell'articolo 57 della Costituzione che, nell'attuale formulazione, stabilisce che il Senato è eletto «a base regionale»[217], fatti salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, e prevedendo che sia eletto «su base circoscrizionale». Si tratterebbe comunque di una modifica che entrerebbe in vigore solo «a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero di parlamentari» secondo quanto disposto dall'articolo 3 della proposta di legge. Il fine ricercato è quindi quello di «rafforzare la rappresentatività di tale ramo del Parlamento in vista della entrata in vigore del testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

Dalle problematiche sollevate nel corso delle audizioni, come pocanzi descritto, era infatti emerso come, fra i vari effetti della riduzione del numero dei senatori, vi fossero anche delle ripercussioni negative sulla rappresentatività dei singoli territori e derivanti proprio dalla elezione a base regionale del Senato[218] e dalle notevoli differenze di popolazione fra le regioni italiane. L'introduzione del principio di elezione su base circoscrizionale lascerebbe quindi alla legge la determinazione dell'ambito territoriale delle circoscrizioni per l'elezione dei senatori.

Non verrebbero comunque modificati il quarto e il terzo comma del suddetto articolo, i quali stabiliscono, per il Senato, che la ripartizione dei seggi avvenga tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse e sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti[219] e il numero minimo di senatori per ciascuna regione (attualmente fissato a 7 e in caso di

---

216 G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorali*, in *federalismi*, 10, 2020, pp. 5-6.

217 Il dibattito sui vincoli derivanti da tale espressione sulla legislazione elettorale ha per lungo tempo interessato la dottrina e ciò in ragione del mancato successo della proposta di fare della Camera alta una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali in Assemblea costituente. Si è quindi arrivati ad affermare, visto che il Senato non rappresenta infatti una camera di rappresentanza territoriale, che l'elezione a base regionale altro non corrisponda che ad una mera circoscrizione elettore, «senza che ne possa discendere alcun nesso fra il Senato medesimo e le amministrazioni regionali». Per approfondimenti sul tema, G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Noccioli, Firenze, 1949, p. 255 ss.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 14 ss. e, da ultimo, C. FUSARO – M. RUBECCHI, *Art. 57*, cit., p. 1145.

218 Il principio della elezione su base regionale è da sempre interpretato come un vincolo per il legislatore in merito alla struttura delle circoscrizioni: «ciascuna Regione costituisce una circoscrizione elettorale e gli elettori di ciascuna Regione eleggono i rispettivi senatori, ovverosia i voti espressi dagli elettori di una regione contano ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima regione».

219 Alla Camera invece la ripartizione dei seggi, ai sensi dell'art. 56, terzo comma, Cost., si effettua distribuendo questi ultimi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione.

modifica diverrebbe 3 per ciascuna regione o provincia autonoma). Quindi, l'art. 57 così modificato, pur inserendo al primo comma la base circoscrizionale, continuerebbe comunque a far riferimento alle Regioni tanto per il riparto dei seggi, quanto per l'assegnazione di un numero minimo di senatori alle stesse. Ovviamente poi verrebbe anche soppressa la deroga prevista dal primo comma dell'art. 57 per i seggi spettanti alla circoscrizione Estero rispetto all'elezione su base regionale.

È poi stato approvato in prima lettura alla Camera un testo di riforma costituzionale che modifica l'art. 58, primo comma, della Costituzione sull'elettorato attivo del Senato che prevede l'abbassamento del limite di età per l'elezione dei senatori da 25 a 18 anni. Andando così ad uniformare questa previsione con quanto già previsto per la Camera dei deputati. Qualora questa riforma avesse esito positivo, si renderebbe anche necessario l'adeguamento del decreto legislativo n. 533 del 1993, ossia il Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, il cui art. 13, primo comma, prevede, sulla base della formulazione dell'art 58, comma 1, Cost., che «All'elezione dei senatori partecipano gli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età».

La differenza che una tale previsione comporta è tutt'altro che irrisoria, dato che, per effetto della disciplina attualmente vigente, il discostamento fra l'elettorato attivo della Camera e quello del Senato si aggira attorno ai 3 milioni e 700 mila elettori circa[220], ossia una disparità pari all'8% e che non si registra in nessuno degli altri Paesi europei con entrambe le Camere elette a suffragio universale diretto. Si tratterebbe, secondo la dottrina, di una differenza tra gli elettorati delle due Camere troppo elevata e priva di valide giustificazioni nelle democrazie contemporanee, soprattutto a seguito dell'abbassamento a 18 anni della maggiore età, che ha avuto luogo con la legge n. 39 del 1975 e che ha portato ad ulteriore divaricazione della forbice fra i due elettorati passando da 4 a 7 anni. Essa rappresenterebbe una vera e propria lesione del diritto di voto previsto dall'art. 48 della Costituzione per i cittadini tra i 18 e 24 anni e quindi insostenibile, anche se tale deroga trova la sua fonte nel dettato costituzionale stesso ed è quindi pienamente legittima[221]. A questo si aggiunge poi l'aumento dell'età media della popolazione che comporta anche una elevazione dell'età media dell'elettorato. Tutti questi elementi andrebbero quindi ad accentuare il rischio di orientamenti differenti nei due rami del Parlamento, il quale è sì un rischio che connota tutti i sistemi bicamerali, ma che al tempo stesso deve essere contemperato con l'esigenza di «non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare», e quindi, a tal fine, i sistemi elettorali adottati dalle due Camere, pur se differenti, non devono essere di ostacolo «all'esito delle elezioni, alla formazione di maggioranze parlamentari omogenee», come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 35 del 2017.

Quella posta in essere viene quindi considerata come una misura opportuna in quanto «da un lato, inclusiva e, dall'altro, congeniale alla formazione di maggioranze coerenti nei due

---

220 Servizio Studi, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, Dossier n. 128/2, 21 ottobre 2019.

221 N. LUPO, in *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi*, 14 novembre 2019. Nonché, A. Celotto, in *Il voto ai diciottenni al Senato – audizione*, I Commissione Affari costituzionali Senato, 14 novembre 2019.

rami del Parlamento, nella prospettiva della governabilità» [222] soprattutto in una fase istituzionale caratterizzata da una forte instabilità e da una crisi degli istituti classici della democrazia, come ad esempio i partiti. Si tratterebbe quindi ormai di una riforma più che doverosa di «manutenzione normativa» alla luce delle evoluzioni sociali, culturali e istituzionali e al fine anche di porre in parte rimedio agli effetti distorsivi della rappresentanza democratica emergenti dall'attuale disciplina.

In maniera analoga, l'A.S. 1569 propone la modifica dell'art. 58 Cost. al fine abbassare a venticinque anni l'età per candidarsi al Senato, così da creare un ulteriore elemento di similitudine fra le due Assemblee.

È quindi attraverso l'omogeneità delle basi elettorali di Camera e Senato, l'eliminazione della base regionale con la quale fino ad ora è stato eletto il Senato della Repubblica e l'uniformazione dell'elettorato attivo e passivo che il legislatore intende conseguire una più piena e complessiva rappresentatività del pluralismo politico, territoriale e sociale espresso dall'intero Paese, cercando quindi di porre un argine alle conseguenze negative che potrebbero derivare dalla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. La drastica riduzione dei senatori potrebbe infatti comportare in maniera ancor più evidente il rischio di maggioranze contrapposte dato il basso numero di seggi da assegnare.

Con il sistema di riforme posto in essere però le differenze fra le due Camere divengono notevolmente circoscritte, rimanendo a conti fatti solo la differente consistenza numerica, e verrebbe così meno il senso e la ragione di permanenza del bicameralismo, il quale necessita di una qualche diversificazione fra le due Camere[223] (v. *supra* par. 4).

Fondamentale, ai fini di evitare gli effetti negativi sulla rappresentatività politica e territoriale finora esposti derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari, resta comunque la predisposizione di una nuova legge elettorale. Se quindi l'obiettivo è quello di una legge elettorale in grado di garantire il pluralismo politico e territoriale, la tutela delle minoranze linguistiche, la parità di genere e il rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale[224], appare logica la presentazione da parte del Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, della proposta di legge A.C. 2329 che prevede un sistema internamente proporzionale[225], superando quindi le attuali previsioni in base alle

---

[222] L. LONGO, in *Audizione del 12 novembre nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn.1440 e conn. (estensione elettorato per il senato)*, 12 novembre 2019.

[223] Il dibattito sul bicameralismo, seppur con diversi accenti e soluzioni, rappresenta un'altra costante della storia istituzionale del nostro Paese. Per una lettura più approfondita sul tema, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, pp. 108 e ss., 2018; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 85 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 140 ss.

[224] Nella relazione illustrativa si evidenzia infatti che la proposta di legge interviene «al fine di meglio garantire il pluralismo territoriale e politico della rappresentanza», finalità resa più rilevante anche alla luce dell'approvazione della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari.

[225] È stato quindi escluso sia il ricorso a sistemi maggioritari, che a sistemi misti o con premi di maggioranza. I primi avrebbero infatti determinato enormi danni per le formazioni politiche minoritarie e di media grandezza, ma anche il rischio di «un monocromatismo politico di intere aree geografiche», non è poi da escludere che con tale sistema si possa verificare la situazione in cui un partito o una colazione detenga la maggioranza dei due terzi che le consentirebbe di modificare la Costituzione senza possibilità di ricorso al *referendum*. I secondi, invece, erano comunque caratterizzati da una frammentazione politica e non erano riusciti a realizzare la stabilità di governo ricercata

quali 3/8 dei seggi da ripartire nel territorio nazionale sono attribuiti con metodo maggioritario in collegi uninominali. Si tratta di un sistema in cui il territorio resta diviso in circoscrizioni e collegi plurinominali, in cui quindi vengono aboliti sia i collegi uninominali sia la possibilità per le liste di dare vita a coalizioni[226]. L'elettore dispone di un unico voto per la lista prescelta[227] ed è stabilita una soglia di sbarramento del 5% a livello nazionale con un meccanismo che però permette il diritto di tribuna, ossia la possibilità di entrare in Parlamento anche se la soglia non è raggiunta e con il rispetto di alcune condizioni.

Gli aspetti critici di tale disegno di legge rilevati sono però molteplici. Innanzitutto, la soglia di sbarramento stabilita al 5% che, seppur fondamentale al fine di evitare eccessive frammentazioni, è stata ritenuta eccessiva. Una soglia inferiore potrebbe portare all'esclusione del diritto di tribuna, il quale consente di attribuire un seggio per ognuno dei tre quozienti in due Regioni alla Camera e dei quozienti regionali al Senato ottenuti da una lista che non abbia superato il 5%.

Secondo aspetto problematico è rappresentato dalla riproposizione delle liste bloccate, censurate dalle Corte costituzionale in riferimento alla legge n. 270 del 2005 in quanto considerate troppo lunghe e quindi tali da privare l'elettore sia della possibilità di conoscere tutti i candidati sia di poter effettivamente scegliere i propri rappresentanti, scelta che veniva quindi interamente rimessa ai partiti. Non si è però trattato di una censura totale e infatti quando quest'ultima si è espressa in riferimento alla legge n. 52 del 2015 ha ritenuto la previsione dei capilista bloccati non in contrasto con il dettato costituzionale per tre ragioni: innanzitutto vi era una ridotta dimensione dei collegi plurinominali, in secondo il blocco riguardava esclusivamente i capilista e infine vi era comunque la possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati, purché di sesso diverso. Nella proposta odierna viene previsto che «la lista dei candidati non può essere maggiore al numero di seggi assegnati al collegio plurinominali», quindi da 2 a 8. Ciò che ne deriva è un sacrificio della libertà dell'elettore e una «situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea, o sono il frutto di una scelta, spesso casuale, di ristretti gruppi di militanti». Si tratta quindi di un elemento che andrebbe ancora a scapito della rappresentanza, già fortemente compromessa dalla possibile riduzione del numero degli eletti e che quindi potrebbe ulteriormente accentuare il distacco con gli elettori[228].

---

dato che «in poco più di venticinque anni hanno dato vita a sedici governi, fondati su coalizioni coattive ed eterogenee e quindi attraversate da una forte conflittualità interna e non adatte a governare». M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza,* in *Costituzionalismo*, 1, 2020, pp. 65 e ss.

[226] Per quanto attiene alla ripartizione dei seggi, per la Camera la prima ripartizione dei seggi è effettuata nel collegio unico nazionale (CUN), successivamente tra le circoscrizioni e quindi nei collegi plurinominali mentre per il Senato i seggi sono attribuiti direttamente nelle regioni e quindi nei collegi plurinominali.

[227] Viene cancellato il cd. "voto congiunto", che sacrificava la libertà dell'elettore di dare due voti politicamente diversi nel collegio uninominale e in quello plurinominale.

[228] «In alternativa la previsione di un voto con doppia preferenza di genere avrebbe diversi vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche, darebbe maggiori possibilità alla elezione di donne (come avviene nei Comuni e in metà delle Regioni), consentirebbe di superare il sistema barocco di ripartizione dei seggi a tre livelli (nazionale, circoscrizionale e collegiale) per la Camera, a due livelli (regionale e collegiale) per il Senato, derivante dalla necessità di rispettare la condizione di liste bloccate corte posta dalla Corte costituzionale, e che favorisce il fenomeno dello slittamento di seggi tra collegi diversi». Così, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza,* cit., pp. 65 e ss.

Il terzo aspetto critico riguarda la previsione delle candidature in più collegi uninominali (fino a un massimo di cinque), che possono essere utilizzate «non solo per garantire l'elezione dei dirigenti di partito, ma di chiunque sia gradito al leader di turno».

In linea poi con le modifiche prima descritte è la previsione di una modifica di quelle disposizioni della legge elettorale che fanno esplicito riferimento all'età anagrafica e al cui posto verrebbe invece previsto un «rinvio mobile» della rispettiva norma costituzionale[229].

La riduzione del numero dei parlamentari rappresenta, quindi, solo una parte di un più ampio progetto di riforma che va a coinvolgere molti articoli della seconda parte della Costituzione. Tutte queste modifiche però potrebbero essere viste secondo due prospettive radicalmente opposte.

Se da un lato la riduzione del numero complessivo dei rappresentati può essere vista in funzione di una migliore e più efficiente funzionalità dei lavori del Parlamento e come una riacquisizione di quel prestigio ormai perso, dall'altro potrebbe portare invece a una compressione eccessiva della rappresentanza e quindi, indirettamente, sulla configurazione dell'intero sistema dei pubblici poteri[230].

Allo stesso modo, le modifiche messe in atto al fine di eguagliare l'elettorato attivo e passivo delle due Camere potrebbe essere vista tanto come «una volontà di allargare le maglie della democrazia e della rappresentanza», quanto come un «colpo fatale allo stesso bicameralismo» derivante proprio dall'eliminazione di uno dei principali elementi di differenziazione fra Camera e Senato[231].

---

[229] Verrebbero quindi modificati, in primis la disposizione della legge elettorale della Camera che prevede la cancellazione dalle liste dei nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25° anno di età al giorno delle elezioni, con il rinvio all'età indicata nell'articolo 56 Cost., attualmente fissata a 25 anni (art. 1, comma 1, lett. m), n. 2) che modifica l'art. 22, 1° comma, n. 5, TU Camera). Inoltre, l'articolo 5, comma 1, del TU Senato prevedendo che sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto l'anno di età previsto dall'articolo 58 della Costituzione (anziché il 40° anno come attualmente stabilito). Viene altresì modificato l'art. 13, 1° comma, TU Senato, che prevede la partecipazione all'elezione dei senatori gli elettori che hanno compiuto il 25° anno di età, stabilendo che sono elettori coloro che hanno compiuto l'età prevista dall'articolo 58 Cost., attualmente 25 anni (art. 2, comma 1, lett. f).

[230] A ciò si aggiunga il rischio di comportare «effetti alterativi in senso maggioritario sull'esito del voto politico, indipendentemente dalle leggi elettorali adottate». C. SBAILÒ, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019. Efficienza e rappresentatività sono quindi i due grandi obiettivi che sono certamente distinti ma che non possono essere separati in uno Stato democratico di diritto. Come è stato rilevato, è quindi «opportuno chiedersi se non vi sia il rischio che venga compromessa sia l'efficienza che la "rappresentatività" delle istituzioni rappresentative». S. BONFIGLIO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019.

[231] «È noto, infatti, che per dare un senso ed una ragione di permanenza e sussistenza del bicameralismo, occorre diversificare le due Camere per composizione e funzioni, non certo renderle progressivamente sempre più simili, fino a farle diventare identiche, facendo così perdere qualsiasi ragion d'essere al bicameralismo». In tal senso, M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione"*

Si tratta perciò di riforme che, a seconda della visione, possono raggiungere risultati contrapposti ma che necessitano in ogni caso di un'attenta opera di coordinamento contenutistico e temporale fra i vari interventi sia al fine di far emergere un disegno che nel complesso sia unitario, ma anche al fine di evitare situazioni di incertezza.

6. Quali ripercussioni potrebbe avere la riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti?

di *Micol Pignataro*

La riflessione sul rapporto fra il numero dei parlamentari e la legge elettorale ha evidenziato che una riduzione eccessiva del numero dei rappresentanti potrebbe comportare anche una compressione della rappresentanza e, a seconda della legge elettorale che sarà adottata, potrebbe produrre effetti significativi anche sul sistema dei partiti. In primo luogo, è stato rilevato che se dovesse rimanere in vigore l'attuale sistema di ripartizione dei seggi vi sarebbe una soglia di accesso che penalizzerebbe di fatto i partiti minori anche nei collegi plurinominale, ad eccezione di quelli che sono fortemente radicati in un determinato territorio[232]. Con molta probabilità, le formazioni minori verrebbero penalizzate in misura maggiore nel caso venisse adottato un sistema maggioritario basato su collegi uninominali[233], premiando invece i partiti più strutturati e, al loro interno, i soli candidati in grado di sostenere i costi elevati della campagna elettorale[234].

Tale situazione potrebbe, dunque, comportare una certa cristallizzazione e impermeabilità del sistema partitico, rendendo più difficile l'accesso alla corsa a formazioni minori e soprattutto a partiti che sono meno capaci di sostenere i costi della politica in generale. Fermo restando la possibilità (non del tutto negativa) che uno scenario del genere potrebbe limitare l'ingresso al Parlamento alle sole forze politiche (ovvero coalizioni) consolidate, che sono riuscite ad aggregare un forte consenso a livello nazionale, non si possono ignorare le implicazioni sul grado della rappresentatività del Parlamento. Vi è, infatti, la perplessità che la riduzione del numero dei parlamentari, insieme ad una legge elettorale che non sia in grado di determinare una certa "vicinanza" tra eletti ed elettori, finisca per ridurre eccessivamente l'angolo visuale della lente che rispecchi la realtà e la complessità della società[235], sacrificando infine il pluralismo che ben caratterizza l'ordinamento italiano e il corpo elettorale stesso.

Anche in sede di Assemblea costituente era noto il rischio che un numero più esiguo di parlamentari potesse risultare nell'esclusione dal Parlamento dei partiti più piccoli, ma ciò

---

della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale, in *federalismi – paper,* 15 aprile 2020, pp. 2-5.

232 M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 58

233 *Ibidem*.

234 F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, 3, 2019.

235 A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

non era visto necessariamente come un male. Ad esempio, rispondendo all'obiezione per cui poteva rimanere sacrificato «qualche partito di minima importanza», che invece con un numero doppio di posti disponibili sarebbe riuscito, con il sistema proporzionale, a conquistare almeno un seggio, l'Onorevole Nobile affermò che «l'eliminazione dalla vita politica di partiti di così scarsa importanza [sarebbe stato] più un bene che un male»[236]. Tale asserzione potrebbe aprire una parentesi sul più ampio dibattito tra governabilità e rappresentatività, che però non può essere trattato in questa occasione, ma è utile evidenziare come il controverso rapporto tra questi due interessi si sia tradotto nell'esigenza odierna di disincentivare la frammentazione interna dei partiti e il conseguente trasformismo che ha caratterizzato il quadro politico parlamentare negli ultimi decenni. Secondo alcuni, infatti, la riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari potrebbe essere in grado di disincentivare questa frammentazione e quindi creare una maggiore tendenza all'accorpamento[237], ponendo infine un argine al transfughismo[238].

Tipicamente, meno sono i rappresentanti in rapporto al numero di elettori, meno frammentato in partiti risulta il sistema politico rappresentato nel Parlamento, ma parte della dottrina ha giustamente rilevato che la frammentazione politica potrebbe rimanere comunque molto alta negli elettori, perché alla semplificazione del sistema dei partiti non corrisponderebbe necessariamente una semplificazione della frammentazione politica del corpo elettorale [239] . Ciò potrebbe dunque risultare in una minor rappresentatività dell'assemblea elettiva, e, nel tempo, in uno scollamento fra quest'ultima e i bisogni dell'intero corpo elettorale.

Inoltre, a legislazione elettorale vigente, non ci sono elementi che inducono a pensare che la riforma sia di per sé idonea a incidere sulla frammentazione del sistema dei partiti, tanto nel senso di contenerla, quanto in quello di incrementarla. Al momento, la sola conseguenza che si può prospettare è quella di un aumento, soprattutto nel caso di maggioranze risicate, del potere di "riscatto" degli attori politici minori[240]. In ogni caso, è stato anche evidenziato che una semplificazione del sistema politico non comporterebbe necessariamente una

---

[236] Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta 13 settembre 1946, p.187.

[237] Sul punto, G. FERRI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»* nonché G. CERRINA FERONI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, pp. 3-5.

[238] M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 63. Secondo l'Autore, però, una riduzione del numero dei parlamentari potrebbe porre un argine al transfughismo solamente se la riforma venisse accompagnata dal cambiamento delle regole sul funzionamento dei partiti e di quelle elettorali.

[239] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 184.

[240] G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p.117.

maggiore governabilità, perché la natura frammentata «del sistema non è governata solo dal numero dei parlamentari, ma anche da altri meccanismi per lo più affidati alla legislazione elettorale […] o addirittura ai regolamenti parlamentari»[241].

Questo ci offre l'opportunità di riflettere sul fatto che le riforme puntuali non possono procedere senza tener conto degli effetti di sistema, e che quindi l'obiettivo della riforma di favorire il miglioramento del processo decisionale delle Camere non può che andare di pari passo con altre considerazioni ed esigenze, tra cui l'organizzazione dei lavori parlamentari, la capacità della classe dirigente e la progressiva delegittimazione dei partiti politici in generale. L'efficienza delle Camere dipende, infatti, da ragioni politiche (dal numero dei partiti e dalla compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) nonché dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti; in altre parole, la riforma da sola non è in grado di rafforzare il Parlamento e la sua autorevolezza. Deve prima avvenire un cambiamento del sistema e del ceto politico[242].

Prima di approfondire quest'ultimo punto, merita una piccola riflessione il tema della governabilità in rapporto al grado di incisività del Parlamento. Come è stato già rilevato in dottrina, senza mettere in discussione che la governabilità possa essere un valore, quest'ultima non è necessariamente democratica, e sebbene la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe condurre a una maggiore autorevolezza (intesa come governabilità) del Parlamento, la forza di quest'ultimo «non dovrebbe essere inscindibilmente legata in primo luogo alla sua capacità di rappresentanza? Oggi si sta affermando un modello per cui ciò che importa non è una rappresentanza che tende all'autodeterminazione, che assicura l'espressione dei governati, ma la creazione di un meccanismo di governo»[243]. Sulla scorta di questo orientamento, la questione circa l'esistenza o meno di una correlazione tra riduzione del numero dei parlamentari e grado di efficienza del Parlamento è particolarmente interessante se si considera la rapida approvazione del disegno di legge costituzionale che è oggetto di questo elaborato. L'*iter*, infatti, è stato relativamente breve e il testo è stato approvato in (più o meno) un anno; questo dato sembra quindi indicare che, di per sé, il numero dei componenti non costituisce un ostacolo, posto che vi sia una forte volontà politica (e le maggioranze necessarie)[244]. In altre parole, il problema non sembra essere il numero dei parlamentari, ma il modo in cui questi lavorano e il grado di compattezza delle forze politiche chiamate a esprimersi.

In questo senso, parte della dottrina ha sollevato la questione che «Meno si è, più è facile decidere» non è un motto che può essere applicato a un Parlamento diviso strutturalmente per appartenenze politiche; infatti, il Parlamento italiano è un'assemblea di gruppi, non un'assemblea di individui, e mentre in un'assemblea di individui uno decide più rapidamente di due e tre decidono più rapidamente di quindici, in un'assemblea parlamentare il problema è «mettere d'accordo le prospettive e le idee collettive che sono state selezionate e portate

---

241 *Ibidem.*

242 A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

243 *Ibidem.*

244 A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

all'esame dell'assemblea dai gruppi»[245]. L'efficienza delle Camere dipende, dunque, da ragioni sostanzialmente politiche (il numero dei partiti, nonché la compattezza al loro interno e nella coalizione di maggioranza) e dal modo in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati dai regolamenti[246].

Questo ci permette di considerare che le difficoltà circa il funzionamento dell'istituzione parlamentare trovano fondamento anche nella progressiva delegittimazione dei partiti politici, e quindi per rafforzare il Parlamento e la sua autorevolezza dovrebbe prima avvenire un cambiamento del sistema dei partiti e della classe dirigente, rinnovando così la cultura politica del Paese. Il problema è piuttosto quello di prevedere dei modi attraverso cui incentivare o costringere i partiti a selezionare meglio la loro classe parlamentare, e poiché questo è un problema di disciplina dei partiti, l'attenzione dovrebbe essere posta su un eventuale legge di attuazione dell'art. 49 Cost., e non sulla legge sull'elezione del Parlamento[247]. Come sarà evidenziato a breve, per "selezione migliore della classe politica" si vorrà intendere una selezione trasparente che coinvolga anche la cittadinanza.

La domanda se la riforma avrà un impatto significativo sulla selezione dei candidati non è irrilevante, né priva di implicazioni. Infatti, in un contesto in cui l'accesso al Parlamento sarà notevolmente limitato, chi sarà sacrificato? Si farà a meno della società civile, di personalità molto radicate sul territorio, o di dirigenti con poco tempo da dedicare all'attività parlamentare?[248] Chiaramente queste domande potranno trovare una risposta solo una volta che la riforma entrerà in vigore.

Il tema della selezione delle candidature è strettamente collegato a quello degli effetti della riforma sull'organizzazione interna dei partiti. Infatti, tra le criticità che sono state sollevate[249] vi è il probabile il rafforzamento delle segreterie centrali dei partiti e un maggiore verticismo all'interno di questi. Quello che si dovrà capire è come questo rafforzamento avrà un impatto sulla selezione dei candidati; infatti, poiché vi saranno meno seggi in palio, questi saranno con molta probabilità distribuiti tra coloro che hanno maggiore rilevanza nel partito[250], ovvero tra coloro che hanno espresso una maggiore fedeltà alla dirigenza. Questo non è necessariamente un male, poiché potrebbe favorire una maggiore compattezza all'interno del gruppo parlamentare. Chiaramente questo potrebbe anche rendere la disciplina di gruppo più forte, assoggettando maggiormente il parlamentare all'indirizzo politico del gruppo, ma ciò

---

245 V. ONIDA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»,* Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, p. 8.

246 F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit.

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

248 G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, cit. p. 116

249 P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari,* cit., p. 184.

250 F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, cit.

non implicherebbe necessariamente un rafforzamento del vincolo di mandato. Si ricorda, infatti, che la disciplina di gruppo è conforme a Costituzione, e il principio di libero mandato parlamentare è fatto salvo fintantoché non vi sia una norma che disponga conseguenze giuridiche a carico del parlamentare che non si sia attenuto alle indicazioni del partito o del gruppo (sent. n. 14 del 1964).

La riforma, però, potrebbe creare effetti negativi nel caso dovesse produrre una maggiore verticalizzazione del sistema politico-istituzionale, favorendo così una selezione di candidati completamente sradicati dal territorio; in questo caso, non si avrebbe alcun aumento né del prestigio, né della compattezza del gruppo, ma solo una distanza tra rappresentanti e rappresentati[251]. Per evitare questi riflessi negativi, non dovrebbero venir meno le candidature di politici legati particolarmente al territorio e a formazioni come sindacati e movimenti, anche perché il parlamentare fa bene il suo lavoro quando raccoglie le istanze del territorio e le proietta a livello nazionale, confrontandole poi con l'interesse del partito e con la visione generale[252]. Il rischio è, dunque, che una verticalizzazione eccessiva del sistema politico, insieme alla mancanza di criteri in merito alla selezione dei candidati, finiscano per ridurre eccessivamente la rappresentanza di «tutti i segmenti in cui si articola il pluralismo interno»[253].

A tali fini, sarebbe importante garantire l'integrazione delle rappresentanze parlamentari con componenti di estrazione differenziata, ma anche la trasparenza delle procedure e la previsione di garanzie contro eventuali abusi o irregolarità[254]. Tra le prospettive più interessanti in questa direzione vi è certamente quella di un provvedimento di attuazione dell'art. 49 Cost., che dia vita a una democrazia interna dei partiti che possa favorire «la rinascita di una forma partito che sappia veicolare le istanze provenienti dalla società alle istituzioni, esercitando, "con metodo democratico", quel ruolo di intermediazione che consente ai cittadini di "concorrere a determinare la politica nazionale"»[255]. La riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari potrebbe quindi migliorare la qualità della rappresentanza (o quantomeno compensare per i difetti che potrebbe creare) se venisse accompagnata da un sistema di selezione democratica delle candidature e da un sistema elettorale fondato sulla valorizzazione della volontà del corpo elettorale nella scelta dei suoi rappresentanti[256].

Chiaramente le ripercussioni della riforma degli artt. 56 e 57 Cost. sul sistema dei partiti si potranno analizzare solo una volta che l'assetto parlamentare subirà questo cambiamento. Come è stato rilevato, però, gli effetti potrebbero prodursi su più fronti, e gran parte di questi

---

[251] *Ibidem.*

[252] S. CURRERI, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019, p. 16

[253] G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, cit. p. 121

[254] *Ibidem.*

[255] A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit.

[256] M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 56

saranno determinati dalla legge elettorale che sarà adottata in futuro. Ma occorre anche evidenziare che non ci sono prove certe che la riforma sarà in grado di rispondere alle esigenze avanzate dai fautori del progetto, e in tal senso, posto che «le Costituzioni sono fatte per durare e ogni loro modifica normalmente risponde alla necessità di rimuovere le difficoltà di funzionamento riscontrate nel sistema, è logico chiedersi quale sia l'obiettivo perseguito dai promotori delle modifiche [...]; di quali gravi inconvenienti avvertiti negli ultimi decenni nel funzionamento del sistema si vogliono eliminare la cause»[257].

La riforma vuole intervenire per migliorare l'efficienza delle Camere, ma come è stato rilevato, quest'ultima dipende soprattutto da ragioni politiche e dall'organizzazione dei lavori e dei procedimenti parlamentari. Fino a quando non si vorrà intervenire sul sistema politico e sulla sua classe dirigente sarà difficile immaginare un rafforzamento del Parlamento. Le considerazioni, inoltre, non possono prescindere dal fatto che il Parlamento italiano sia un'assemblea di gruppi, e quindi anche una riduzione del numero dei rappresentanti non necessariamente sarà in grado di produrre effetti significativi sull'efficacia dei lavori, se prima non si avrà un cambiamento dell'organizzazione interna dei partiti e dei gruppi stessi. Infine, alla luce del rischio di un maggiore verticismo all'interno dei partiti, nonché di una verticalizzazione eccessiva del sistema politico-istituzionale che allontani la distanza tra rappresentanti e rappresentati, ora più che mai è necessario riflettere seriamente su una legge di attuazione dell'art. 49 Cost. che disciplini anche il processo di selezione delle candidature, in modo tale da renderlo più trasparente e aperto ai consociati.

7. Quali effetti avrebbe la riduzione del numero dei parlamentari sul funzionamento interno delle Camere e come i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere "riadattati" al nuovo Testo costituzionale.

di *Rosario Strabone*

7.1 Introduzione.

L'argomento del presente contributo riguarda l'impatto della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato e sull'intero assetto organizzativo dei lavori. È opportuno, se non indispensabile, ragionare *in primis* sull'importanza degli stessi nella nostra forma di governo e su quali potrebbero essere gli scenari ipotizzabili nell'ipotesi di vittoria del "si" al *referendum* che, al momento, è stato prorogato a causa delle misure di contenimento Covid-19.

Ai nostri fini il termine Regolamento è da circoscrivere a quell'insieme di atti normativi che il Parlamento (Camera dei deputati e Senato) adotta con piena indipendenza da ogni altro organo dello Stato, per disciplinare l'organizzazione interna, la procedura circa lo svolgimento dei lavori ed i rapporti con il Governo e con i terzi che, in diversa misura, vengono ammessi per l'esercizio di alcune funzioni parlamentari (per esempio le audizioni di soggetti esterni sono ammesse per svolgere l'attività conoscitiva o di inchiesta del

[257] L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

Parlamento). I Regolamenti parlamentari, essendo la fonte primaria – dopo la Costituzione – dell'esercizio delle prerogative del Parlamento, riconoscono in capo ad esso piena autonomia. Viepiù, si tratta di un complesso di norme che incidono fortemente sulla nostra forma di governo, insieme al sistema elettorale e, più in generale, al sistema politico.[258]

L'importanza dei regolamenti parlamentari non può, dunque, essere sottovaluta nella valutazione complessiva della riforma sulla riduzione dei parlamentari, poiché ≪immaginare che si possa procedere ad una riduzione del numero dei parlamentari senza tenere in conto gli effetti che ciò determina sull'organizzazione delle Camere rischia di non cogliere fino in fondo la logica di movimento e le conseguenze che le scelte del legislatore costituzionale determinano nella struttura del Parlamento. E con esso sull'intera dinamica della forma di governo≫[259].

Per tale ragione, il Regolamento parlamentare si ritaglierà una centralità costante nel presente contributo il quale cercherà di definire alcune questioni non ancora sciolte e tutte al centro del dibattito circa le modalità con cui verranno adeguati i Regolamenti di Camera e Senato alla nuova configurazione numerica.

Scopo di questa relazione è, quindi, riflettere attorno al fatto se è sufficiente procedere a una revisione "chirurgica" (-36% dei numeri) o è necessario, invece, ripensare a una revisione più puntuale dei regolamenti, che tenga in considerazione del principio di rappresentanza oltre che di proporzionalità e dei diritti delle minoranze. A questo si aggiunga anche l'obiettivo di garantire maggiore efficienza e funzionalità del Parlamento, che a detta di autorevole dottrina dipenderà non tanto dal ridotto numero dei parlamentari quanto dalle condizioni politiche e dalle procedure dei Regolamenti[260].

---

[258] C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* in *Osservatorio sulle fonti,* 1, 2020.

[259] F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre ≪less is more≫,* in *Osservatorio sulle fonti,* 3, 2019.

[260] Sulla maggiore efficienza delle Camere F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019,* in *Nomos. Le attualità del diritto, n.3/2019,* afferma che è "un'illusione credere che la riforma approvata possa produrre effetti benefici sulla funzionalità dell'organo. L'efficienza delle Camere – presumibilmente intesa dai proponenti 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 parlamentari sono disciplinati dai regolamenti". In termini opposti C. FUSARO, in "*Nota scritta del 21 novembre 2018"* depositata in occasione dell'audizione informale davanti all'Ufficio di presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato in relazione all'esame in sede referente dei disegni di legge cost. nn.214 e abbinati, secondo cui "nel complesso la funzionalità delle due Camere e del Parlamento nel suo complesso ne dovrebbe comunque guadagnare" pur non sottovalutando la questione della novella regolamentare. G. FERRI, *Audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati,* XVIII leg., Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C.1586 cost. approvata dal Senato, recante ≪Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari≫, 20 marzo 2019, *res.sten.* 8-9, sottolinea un vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori, specie per la Camera dei deputati, sottolinea il vantaggio derivante dallo snellimento dei lavori ovvero dalla funzionalità. Segnatamente per la Camera dei deputati ipotizza qualche risultato, seppur modesto, sulla gestione dell'Aula; tuttavia collega tale vantaggio ai regolamenti parlamentari evidenziando come esso sia indispensabile per garantire la funzionalità dell'organo collegiale. Della stessa posizione V. ONIDA, *Audizione,* cit., 21 marzo 2019, sostiene che non vi siano perplessità circa la funzionalità e l'efficacia del funzionamento delle Assemblee. Piuttosto bisognerebbe lavorare sui modi in il Parlamenti esercita le sue funzioni, e quindi sui regolamenti e sulle prassi.

Attualmente le ipotesi di revisione avanzate dalla dottrina[261], in mancanza di un progetto di riforma regolamentare collegato alla riforma costituzionale, sono essenzialmente quattro:

1. *Opzione zero*. Non prevede nessuna modifica dei Regolamenti parlamentari derivante da una totale inerzia da entrambi i rami del Parlamenti circa l'adeguamento alla nuova composizione numerica; si tratta di uno scenario che non è stato preso in seria considerazione da parte della dottrina e che potrebbe rappresentare una via tutt'altro che irrealistica per due ordini di ragioni: la prima è data dalle difficoltà rappresentate dalla procedura di revisione regolamentare prevista dall'art. 64 I comma della Costituzione, il quale prevedendo espressamente la maggioranza assoluta dei suoi componenti in assenza di un consenso bipartisan o ampio rispetto alle forze che compongono la maggioranza ostacolerebbe ogni tipo riforma; la seconda ragione, collegata alla prima, è data dal fatto che le forze politiche maggiori potrebbero ostacolare qualsiasi intervento. Viepiù, tale ipotesi provocherebbe una ≪riforma implicita, inerziale, dato che lasciare inalterati gli attuali quorum, nonostante la riduzione dei numeri dei membri di ciascuna Camera, significherebbe ovviamente elevarli di fatto≫[262] a totale svantaggio dei gruppi minori.
2. *Opzione minimalista.* Essa consisterebbe nell' attività di mera manutenzione regolamentare e di adeguamento delle soglie numeriche, senza nessun stravolgimento dei Regolamenti del 1971.
3. *Riforma integrale o quanto meno organica dei regolamenti;*
4. *"Nuclear option"*[263]*:* adeguamento per mezzo di strumenti di diritto parlamentare informale (pareri della Giunta, circolari presidenziali, etc.).

In sede parlamentare le forze politiche hanno dimostrato scarso interesse alla "questione regolamentare", ne è riprova il fatto che manca una disposizione transitoria[264] dal vecchio regime al nuovo, come è avvenuto con l'approvazione della L.51/2019 circa *l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.*

I motivi di un mancato approfondimento possono essere riconducibile a tre ordini di ragioni. In primo luogo, perché trattandosi di una riforma costituzionale il tema della novella regolamentare non andava discussa in quella sede; motivazione questa che non sembra tenere in debita considerazione l'importanza dei regolamenti nella nostra forma di governo.

La seconda ragione risiede nella convinzione che il numero dei parlamentari non avrebbe nessun effetto sui regolamenti, ≪i quali sarebbero una variabile indipendente rispetto alla statica ed alla dinamica parlamentare≫[265].

La terza e ultima ragione, sostenuta dalle forze di maggioranza, risiede nella convinzione – peraltro senza nessuno studio che lo dimostri – che "in meno si lavora meglio" in termini di velocità procedimentale ed efficienza dei lavori. Proprio su questo ultimo punto se può essere vero come sostenuto da attenta dottrina[266] che la riforma aumenta sensibilmente il

---

[261] R. IBRIDO, *La riduzione dei numeri dei parlamentari e l'impatto sui regolamenti delle Camere,* intervento al Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" del 19 marzo 2020.

[262] S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere,* in *federalismi*, 10, 2020, p.5.

[263] C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo,* CEDAM, Padova, 2012.

[264] Sul punto G. FERONI, *Resoconto stenografico,* Camera dei deputati, 26 marzo 2019.

[265] S. CURRERI, *cit.*, p. 5.

[266] C. FUSARO, Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), 21 novembre 2018.

"prestigio" e "l'autorevolezza" di ciascuna Camera, resta lecitamente dubbio, senza una analisi di impatto, come si possa rendere più efficiente il lavoro e l'organizzazione parlamentare. Il dubbio si insinua ancora di più nei confronti del Senato, il quale sarà chiamato a svolgere le sue funzioni con appena 200 senatori e che proprio in questa legislatura è chiamato a confrontarsi con la novella regolamentare del 2017.

Tuttavia, se al Senato tutto tace circa le modalità di intervento sui Regolamenti presso la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati si sono svolte due riunioni il 3 ottobre 2019 e 4 marzo 2020. Nonostante si noti una certa cautela, in parte dovuta anche all'attesa del *referendum* e oggi maggiormente accentuata a causa del Covid-19 che ha spostato l'attenzione della Giunta verso altri temi, le due discussioni offrono importanti spunti di riflessione. La creazione di un Comitato ristretto rappresentativo di tutte le forze politiche e l'auspicato coordinamento con il Senato su alcune delle questioni fondamentali segnano un primo timido passo in avanti verso una ridefinizione dei regolamenti che non sia solo "chirurgica".

Nel proseguo della trattazione si darà conto delle implicazioni prodotte dalla riduzione del numero dei Parlamentari, con specifica attenzione alle Commissioni permanenti, collegi minori a composizione fissa, gruppi parlamentari e *quorum*[267].

7.2 Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sulle Commissioni permanenti.

Il primo grande tema è rappresentato dalle Commissioni permanenti, i quali rappresentano i ≪veri cavalli da soma del Parlamento contemporaneo, che gli consentono di esercitare efficacemente l'insieme delle sue funzioni, in primo luogo quella legislativa, e di svolgere un effettivo ruolo decisionale≫[268].

Come noto, la loro composizione non è stabilita in termini assoluti né dalla Costituzione né dai Regolamenti, ma deve essere tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi politici (artt. 72.3 e 82.2 Cost.) e segue, secondo la disciplina regolamentare, alcuni criteri. Il primo attribuisce ai gruppi parlamentari il potere di designare i membri tra le quattordici commissioni, alla Camera (art.19, c.1. R.C.) ripartendoli in modo eguale e al Senato (art.21, c.1 R.S.) secondo il criterio di uno ogni quattordici senatori. Alla Camera dei deputati i membri che sono rimasti fuori dalla distribuzione vengono ripartiti dal Presidente della Camera su indicazione dei gruppi; al Senato, i c.d. senatori "eccedentari" vengono ripartiti dal Presidente del Senato secondo le indicazioni dei Gruppi secondo un criterio che tenga conto del rapporto tra il numero dei membri di un gruppo e il numero delle commissioni, in modo da rispettare il principio costituzionale di proporzionalità e di assicurare il rapporto tra maggioranza e opposizione.

Attualmente, i membri delle Commissioni vanno da un minimo di 42 a un massimo 47 alla Camera dei deputati e da 21 a 26 al Senato della Repubblica, dove a partire dal 2017 ≪i gruppi parlamentari composti da un numero di inferiori di commissioni, sono autorizzati a designare uno stesso Senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni≫ (art. 21.2 reg. Sen.).

---

[267] Sulla classificazione dei diversi interventi dei regolamenti parlamentari cfr. L. GORI (a cura di), *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* in E. ROSSI (a cura di) *Meno Parlamentari, più democrazia?*, cit. p.131.

[268] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018, p. 149.

L'immediata conseguenza della "taglia", immaginando un adeguamento "lineare" dei componenti delle commissioni e lasciando invariato il numero (quattordici), sarebbe la costituzione di commissioni composte alla Camera da 26 a 30 membri e al Senato da 13 a 16 Senatori. Da questa nuova composizione numerica deriverebbe un effetto di tipo selettivo, rendendole poco rappresentative rispetto agli equilibri complessivi dell'Assemblea; si pensi soprattutto ai gruppi politici minori che non potrebbero esercitare le loro funzioni di controllo, ispettive e informative, specie se di opposizione.

Le conseguenze più temute si avrebbero al Senato, ove con duecento senatori sarebbe pressoché impossibile garantire la proporzionalità tra i gruppi e il rapporto maggioranza-opposizione nelle quattordici commissioni e l'approvazione di leggi - in sede legislativa – avverrebbe con il voto di pochissimi Senatori. A titolo di esempio, l'11ª Commissione del Senato "*Lavoro Pubblico e privato, e Previdenza sociale",* che passerebbe da 22 a 13 membri, per approvare un testo di legge necessiterebbe di soli quattro senatori (13:2=7 :2=4).

Quali, dunque, potrebbero essere i rimedi strutturali rispetto alla nuova configurazione delle commissioni permanenti?

La prima soluzione – lasciando invariato il numero delle Commissioni – per garantire la rappresentatività sarebbe estendere alla Camera e al Senato (oltre il limite massimo di un commissario per tre Commissioni) la possibilità che un Parlamentare possa sedere contemporaneamente in più di una Commissione[269], alterando il principio generale della proporzionalità rispetto ai gruppi parlamentari (artt.72.3 e 82.2).

Da un lato, infatti, privilegiando la rappresentanza proporzionale, le forze politiche minori non potrebbero essere presenti in tutte le commissioni. All'opposto, prevedendo la possibilità per un parlamentare di sedere in più commissioni, si verificherebbe un discostamento rispetto alla regola costituzionale e le forze politiche minori sarebbero sovra-rappresentate rispetto alla loro effettiva consistenza proporzionale nel *plenum.*

Inoltre, renderebbe difficoltoso l'andamento generali dei lavori parlamentari non tanto per quanto concerne il rapporto tra lavori della commissione e l'attività dell'Assemblea, non potendo essere secondo quanto previsto dai regolamenti (artt.30.5 reg. Cam. e 53.2. reg. Sen.) tra loro coincidenti, quanto per i lavori delle commissioni stesse. Nell'ipotesi che un parlamentare faccia parte di più commissioni, specie se di minoranza, questo si troverebbe a dovere scegliere, non avendo il dono della bilocazione, in quale commissione sedere, sacrificando inevitabilmente le altre presso cui sarebbe commissario e privando la forza politica di appartenenza della prerogativa di esercitare le classifiche funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, controllo).

La seconda soluzione avanzata dalla dottrina[270] con molte criticità è l'introduzione del voto ponderato sulla base della consistenza del gruppo parlamentare. Tale metodo è oggi utilizzato esclusivamente dalla Conferenza dei Capigruppo, dove per l'appunto i gruppi sono rappresentati dai loro vertici. Prevedere il voto ponderato all'interno dei lavori delle commissioni significherebbe in sostanza conferire a un singolo esponente il potere di esprimere la volontà dell'intero gruppo. Qualora si decidesse di intervenire in questo senso sarebbe auspicabile ≪introdurre nei regolamenti o statuti dei gruppi parlamentari procedura e forme di partecipazione che garantiscano la democraticità della decisione espressa con il

[269] L. GORI, *Sull'organizzazione,* cit.
[270] S. CURRERI, *op.cit.*

voto ponderato, similmente a quanto prevede oggi l'art.53.7 reg. Sen. circa il diritto dei singoli iscritti al gruppo di presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori≫[271].

La terza e ultima soluzione consiste nell'accorpamento delle Commissioni e nella conseguente riduzione del numero delle stesse. Come ha sottolineato il Presidente della Camera nel corso della seduta presso la giunta del regolamento del 4 marzo 2020, una riduzione del numero degli attuali organi (in particolare delle commissioni permanenti e delle giunte) attraverso possibili accorpamenti sarebbe la scelta più opportuna sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti richiesto.

Dunque, la riduzione del numero di deputati e senatori potrebbe rappresentare l'*incipit* per una revisione delle commissioni permanenti - che è rimasto sostanzialmente immutato dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, senza perciò essersi in alcun modo adeguato né alla nuova configurazione dei ministeri, come risultante dal d.lgs. n. 300 del 1999, né al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, come ridefinito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione – da tempo richiesta dalla dottrina per rimediare all'eccessiva frammentazione delle competenze delle commissioni e alla loro composizione pletorica[272].

Un passo in avanti verso una omogeneizzazione è stato compiuto dal Senato con la riforma regolamentare del 2017, allorquando ha trasferito le competenze in materia di *"lavoro pubblico"* dalla 1ª commissione (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)* alla 11ª commissione che adesso prende il nome di "*Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale"* e non più "*Lavoro e previdenza sociale"*, sicché questa ultima possa insieme occuparsi di "tutti gli aspetti concernenti i rapporti impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazione"[273].

Sarebbe pertanto oggi più che mai opportuno, sulla base del "monito" lanciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.17 del 2017, che i due Consessi procedessero a una revisione coordinata. Se è vero che ciascuna Camera gode di autonomia organizzativa (*interna corporis)*, è altresì vero che profonde asimmetrie nell'assegnazione di testi in Commissioni diverse potrebbero causare contrasti derivanti da sensibilità politiche, angoli visuali e prospettive differenti. Come ha opportunamente osservato Lupo, infatti, ≪la definizione delle politiche pubbliche risente, spesso anche in modo profondo, dell'articolazione dei soggetti che le promuovono≫, per cui l'assegnazione a una Commissione piuttosto che a un'altra comporterebbe un approccio diverso.[274]

Sebbene quest'ultima opzione rappresenti la via più saggia da seguire nell'adeguamento della nuova composizione parlamentare alle commissioni permanenti, bisogna tenere presente i rischi che essa porta con sé.

---

[271] S. CURRERI, *op.cit.*, p. 11.

[272] N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi*, 1, 2018, p.18.

[273] Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *XVII legislatura,* doc. II n.38 *Proposta di modificazione del Regolamento*, 5.

[274] N. LUPO, *op.cit.*, p.2.

In primo luogo, la riduzione delle Commissioni rispetto alle attuali quattordici accentuerebbe la non perfetta corrispondenza con i rispettivi dicasteri, con la conseguenza che ci troveremmo con più Commissioni per un ministero ovvero con più ministeri rispondenti a una Commissione.[275]

Inoltre, l'accorpamento è possibile solo per alcune commissioni. Sarebbe ipotizzabile immaginare la fusione in una unica commissione in entrambe le assemblee delle commissioni "bilancio" (*Bilancio, tesoro e programmazione* alla Camera, *Programmazione economica, bilancio* Senato) e "finanze" (*Finanze* Camera, *Finanze e tesoro* Senato), oppure far confluire le competenze della commissione *agricoltura* (alla Camera denominata *Agricoltura (XIII)* e *Agricoltura e produzione alimentare (9ª)* al Senato) presso le commissioni *Attività produttive, commercio e turismo* della Camera e *Industria, commercio, turismo* al Senato. Se da una parte questo comporterebbe Commissioni con un numero di membri vicino all'attuale (immaginando 10 commissioni in luogo delle attuali 14 nel "nuovo" Senato (320) avremmo circa 20 membri per ogni commissione), dall'altro il carico di lavoro per ogni deputato, ma soprattutto per ogni Senatore, aumenterà sensibilmente; e se a ciò aggiungiamo il fatto che alcuni senatori/deputati di maggioranza saranno chiamati nella compagine di Governo, è lecito dubitare di come ne potrà beneficiare in termini di efficienza e qualità della legislazione un Senato con 200 membri. Vale la pena, infine, ricordare che al Senato con la novella regolamentare del 2017, il ruolo delle Commissioni ha assunto un ruolo più incisivo; difatti la sede deliberante con il nuovo art. 34, comma 1-bis è diventata il *core business* del procedimento legislativo.

7.2 I Collegi minori di Camera e Senato a composizione numerica.

I collegi minori sono organi che riflettono la loro attività all'interno del Parlamento e pertanto rivestono una posizione peculiare e di fondamentale importanza per il funzionamento e l'organizzazione dei lavori. La loro composizione, a differenza delle commissioni permanenti, è stabilita in termini assoluti dai regolamenti parlamentari. Alla Camera dei deputati sono rappresentati da: Ufficio di Presidenza, composto da 15 membri (quattro Vice-Presidenti, otto Segretari, tre Questori), la giunta per il Regolamento (10 deputati), giunta per le elezioni (30), giunta per le autorizzazioni (21) e Comitato per la Legislazione (10). Presso il Senato: Ufficio di Presidenza uguale per composizione al medesimo ufficio della Camera, Giunta per il Regolamento (10 senatori), Giunta per le Elezioni e le Immunità parlamentari (23).

Come impatterà il taglio dei Parlamentari sui suddetti organi? È sufficiente una riduzione lineare del 36%? E soprattutto dovrà prevalere la rappresentatività o la proporzionalità?

Partendo dall'ufficio di Presidenza va innanzitutto considerato come la riduzione dei Parlamentari non può spingersi sino a comprime funzioni essenziali e, nel caso della Presidenza, la previsione di quattro vice-presidenti rientra nella logica di flessibilità del sistema, il quale permette al Presidente di assentarsi per motivi istituzionali e di non sacrificare il diritto di voto (secondo la consuetudine che il Presidente non vota) dei vice , prevedendo un sistema a rotazione, di otto segretari per calibrare la tanta mole di lavoro

[275] Questo evento si è palesato di recente con la L.96 del 2018, che ha diviso il Ministero dell'istruzione da quello della ricerca e dell'Università, dando vita a due Dicasteri rispondenti in Parlamento a una Commissione; presso la Camera dei deputati VII commissione Cultura e al Senato della Repubblica 7ª commissione Istruzione, beni culturali.

attribuita loro, pertanto non essendo le loro funzioni proporzionali al numero dei parlamentari avrebbe poco senso prevedere una loro riduzione. Senza eclatanti conseguenze sarebbe ipotizzabile una riduzione dei Segretari[276].

Discorso a parte merita il Comitato per la Legislazione: organo paritetico presente solo alla Camera e composto in numero eguale da membri di opposizione (5) e di maggioranza (5). Qualora si decidesse di ridurre i suoi componenti del 36%, il nuovo organo sarebbe composto da sei membri. Tale riduzione non comporterebbe nessuna conseguenza grave sull'andamento dei lavori del comitato, il quale si troverebbe a lavorare egualmente in composizione paritetiche senza effetto sulla rappresentatività.

Infine, per quanto concerne le Giunte, sarà opportuno ridefinirne la composizione cercando di garantire quanto più possibile la rappresentatività dei gruppi di minoranza, i quali saranno certamente i più svantaggiati dalla riforma in esame.

7.4 I Gruppi politici.

La riforma costituzionale in esame inciderà sensibilmente sulla disciplina dei gruppi parlamentari tanto sul piano politico quanto sul piano squisitamente numerico. Se è vero, come è vero, che i regolamenti del 1971 rispondono all'esigenza di dare "centralità" ai gruppi parlamentari secondo una tradizione parlamentare italiana, è altrettanto vero che una riduzione dei parlamenti richiede un ripensamento circa le regole di costituzione.

Meritoria di attenzione, in questa sede, è l'attuale disciplina parlamentare sui Gruppi sia alla Camera che al Senato, stante la disomogeneità delle due Camera in materia.

Alla Camera per la costituzione di un gruppo parlamentare è sufficiente il requisito numerico; infatti, bastano in prima battuta 20 deputati (3,7% dei componenti) per costituire un gruppo e 10 per costituire una componente politica all'interno del gruppo misto.

Il criterio politico-elettorale è solo per la Camera bassa residuale ed eventuale rispetto al criterio squisitamente numerico: è adoperato dal Presidente della Camera per autorizzare un gruppo parlamentare che non raggiunge il numero stabilito dai regolamenti. Al Senato, invece, con la riforma del 2017 si accentua ancora di più l'asimmetria rispetto alla Camera. È stato previsto, infatti, che per dare vita a un nuovo gruppo parlamentare, tanto in fase di avvio della legislatura quanto durante, è necessario un requisito politico-elettorale oltre che numerico (10 senatori) che garantisca – più in via formale che sostanziale – la corrispondenza stretta con le formazioni politiche presentatesi alle elezioni.

È il caso di ricordare, in questa sede, che nell'attuale Legislatura tale previsione è stata oggetto di una interpretazione estensiva che ha di fatto ridotto la portata della norma: il nuovo gruppo *PSI-Italia Viva* si è formato al Senato grazie alla unione della nascente forza politica (Italia Viva appunto) e Psi che al senato contava un solo membro eletto, peraltro, in un collegio uninominale[277].

Gli scenari derivanti dalla riduzione di Senatori e Deputati potrebbero essere due.

Un primo scenario (*opzione zero)*: lasciare immutati i requisiti attualmente vigenti presso i due rami del Parlamento comporterebbe di fatto un innalzamento dei *quorum* per la costituzione di gruppi politici: in termini percentuali – con una Camera di 400 eletti e un

[276] Cfr. S. CURRERI, *op.cit*, p. 7.

[277] Cfr. G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo "PSI-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2017, 641 ss.

Senato di appena 200 – non saranno più il 3,7% del totale ma il 5%, con un esponenziale innalzamento rispetto alla soglia di sbarramento del 3% attualmente prevista.

Tale scelta inciderebbe negativamente sulle forze politiche minori, le quali si troverebbero inevitabilmente a entrare a far parte all'interno del gruppo misto.

A titolo meramente esemplificativo, immaginando l'attuale composizione politica rimodulata al nuovo numero (400 deputati e 200 senatori) avremmo alla Camera *Italia Viva* passerebbe da 29 deputati a 18 e al Senato da 17 a 9 senatori. Nell'ipotesi dell'*opzione zero* la medesima forza politica stante il requisito politico-elettorale, non potrebbe costituire un gruppo autonomo.

Ecco, dunque, che appare ragionevole supporre un adeguamento dei *quorum* per la formazione dei gruppi ordinari (secondo scenario), magari prevedendo un adeguamento che consenta di mantenere stabile la percentuale del 3,7% rispetto al totale. Immaginando una riduzione dei quorum del 36%, per costituire un gruppo alla Camera basterebbero circa 13 deputati e 6 senatori anziché 10, sicché le forze politiche minori potrebbero tranquillamente formare un gruppo.

De Jure condendo sarebbe auspicale un coordinamento dei due consessi nella disciplina dei gruppi parlamenti, magari prevedendo anche alla Camera dei deputati il requisito politico-elettorale oltre che strettamente numerico.

Infine, vi è da ragionare anche sulle componenti politiche del gruppo misto ove è richiesto un numero minimo di 3 deputati affinché il Presidente possa autorizzare a costituire una componente al suo interno; la dottrina si è espressa con parecchi dubbi sul fatto se è possibile ridurre addirittura a un solo componente ≪introducendo inevitabilmente quell'ossimoro che sono i gruppi monocellulari≫[278]. Ritengo che *quorum* già così bassi se non in conflitto con il principio della rappresentatività andrebbero lasciati invariati per non causare ulteriori problemi.

7.5 Il funzionamento dei lavori parlamentari: soglie numeriche, durata dei lavori.

La riforma costituzionale relativa al taglio dei parlamentari inciderà notevolmente anche sul funzionamento delle Camere, ovvero soglie numeriche e *quorum* funzionali, durata dei lavori ed effetti sul procedimento legislativo. Gli effetti che tale riforma produrrà sulla "dinamica parlamentare" saranno di difficile previsione in quanto essa è frutto di valutazioni e sensibilità che non dipendono esclusivamente dal dettato regolamentare ma anche dalla misura con cui i soggetti politici intendono adeguarsi ad esso.

7.5.1 Soglie numeriche.

I regolamenti parlamentari sono costellati da una miriade di disposizioni che prevedono soglie numeriche – espresse in soglie numeriche fisse e in frazioni – per l'attivazione di determinate procedure o la presentazione di atti parlamentari.

[278] A.M. POGGI , *AUDIZIONE*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C.1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti modifiche degli artt.56,57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della proposta di legge C.1616, approvata dal Senato, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 28 marzo 2019, 14.

Le disposizioni regolamentari che stabiliscono cifre fisse di deputati e senatori[279] per dare impulso a determinate attività non presentano, quanto meno alla Camera, profili di criticità eccessiva, immaginando una rimodulazione "chirurgica" proporzionale al taglio del 36% circa dei parlamentari.

Sarà necessario comunque un lavoro certosino da parte del legislatore affinché rimanga inalterata la quota percentuale rispetto al totale dei parlamentari, nel caso arrotondare per eccesso o per difetto gli eventuali risultati frazionari.

Profili di criticità si riscontrano, invece, per tutte le disposizioni in cui è prevista l'attivazione da parte di un determinato numero di senatori e deputati espresso da una frazione. Tali disposizioni sono contenute in disposizioni di rango costituzionale[280] ovvero stabilite dai regolamenti parlamentati[281]. Infatti, se *prima facie* si possono fare salve da qualsiasi intervento (*opzione zero)* tutte le disposizioni espresse in frazioni in quanto automaticamente rimodulate, è necessaria una attenta verifica, onde evitare si riducano *quorum* numerici già di per sé minimi; si pensi, ad esempio, all'art.144, comma 5-ter. Reg. Sen. in cui un quinto dei componenti della Commissione Politiche dell'Unione Europea può chiedere che l'Assemblea sia investita della violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto legislativo europeo.

7.5.2 Durata dei lavori.

Sulla durata dei lavori i regolamenti di Camera e Senato dedicano parecchi articoli che disciplinano tempi e termini delle procedure della dinamica parlamentare[282]. Le diverse disposizioni temporali previste dai Regolamenti rispondono a precise esigenze, quali la razionalità del procedimento, la garanzia per il singolo deputato e, soprattutto, la garanzia circa la certezza di discussione.

---

[279] Immaginando una rimodulazione "*chirurgica*" alla Camera dei deputati, per esempio, per la proposizione di questioni pregiudiziali e sospensiva in aula (art.40), si passerebbe da 10 deputati a 6,3; per la richiesta di verifica del numero legale (art.46) da 20 a 12,6 deputati; per la presentazione di sub-emendamenti in corso di seduta (art.86) da 30 a 19,04 deputati. Stesso ragionamento può essere svolto al Senato, dove, per esempio, per la richiesta di inversione della trattazione di argomenti inseriti nell'ordine del giorno (art. 56) si passerebbe da 8 a 5,7 senatori; per la richiesta di votazione di emendamenti di spesa privi di copertura finanziaria (art.102 bis) a 14 a 9,5 senatori; richiesta del voto segreto ex art. 113 da 20 a 13 senatori.

[280] È il caso dell'art.72, terzo comma della Costituzione, in cui un quinto dei componenti della Commissione può richiedere la remissione in sede referente del progetto di legge già assegnato in sede deliberante.

[281] Ad esempio, le Commissioni permanenti della Camera possono trasmettere al Comitato per la Legislazione i progetti di legge, per l'espressione di un parere, solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti (art. 16 bis, comma 4, Reg. Cam.); per le deliberazioni in sede diversa da quella legislativa è sufficiente alla Camera la presenza di un quarto dei loro componenti (art.46, comma 1, Reg.Cam.), mentre al Senato basta la presenza di un terzo dei componenti (art. 30, comma 3, Reg.Sen.).

[282] È previsto un termine di diciotto mesi entro cui la Giunta delle elezioni deve riferire in Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissioni dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza previste dalla legge, formulando le relative proposte di convalida, annullamento o decadenza (art.17, comma 1, Reg. Cam.); la Giunta per le autorizzazioni deve riferire alla Assemblea, nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione fatta dal Presidente della Camera, sui provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare riguardanti deputati (art.18, comm1, Reg.Cam.); la durata di ciascun intervento, salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, non può eccedere i trenta minuti alla Camera (art. 39, comma 1, Reg.Cam.) e di dieci minuti al Senato (art.89, comma 2, Reg. Sen.); il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva sui progetti di legge ordinaria è di otto giorni alla Camera (art.73, comma 2, Reg.Cam.) e quindici giorni al Senato (art. 39, comma 1, Reg.Sen.); gli emendamenti in Assemblea debbono essere presentati entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, comma 1, Reg. Cam.).

La riduzione dei Parlamentari non può non porre all'attenzione del legislatore la necessità, ovvero l'opportunità di un adattamento, che possa tenere in considerazione l'emergere di nuove esigenze in capo al singolo deputato e senatore. Infatti, come sottolinea attenta dottrina[283] ≪non può sfuggire che l'attuale organizzazione dei tempi e dei termini delle varie sottofasi di cui si compone ciascun procedimento è calibrato sull'attuale consistenza numerica≫.

La nuova composizione numerica – 400 deputati e 200 senatori – inevitabilmente graverà il singolo parlamentare di una mole di lavoro maggiore rispetto a quanto non lo sia attualmente; si pensi, a titolo di esempio, alla previsione che un parlamentare faccia parte di più Commissioni oppure qualora si dovesse prevedere un accorpamento di più Commissioni aumenterà il carico di lavoro.

In linea del tutto generale e non dimostrabile, è presumibile che mantenendo inalterata la disciplina del contingentamento dei tempi quale regola generale circa l'andamento dei lavori parlamentari, si potrebbero ridurre i tempi. Il *quantum* di tempo complessivo a disposizione dell'esame in Assemblea, infatti, risentirà del minor numero di deputati e senatori[284].

8. Alcune perplessità circa la riforma costituzionale e il rinvio del *referendum* a causa della pandemia*.

di *Alessandra Mazzola, Micol Pignataro, Elena Rolfini Scamorza, Rosario Strabone*

8.1. Le questioni (ancora) controverse della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari.

Lo svilimento del ruolo del Parlamento nel funzionamento della forma di governo, nell'ottica dell'ampio ventaglio di riforme costituzionali presentate dall'attuale maggioranza, potrebbe determinare il superamento della democrazia rappresentativa in favore di quella maggioritaria, seguendo la scia della c.d. governabilità. In questo senso, infatti, è stato sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari rappresenta «un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario»[285].

A tal fine, si ritiene che il mutamento del sistema elettorale rappresenti «il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari»[286] affinché vengano meno «gli effetti abnormi» circa la rappresentanza politica e territoriale che, viceversa, con l'attuale meccanismo elettorale si determinerebbero. In particolare, la riduzione del numero dei rappresentanti, se non accompagnata da un sistema più ampio di modifiche e accorgimenti quanto a legislazione elettorale, difficilmente sarà in grado di garantire quella maggiore efficienza e quei benefici che i promotori sostengono. Questa è in sostanza una ridefinizione

[283] C. TUCCIARELLI, *op.cit.*, p.181.

[284] L. GORI, *op.cit*. p.132

* In particolare, il par. 8.1 è da attribuirsi a Alessandra Mazzola, Elena Rolfini Scamorza e Rosario Strabone, mentre il par. 8.2 a Micol Pignataro.

[285] A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

[286] M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020, p. 275.

del solo dato quantitativo delle Assemblee, che quindi si presenta come una «riforma "estetica", con effetti presumibilmente e apparentemente semplificatori della rappresentanza partitica parlamentare, ma non anche decisivi ai fini della formazione di stabili maggioranze di governo e dunque in termini di governabilità ed equilibrio del sistema politico»[287].

Nel tentativo di attenuare gli effetti negativi sulla rappresentanza, si è giunti ad una proposta per una riforma elettorale interamente proporzionale, la quale indubbiamente potrebbe determinare una più equa ripartizione dei seggi tra le forze politiche maggiori, ma che comunque non sarebbe in grado di cancellare quell'effetto maggioritario rispetto all'accesso delle formazioni politiche più piccole che si verrebbe a creare con un taglio così netto dei rappresentanti[288]. Inoltre, il rischio derivante dalla possibile creazione di maggioranze differenti fra le due Camere porterà ad una sostanziale omologazione delle stesse, attuata sia attraverso l'approvazione, in sede referente da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, del disegno di legge di riforma costituzionale di equiparazione degli elettorati attivi e passivi tra Camera e Senato[289], sia attraverso il disegno di legge di revisione costituzionale volto ad eliminare dalla Costituzione il riferimento alla «base regionale» per l'elezione del Senato della Repubblica, stabilendo l'elezione «su base circoscrizionale»[290].

Si tratta però di una serie di riforme che, oltre ad essere state messe in secondo piano a causa dell'attuale situazione in cui versa il panorama italiano (v. *infra*. par. 8.2), comunque non saranno in grado di far fronte al crescente astensionismo dei cittadini e che quindi non si dimostreranno in grado di «trasformare l'improvvido taglio dei parlamentari in una riforma virtuosa ed utile al miglior funzionamento delle Camere»[291], ma che al contrario contribuiranno all'aggravarsi della crisi democratica.

Al tempo stesso, per garantire il buon funzionamento della forma di governo *parlamentare*, si reputa necessaria la modifica dei regolamenti parlamentari, onde evitare pesanti ripercussioni nel funzionamento delle Camere e nell'organizzazione degli stessi lavori parlamentari.

Come si è cercato di dimostrare, benché possa sembrare puntuale e circoscritta, la riduzione del numero dei Parlamentari rischia di avere effetti sistemici non solo sull'intera forma di Governo, ma anche – e soprattutto – sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento col rischio, non secondario, di svilirne il ruolo, quantomai centrale, all'interno del nostro sistema politico-istituzionale.

Per evitare di incorrere in conseguenze nefaste per il funzionamento della nostra forma di governo, non a caso *parlamentare*, è più che mai auspicabile che il Parlamento proceda in tempi brevi, all'indomani dell'esito referendario, a adottare le modifiche dei Regolamenti.

---

[287] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.

[288] A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi – paper*,15 aprile 2020, p. 13 e ss.

[289] Si tratta del d.d.l. costituzionale A.S. 1440.

[290] Si tratta del d.d.l. costituzionale AC 2238.

[291] A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, cit., p. 14.

Queste, per le ragioni che si è cercato di esporre (v. *supra* par. 7), non dovrebbero costituire un mero riadattamento dei numeri ora previsti nei Regolamenti di Camera e Senato ai nuovi numeri che le Assemblee rappresenteranno. Non è infatti sufficiente intervenire con una revisione esclusivamente formale, atteso che il taglio, così profondo, del numero dei parlamentari impone modifiche di sostanza. Basti qui solo pensare alla composizione delle Commissioni, dei Gruppi e dei *quorum* che dovranno necessariamente essere diversi per avere ancora una democrazia che si definisce rappresentativa e pluralista.

Per le ragioni cui si è cercato brevemente di accennare, risulta pertanto indispensabile una riflessione di più ampio respiro, ovvero sistematica, a proposito del funzionamento e dell'organizzazione delle Camere. A fronte di una modifica che mina in radice il ruolo e il valore della rappresentanza è infatti fondamentale cercare, con strumenti "indiretti", di valorizzarne il ruolo del Parlamento, da un lato, e garantire i diritti delle minoranze, dall'altro lato.

Ciò posto, è necessario tenere alta l'attenzione su due aspetti coessenziali al funzionamento interno delle Camere, il quale riverbera poi sull'intero apparato costituzionale. Il riferimento è all'omogeneizzazione dei Regolamenti di entrambi i consessi al fine di evitare momenti di frizione nel solco tracciato, seppur in parte, dalle ultime modifiche del Senato, che hanno segnato un timido avvicinamento ai Regolamenti della Camera; evitare la perdita, tanto temuta, della centralità della fonte regolamentare e quindi procedere ad interventi protesi a garantirne la stabilità. Per queste ragioni si reputa indispensabile l'adozione di modifiche espresse dei Regolamenti, ovvero integrazioni che non siano né minimali, né sperimentali.

Com'è noto, negli ultimi decenni il nostro Paese ha assistito al costante ridimensionamento del ruolo del Parlamento, diventato luogo di mera ratifica della volontà del Governo. Accanto alla "corsa alla governabilità" e alla progressiva verticalizzazione del sistema dei partiti, abbiamo assistito al radicamento dell'idea – nelle Aule parlamentari, prima, e nell'opinione pubblica, poi – che il Parlamento è «un organo inutile»[292] del quale dunque, un domani, non si avvertirà più la necessità.

La riforma costituzionale in discussione si muove indubbiamente nell'ottica di un progressivo superamento della forma di governo parlamentare e dunque della graduale estromissione del Parlamento dal funzionamento del sistema *costituzionale* italiano. Predire il futuro non è certo il compito di giovani studiosi, tuttavia quel che è certo è che, per ora, il Parlamento è – e resta – un organo imprescindibile nel funzionamento della nostra forma di governo.

8.2. Il rinvio del referendum *a causa della pandemia da SARS-CoV-2.*

Se la richiesta referendaria è nata in maniera anomala, sarà ancora più interessante capire quale sarà il futuro del *referendum* costituzionale alla luce della pandemia da COVID-19 che ha investito il mondo intero.

«La riforma ha seguito un *iter* indipendente dalla sorte delle forze politiche che ne hanno sostenuto le ragioni ispiratrici, raccogliendo trasversalmente consensi ma anche

[292] M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 284.

critiche»[293]. Nato, infatti, all'interno del contratto di Governo "Conte I", il disegno di legge è stato approvato in seconda deliberazione anche dalla nuova maggioranza parlamentare. Tra i dati più saliente vi è sicuramente la larghissima maggioranza che ha sostenuto il provvedimento in occasione della seconda deliberazione della Camera dei deputati, l'8 ottobre del 2019. Infatti, su 569 presenti (di cui 567 votanti), si registrarono 553 voti favorevoli, 14 voti contrari e 2 astenuti[294]. Al Senato, invece, non si è riusciti a raggiungere la maggioranza dei due terzi, lasciando impregiudicata la possibilità di richiedere il *referendum* ai sensi dell'art. 138 Cost. La richiesta è stata avanzata da 71 senatori ed è stata dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il *referendum* con l'ordinanza del 23 gennaio 2020.

Il *referendum* era stato fissato con il decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020 per il 29 marzo successivo, e prima che l'emergenza sanitaria colpisse l'intero Paese, la preoccupazione principale era costituita dall'ipotesi in cui si andasse a elezioni anticipate prima del voto referendario. È importante fare una distinzione: l'esito favorevole del *referendum* non imporrebbe l'immediato scioglimento delle Camere, perché il voto popolare favorevole segnalerebbe «non il distacco tra organo rappresentativo e volontà popolare, ma il consenso della maggioranza del corpo elettorale con quanto deliberato da un'ampia maggioranza del Parlamento in carica»[295]. Mentre in caso di elezioni, seguite poi dall'esito del *referendum* favorevole alla riforma, il Parlamento neoeletto risulterebbe delegittimato nella sua attuale composizione; se questa considerazione rendeva particolarmente difficile una eventuale decisione da parte del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere prima dello svolgimento della consultazione popolare[296], lo scenario si è complicato in maniera esponenziale a causa del Coronavirus.

Infatti, con il D.P.R. 5 marzo 2020, le procedure referendarie sono state revocate, ed è ancora incerta la data in cui potrà finalmente consumarsi la consultazione referendaria. In tal proposito, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ha disposto all'art. 81 che il termine entro il quale è indetto il *referendum* confermativo è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha emesso, in deroga, dunque, da quanto previsto dall'art. 15, c. 1 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Mentre il 20 aprile 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 26, che introduce disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020 in considerazione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, e la questione del *referendum* costituzionale è stata oggetto di dibattito nel corso dell'esame del provvedimento in sede di Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. Allo stato attuale, si sta considerando di fissare la nuova data per la metà del mese di settembre[297].

La sospensione del *referendum*, così come la proroga di tutte le altre consultazioni elettorali che avrebbero dovuto aver luogo in questi mesi, sono un fatto gravissimo, ma

---

[293] Per osservazioni accurate e dettagliate sul punto si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 40

[294] *Ibidem.*

[295] M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, cit., p. 48

[296] *Ibidem*, p. 47

[297] Atti parlamentari, XVIII Legislatura, I Commissione, Affari costituzionali, resoconto sommario della seduta 21 maggio 2020.

purtroppo inevitabile. Inevitabile perché a causa della natura di questa pandemia bisogna evitare (e sono vietati) gli assembramenti, e il giorno che si riuscirà a recarsi alle urne bisognerà garantire tutte le misure di sicurezza che ormai sono entrate a far parte della nostra quotidianità. Il 13 maggio 2020 è stata presentata in Commissione Affari costituzionali della Camera una interrogazione a risposta immediata al Ministro dell'interno [298], volta a comprendere quali siano le iniziative che il Governo intende adottare per garantire lo svolgimento delle consultazioni, nonché il voto anche ai cittadini in quarantena. In particolar modo, l'interrogazione ha voluto esplorare la possibilità di estendere l'applicabilità della legge 7 maggio 2009, n. 46 (che consente il voto domiciliare per i c.d. malati intrasportabili) anche ai cittadini in quarantena, anche se, come è stato rilevato, il numero di interessati in questo caso potrebbe essere molto maggiore e la finestra temporale attualmente prevista per la richiesta di voto domiciliare non sarebbe utile per assicurare a tutti il diritto di voto. Sebbene la via del "seggio volante" sembra essere stata esclusa, il Ministro dell'interno ha assicurato che si valuteranno tutte le misure necessarie a bilanciare l'esercizio di due diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, e cioè il diritto di voto (anche per gli elettori posti in quarantena) e il diritto alla salute della collettività.

Il problema, però, non riguarda la sola salute degli elettori e quindi le misure di sicurezza da implementare in vista del giorno delle consultazioni, ma (e soprattutto) la capacità di creare la volontà elettorale. Poiché non si possono creare assembramenti è difficile immaginare come si possa fare campagna elettorale, come si possano instaurare dibattiti costruttivi tra posizioni divergenti, e quindi come informare la volontà degli elettori. Sarebbe opportuno, dunque, lasciare il tempo necessario agli elettori di pervenire ad una propria posizione in maniera informata, e l'eccezionalità della situazione e la preoccupazione per un ritorno del contagio in autunno non possono tradursi in uno stravolgimento del momento consultivo, né possono limitare la possibilità di dialettica e l'accesso all'informazione.

9. La perdurante attualità della Costituzione. Alcune considerazioni a margine dell'ennesimo progetto di riforma costituzionale.

di *Alessandra Mazzola*

La Costituzione non priva della possibilità della sua revisione (art. 138) «a chi, nel futuro, l'accoglierà senza averla scritta (o fatta scrivere)», assorbendo «il principio dell'autocorrezione che ogni patto fondativo, che non asserva ma liberi e agevoli il coordinamento delle menti e delle volontà in vista di nuove sfide, deve prevedere»[299]. La Costituzione può dunque essere modificata, purché non venga «alterata nel suo nucleo essenziale»[300]; essa infatti esige che le modifiche siano apportate nel rispetto della stessa

[298] Atto Camera, XVIII Legislatura, I Commissione, Affari costituzionali, interrogazione a risposta immediata 5/03968, seduta 14 maggio 2020.

[299] N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2018, p. 2.

[300] M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Carocci, Roma, 2018, p. 5.

Costituzione, ovvero dei principi fondamentali o supremi[301] ivi previsti, fra i quali sono da annoverare il principio di eguaglianza del voto e il principio democratico-rappresentativo.

Proprio in virtù del procedimento di revisione costituzionale che, come si è dimostrato, è stato spesso attivato nel nostro Paese, siamo in grado di affermare che la Costituzione del '48 ha espresso «una straordinaria capacità di resistenza perché, al di là dei posizionamenti politici rispetto al Governo, una gran parte dei cittadini l'ha percepita come un qualcosa di "suo": un qualcosa, nel panorama che ci circonda, di "amico". Un bene che è meglio non perdere»[302]. Ciò nonostante, oggi ci troviamo al "capezzale" della Costituzione e, in particolare, della forma di governo che descrive. Il percorso compiuto dal c.d. Governo del cambiamento è stato poco limpido, celandosi dietro l'affermazione di riforme puntuali e perciò buone. Tuttavia, non è sempre vero che la riscrittura della Costituzione dà vita a un ordinamento che funziona meglio, atteso che «istituzioni imperfette possono funzionare soddisfacentemente se sono in mano ad una classe politica degna e consapevole del compito di governo che le è affidato, mentre la più perfetta delle Costituzioni è destinata a funzionare malissimo in mano a una classe politica incapace, corrotta, inadeguata»[303], di talché «in materia costituzionale "nuovo" e "bene" non necessariamente coincidono»[304].

In queste pagine è stato più volte richiamato il costante richiamo, da parte della classe politica, al bisogno di cambiare la Costituzione, alla necessità di intervenire con una sua riscrittura perché così com'è non funziona. Tale rituale retorico corre il rischio di radicare nell'opinione pubblica – negli elettori – l'idea che la Costituzione sia ormai vecchia e che quindi, in un modo o nell'altro, sia necessario intervenire per riformarla[305]. Instillare la sfiducia nella Costituzione ed insistere sulla sua inadeguatezza è espressione di un gioco *politico* assolutamente contrario alla democrazia e al principio di collaborazione tra i poteri perché radica l'idea che qualsiasi Costituzione che sia diversa rispetto a quella in essere

---

[301] Corte cost. 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 *Considerato in diritto* sancisce che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Tale principio è stato affermato anni prima in dottrina da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1968, p. 115, ove l'A. ritiene che l'elemento essenziale che regge ogni ordinamento giuridico sia rappresentato dal «principio o [da]i principi supremi, che ne stanno alla base e che poss[o]no considerarsi indefettibili, perché un loro mutamento significherebbe mutamento dell'intero sistema». Peraltro, *ivi*, p. 125 «esiste un limite, oltre il quale il mutamento diventa sempre illegittimo» perché comporta la fuoriuscita dall'ordine giuridico costituito, determinando il «trapasso da una ad altra costituzione». V. da ultimo A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARDIÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, ESI, Napoli, 2019, spec. p. 200 ss.

[302] M. DOGLIANI, *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 2 febbraio 2017, pp. 4-5.

[303] G. ZAGREBELSKY – F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 12.

[304] V. ONIDA – G. QUAGLIARIELLO, *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha "cambiato verso"*, Rubbettino, Catanzaro, 2016, p. 64.

[305] Detto altrimenti, con le parole della dottrina autorevole, «da troppo tempo sentiamo parlare delle riforme costituzionali come di una necessità che emergerebbe dall'emergenza del passato e dai problemi di oggi, come di un "dovere" di ogni forza e di ogni coalizione politica, come di un capitolo ineliminabile di ogni programma di governo e di partito. Ma ne sentiamo parlare, appunto, in termini che sempre più mi sembrano ripetitivi e rituali, e sempre meno persuasivi» (V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, cit., p. 15).

sarebbe *ipso facto* migliore. La questione, ovvero la preoccupazione più profonda, è che «una democrazia può crollare anche senza formali colpi di Stato» se viene meno il rispetto dei suoi principi fondamentali, «senza che le loro violazioni suscitino ribellione o almeno dissenso»[306].

Trent'anni di considerazione della Costituzione quale «capro espiatorio»[307] di tutti i mali del Paese ha fatto perdere il contatto con la lotta storica e con il profondo compromesso sorto in seno all'Assemblea costituente per donare ai posteri un testo che garantisse i diritti e che legittimasse i poteri[308]. Queste sarebbero parole vuote, se non per la retorica della dottrina che non smette di insistere sull'importanza del Testo fondamentale e che contrasta al senso di declino della Costituzione tenendo sempre alto il suo rispetto.

La Costituzione di un Paese rappresenta l'ordine essenziale per reggere le dinamiche dei poteri costituiti, ma anche per garantire i diritti e le libertà che la stessa Costituzione garantisce, pur a fronte dei mutamenti politici, economici e sociali che ogni comunità vive. Le Carte fondamentali «nascono [dunque] per essere durevoli, se non eterne» [309] e si prefiggono l'obiettivo di «plasmare i destini di una comunità politica per il periodo di tempo più lungo possibile»[310].

Ciò che si vuole qui dimostrare è che le Costituzioni che hanno vissuto la storia del proprio Paese, ovvero le Costituzioni che sono durate, «hanno avuto la possibilità di mutare insieme con la società» diventando «paradossalmente più nuove e più sperimentate»[311] rispetto a Costituzioni recenti, che già comprendono in sé cataloghi di diritti e meccanismi relativi alla forma di governo nemmeno immaginati nel 1948. È proprio per queste ragioni che si ritiene che la Costituzione non esiga aprioristicamente di essere adattata ai mutamenti che la società registra, piuttosto il suo compito è garantire la stabilità delle istituzioni, della società e, in ultima istanza, della stessa Costituzione perché «la prova della "bontà" di una Costituzione sta nella sua longevità»[312].

Partendo dall'assunto che «le Costituzioni sono fatte per durare e ogni loro modifica normalmente risponde alla necessità di rimuovere difficoltà di funzionamento riscontrate nel sistema», è necessario chiedersi quale sia l'obiettivo che i riformatori vogliono perseguire. In

---

[306] L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, cit., p. VIII. Similmente S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018, p. 23 «dopo una elezione, la maggioranza potrebbe democraticamente sopprimere la democrazia».

[307] M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016, p. 73.

[308] «Basta con la paura del tiranno, è ora di semplificare il sistema politico, di garantire ai poteri di governare senza subire veti o essere paralizzati da un multipartitismo estremo e rissoso: questa la nuova filosofia che è venuta progressivamente ad affermarsi», queste le premesse. Dopodiché il succedersi delle proposte, tutte identiche «finalizzate a semplificare la democrazia, a ridurre la complessità, a emarginare i diversi». L'opposto di quel che prescrive la Carta. (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 245).

[309] V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, cit., p. 16.

[310] M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013, p. 1. L'A. prosegue affermando che l'obiettivo dei Testi fondamentali è garantire l'«eternità *nell'ordinamento*» e non solo «*dell'ordinamento*».

[311] G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 400.

[312] V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, cit., p. 16. Nello stesso senso E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 11, il quale afferma che «la forza di una Costituzione consiste nella sua effettività, cioè nel grado di stabilità che essa ha potuto raggiungere in conseguenza del suo grado di radicamento nel tessuto sociale». Pertanto, ogni ipotesi di riscrittura di un Testo costituzionale che ha dato buona prova di sé, deve essere «valutata sempre con grande cautela ed alla luce di un'analisi» che tenga conto sia dell'ordine politico, sia delle esigenze di natura storica sottese alla sua scrittura.

particolare, dovremmo riuscire a comprendere «di quali gravi inconvenienti» percepiti negli ultimi anni «si vogliano eliminare le cause»[313] quando, come si è cercato di dimostrare, il punto in cui quasi tutte le forze politiche convergono, complice la dottrina, è il superamento del bicameralismo perfetto che, con la riforma qui in commento, non viene toccato.

Prassi consolidata per la classe politica italiana è che all'inizio del mandato ogni schieramento politico annunci il proprio progetto riformatore; tale invocazione perpetua alle riforme ha ispirato l'idea dell'ovvietà delle riforme «perché dopo tanto parlarne per decenni, nulla è stato fatto. Come se le "riforme" fossero una realtà chiara, univoca, autoevidente per tutti e in sé, come se tutti dovessero essere d'accordo per volerle perché sarebbe impossibile non volerle, e dunque bastasse un po' meno di cecità, di ottusità, di calcoli egoistici, per realizzarle»[314]. Il problema nasce proprio dal fatto che ogni schieramento politico vuole una riforma che non sia quella della Costituzione *sic et simpliciter*, bensì la *propria* riforma, a tal punto che «oggi, per essere parte della "comunità costituzionale", occorre discutere della riforma costituzionale»[315].

Sarebbe importante riportare la funzione legislativa al suo originario valore, al suo dover essere, ossia alla primazia del Parlamento, da un lato, e alla necessità che la legge sia redatta per il bene di tutti o, quantomeno, della maggioranza dei cittadini, dall'altro lato. Oggi invece, e ne è dimostrazione la presentazione dei Disegni di legge costituzionali anche per mano di questo Esecutivo, le proposte legislative «sono orientat[e] contro un nemico interno»[316]. Sicché, è necessario riportare la Costituzione alle sue origini, al valore essenzialmente democratico del quale è portavoce scegliendo la via obbligata tra l'«abbandono del cattivo essere» e la «ripresa del suo profondo dover essere»[317].

La situazione che qui si è cercato di descrivere trova legittimazione nella regressione politica che viviamo da qualche decennio, nonché dallo scollamento tra il vivere in potenza (il Paese è attratto dai progetti riformatori di volta in volta proposti, soprattutto quando si fa leva sulla spesa della politica) e il vivere in atto (la tutela decisa del sovrano muto nei confronti del Testo costituzionale, ciò dimostrato dagli esiti referendari del 2006 e del 2016).

Nonostante i numerosi tentativi di revisione costituzionale ai quali è stato sottoposto il nostro Testo fondamentale, possiamo affermare che il rendimento della Costituzione in questi settant'anni è stato elevato sia perché ha favorito la diffusione e il consolidamento di un sistema di libertà ed autonomie sorto, all'inizio, in condizioni di grande precarietà, sia perché ha consentito l'evoluzione del sistema politico italiano con il passaggio da una forma di democrazia "bloccata" a una forma di democrazia "compiuta"[318].

---

[313] L. CARLASSARE, *A proposito di riforme*, cit., p. 1. Nello stesso senso U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, cit., p. 6 che ricorda «vistosi errori di "scrittura costituzionale"» intervenuti a seguito della L. cost. n. 3/2001 che ha riformato il Titolo V, Parte II della Costituzione ai quali ha cercato di dare soluzione, mediante una straordinaria opera interpretativa, la Corte costituzionale. Problemi e limiti di una riforma che la dottrina costituzionalistica ha affermato sin dalle prime applicazioni del "nuovo" Testo costituzionale e dei quali si sono avveduti altresì le forze politiche, dopo quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, con la – già richiamata – difficoltà nel raccordo fra Stato e Regioni a causa del *lockdown* imposto dal nuovo-*coronavirus*.

[314] M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 175.

[315] G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 307.

[316] M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, cit., p. 192.

[317] *Ibidem*, p. 193.

[318] E. CHELI, *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, cit., p. 9.

I Padri costituenti, profondamente divisi nelle ideologhe, sono riusciti in un compito straordinario e quasi all'unanimità (458 voti favorevoli, 62 contrari, nessun astenuto), ad accordarsi affinché il Testo fondamentale della neonata Repubblica fosse espressione dei tre spiriti che contraddistinsero l'Assemblea costituente (cristiano, marxista-socialista e liberale). Ebbene, «questo intento è stato realizzato» e ha dato buona prova di sé per oltre settant'anni, nonostante le tensioni e le difficoltà che il Paese ha attraversato[319]. Per tali motivi sembra ragionevole – o doveroso – associarsi a chi non crede «che la Costituzione meriti sconvolgimenti» perché dà prova costante di essere «ancora vigorosa nella sua attualità»[320].

Pur considerando la costanza dei tentativi di revisione che interessano la nostra Carta fondamentale sin da quando ha mosso i primi passi, sembra viceversa necessario «sostenere che probabilmente la "migliore" delle riforme possibili sarà quella in grado di produrre gli sforzi necessari per rispettare e continuare a realizzare, nella loro effettività, i principi costituzionali vigenti»[321]. Tanto è vero che «il sistema costituzionale non può reggere se non attraverso la Costituzione, che ci permette di definire e preservare la democrazia, sia all'interno dell'apparato organizzativo, sia entro il circuito delle relazioni sociali»[322].

[319] In altri termini, «il bilanciamento tra il mantenimento dell'unità di senso della Costituzione e la manutenzione della sua effettività, in particolare dopo la lunga stagione di proposte per la modifica della Carta fondamentale, non può che essere ricercato intorno ai fondamentali del costituzionalismo, come movimento che ha generato una pluralità di principi» ritenuti fondamentali o supremi (A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2018, p. 72).

[320] G. LATTANZI, *Attualità della Costituzione*, cit., p. 399.

[321] A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, cit., p. 21.

[322] A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, cit., pp. 72-73.

10. Bibliografia.

Dottrina.

ADDIS P., *Le riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

ADDIS P., Questo *referendum costituzionale chi lo ha chiesto?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

ADDIS P., *Senatori a vita*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

AINIS M., *La forma di governo della Terza repubblica*, in *Quad. cost.*, 1, 2019.

ALBERICO G., *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018.

ALGOSTINO A., *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia*, 10 febbraio 2020.

ALGOSTINO A., *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

ALGOSTINO A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019.

APOSTOLI A., *La soppressione del CNEL*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.

APOSTOLI A., *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo*, 3, 2016.

APOSTOLI A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in ADAMO U., CARDIÀ R., LOLLO A., MORELLI A., PUPO V. (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, ESI, Napoli, 2019.

APOSTOLI A., *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2, 2018,

AZZARITI G., *A proposito di riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

AZZARITI G., *Dopo il referendum. Crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, Intervento al seminario "Le regole del voto. Rappresentanza e sistema elettorale dopo la sentenza della Consulta", Roma, Centro per la Riforma dello Stato (6 febbraio 2017), in *Centro per la Riforma dello Stato*, 13 febbraio 2017.

AZZARITI G., *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

BALDINI V. (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

BASCHIERI G. – BIANCHI D'ESPINOSA L. – GIANNATTASIO C., *La Costituzione italiana*, Noccioli, Firenze, 1949.

BELLETTI M., *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante "Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum"*, in *federalismi*, 10, 2019.

BELLETTI M., *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.

BETTINELLI E., *Il voto degli italiani all'estero*, in LUCIANI M. –VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

BETTINELLI E., *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in RIPEPE E. – ROMBOLI R. (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995.

BIANCHI D'ESPINOSA L., *Il Parlamento*, in CALAMANDREI P. – LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950.

BIANCHI P., *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

BIFULCO R., *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in MARINI F.S. – SCACCIA G. (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, Napoli, 2016.

BILANCIA P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di un senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli, Firenze, 2004.

BIN R., *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2, 2013.

BIN R., *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993.

BIN R., *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2018.

BIN R., *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2, 2001.

BIONDI DAL MONTE F., *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

BIONDI F., *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2019.

BOBBIO N., *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio. Rivista mensile fondata da Pietro Nenni*, 12, 2018.

CARETTI P., *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. Dir.*, 3, 2004.

CARLASSARE L., *A proposito di riforme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.

CARMINATI A., *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in D'ANDREA A. (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, BiBliofabbrica, Gussago, 2009.

CARNEVALE P., *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

CARNEVALE P., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.

CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019.

CASAMASSIMA V., *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

CASSESE S. – FUSARO C., *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3, 2018.

CASSESE S., *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quad. cost.*, 1, 2019.

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018.

CASTELLI L., *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *federalismi – paper*, 17 aprile 2020.

CATELANI E., *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.

CECCANTI S., *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019.

CELOTTO A., in *Il voto ai diciottenni al Senato – audizione, I Commissione Affari costituzionali Senato,* 14 novembre 2019.

CERRI A., *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2018.

CERRINA FERONI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

CERVATI A., *La revisione costituzionale*, in LANFRANCHI L. (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Ist. Enc. It., Roma, 1997.

CHELI E., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.

CHELI E., *La Costituzione italiana: radici, sviluppi, prospettive*, in *Rassegna Astrid*, 13, 2009.

CHELI E., *Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?*, in *Astrid rassegna*, 13, 2010.

CHESSA O., *Sul taglio dei parlamentari*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2019.

CHIMENTI A., *Art. 59*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.

CLEMENTI F., *La riduzione del numero dei parlamentari:* de iure condito *o* de iure condendo?, in *DPE – Rassegna online*, 1/2020

CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

COLASANTE P., *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, 12, 2020.

CONTI G.L., *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018.

CONTI G.L., *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

COSTANZO P., *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1, 2020.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, CEDAM, Padova, 1968.

CURRERI S., *Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze*, in *lacostituzione.info*, 6 febbraio 2020.

CURRERI S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi*, 10, 2020.

CURRERI S., *Gli effetti politico-istituzionali negativi di* questa *riduzione del numero dei parlamentari*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

D'AMBROSIO V., *Buon compleanno, Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 28 gennaio 2008.

D'ANDREA A., *È ancora possibile ragionare seriamente del significato della rappresentanza parlamentare?*, in *lacostituzione.info*, 20 febbraio 2020.

D'ANDREA A., *L'azzardo costituzionale*, Edizioni conoscenza, Roma, 2016.

D'ANDREA A., *L'orpello della democrazia*, BiblioFabbrica, Gussago, 2015.

D'ANDREA A., *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.

D'ANDREA A., *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

D'ANDREA A., *Nuovo Senato con altre competenze ma vecchie prerogative in favore dei suoi (ridotti) membri*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.

D'ANDREA A., *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista "ansiogeno" il dibattito sulla "freschezza" di John Dewey*, in FIORUCCI M. –LOPEZ G. (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma Tre Press, Roma, 2017.

DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018.

DE MARTINO F.R., *L'"uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018.

DE SANTIS V., *Nuovi strumenti per dare impulso alla decisione politica e rivitalizzare la rappresentanza? Interrogativi e aporie sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

DE SIERVO U., *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

DELLEDONNE G., *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

DI PLINIO G., *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari in dieci mosse*, in *federalismi*, 7, 2019.

DOGLIANI M., *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016.

DOGLIANI M., *Le controverse vicende del bicameralismo italiano*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Corriere della Sera, Milano, 2016.

DOGLIANI M., *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in *Centro per la Riforma dello Stato*, 2 febbraio 2017.

ELIA L., *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, 4-5, 2000.

FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, CEDAM, 2012.

FEDI M. – GAMBARDELLA G., *Il voto degli italiani all'estero: dalle origini del dibattito alle problematiche attuali fino alla recente pronuncia (di rito) della Corte costituzionale sulle modalità di voto*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1, 2018.

FERRAJOLI L., *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

FERRARA G., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1, 1998.

FERRARA G., *Ricostruire la rappresentanza politica*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007.

FERRARI G., *Nomina di senatori vitalizi e "*numerus clausus*"*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960.

FIORAVANTI M., *Art. 2*, Carocci, Roma, 2018.

FOGLIAME V., *Sistema partitico, «formante legislativo» e Corte costituzionale: qualche osservazione sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

FRATTOLA E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019.

FUSARO C. – RUBECCHI M., *Art. 56*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.

FUSARO C. – RUBECCHI M., *Art. 57*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006.

FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015.

FUSARO C., *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

FUSARO C., *Riduzione parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *LibertàEguale*, 24 febbraio 2020.

GALDI M., *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Mulino, 2018.

GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009.

GORI L., *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019.

GORI L., *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentar*i, in Rossi E. (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa University Press, Pisa, 2020.

IBRIDO R., *La riduzione dei numeri dei parlamentari e l'impatto sui regolamenti delle Camere*, Intervento al Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" del 19 Marzo 2020.

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Mulino, Bologna, 1981.

LATTANZI G., *Attualità della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

LIETO S., *Riforme costituzionali* in itinere *e ricadute sull'assetto democratico rappresentativo. Riflessioni in prospettiva*, in *DPE – Rassegna online*, 2, 2019.

LONGHI L., *Il referendum sul "taglio delle poltrone": verso uno svuotamento dell'istituzione parlamentare?*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

LUCIANI M., *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005.

LUCIANI M., *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2013.

LUCIANI M., *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Annali III, 2010.

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in ZANON N. – BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001.

LUCIANI M., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.

LUCIANI M., *Notarelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1984.

LUCIANI M., *Un "taglio" non mediato*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

LUPO N., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in federalismi.it, n.1/2018, 23 gennaio 2018.

MACCANICO A., *I senatori vitalizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008.

MACCHIA M., *Il mandato parlamentare tra «contrattualizzazione» e rischi di trasformismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2019.

MAESTRI G., Il *nuovo gruppo "PSI-Italia viva" al Senato: le falle della riforma "antiframmentazione" del Regolamen*to, in *LaCostituzione.info*, 19 settembre 2019.

MANGIA A., *Note sul programma di riforme costituzionali della XVIII Legislatura*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 2 dicembre 2018.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Mulino, Bologna, 2003.

MARCHETTI A., *Sulla riduzione dei "costi della politica"*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1, 2018.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1967.

NAPOLI C., *Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero*, in ROSSI E., *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

NICOTRA I.A., *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi*, 10, 2019.

ONIDA V. – QUAGLIARIELLO G., *Perché è saggio dire no. La vera storia di una riforma che ha "cambiato verso"*, Rubbettino, Catanzaro, 2016.

ONIDA V., *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004.

PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002.

PACE A., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. Cost.*, 1984.

PALICI DI SUNI E., *Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio AIC*, 1-2, 2019.

PASQUINO G., *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

PASSARELLI G., *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorali*, in *Federalismi*, 10, 2020.

PASTORE F., *Alcune brevi considerazioni sulla proposta di legge costituzionale di riduzione dei parlamentari sottoposta a* referendum *costituzionale*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

PEDRAZZA GORLERO M., *L'attualità della costituzione repubblicana*, in BRUNELLI G. – CAZZETTA G. (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013.

PEDULLÀ L., *"Contratto per il governo del cambiamento" e modifica all'art. 67 Cost.*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 10 maggio 2019.

PEPE V., *La "democrazia povera" e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.

PERASSI T., *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, in *La Voce repubblicana*, 1 giugno 1946.

PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010.

PERTICI A., *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016.

PERTICI A., *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

PEZZINI B., *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in APOSTOLI A. – GORLANI M. – TROILO S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.

PIRAINO A., *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e "trasformazione" del sistema delle leggi elettorali*, in *federalismi – paper*, 15 aprile 2020.

PIZZORUSSO A., *Sulle riforme costituzionali*, in *Costituzionalismo*, 2, 2016.

PLUTINO M., *La (mera) riduzione dei parlamentari: una revisione che allontana il dato costituzionale da decenni di riflessioni scientifiche e tentativi riformatori*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

PODETTA M., *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una comunque non rinviabile riforma elettorale)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2019.

POGGI A.M., *La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

POMBENI P., *La questione costituzionale in Italia*, Mulino, Bologna, 2016.

PORENA D., *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*, 14, 2019.

RIVEZZO A., U*guaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 17 febbraio 2017.

ROMBOLI R., *Le regole della revisione costituzionale*, in RIPEPE E. –ROMBOLI R. (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995.

ROSSI E., *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

RUGGERI A., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2, 2000.

SALERNO G.M., *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, Intervento alla Tavola Rotonda AIC, "Iniziativa legislativa e *referendum*, le proposte di revisione costituzionale", Roma, 1° marzo 2019.

SANTINI G., *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

SARTORI G., *Dove va il Parlamento?*, in SARTORI G. – LOTT L.– SOMOTGY G. – PREDIERI A., *Il parlamento italiano. 1946-1963*, ESI, Napoli, 1993.

SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Mulino, Bologna, 2018.

SBAILÒ C., *Tagliare il numero dei parlamentari? Si può a condizione di preservare la libertà di mandato. L'intima contraddittorietà della proposta di riforma gialloverde*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2019.

SICA G., *L'abolizione della circoscrizione estero nelle proposte dei «saggi» del Presidente Napolitano*, in *Federalismi*, 14, 2013.

SPADACINI L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018.

TARLI BARBIERI G., *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019.

TARLI BARBIERI G., *Il voto degli italiani all'estero: una riforma sbagliata*, in D'ALIMONTE R. –CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo: le elezioni politiche del 2006*, Mulino, Bologna, 2007.

TARLI BARBIERI G., *La riduzione dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, 2, 2019.

TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.

TUCCIARELLI C., *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

URBINATI N., *Art. 1*, Carocci, Roma, 2018.

VIOLINI L., *Il* meglio *è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

VIPIANA P., *La legge elettorale come costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2019.

VIVALDI E., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo*, 1, 2020.

VOLPI M., *Referendum (dir. cost.)* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, UTET, Torino, 1997.

VUOLO A., *L'insostenibile imperfezione del bicameralismo perfetto*, in *DPE Rassegna online*, 1, 2020.

VUOLO A., *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

ZAGREBELSKY G. – PALLANTE F., *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

ZAGREBELSKY G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in ZAGREBELSKY G.– PORTINARO P.P. – LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.

Giurisprudenza.

C. cost., 3 febbraio 1987, n. 29, in *Giur. Cost*., 1987.

C. cost., 17 gennaio 1991, n. 47, in *Giur. Cost*., 1991.

C. cost., 12 gennaio 1995, n. 5, in *Giur. Cost*., 1995.

C. cost., 19 giugno 1995, n. 261, in *Giur. Cost*., 1995.

C. cost. 18 maggio 1999, n. 172, in *Giur. Cost.*, 1999.

C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. Cost*., 2014.

C. cost., 25 gennaio 2017, n. 35, in *Giur. Cost*., 2017.

C. cost. 25 ottobre 2018, n. 239, in *Giur. Cost.*, 2018.

Atti parlamentari e dell'Assemblea costituente.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, resoconto sommario del 23 settembre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, Seduta pomeridiana, resoconto sommario del 19 settembre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, Seduta pomeridiana, resoconto sommario del 08 ottobre 1947.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario del 13 settembre 1946.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario del 18 settembre 1946.

Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, resoconto sommario del 27 gennaio 1947.

BONFIGLIO S., *Audizione*, in I*ndagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni*

per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019.

CARAVITA B., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 3 aprile 2019.

CARROZZA P., *Audizioni del 21-22 novembre 2018 relative all'esame in Prima Commissione dei DDL costituzionale di modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione in tema di numero di deputati e senatori* depositata il 22 novembre 2018.

CERRINA FERONI G., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019.

CURRERI S., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 26 marzo 2019.

FERRI G., *Audizione*, in I*ndagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

FUSARO C., *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Audizioni informali in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)* presentata il 21 novembre 2018.

LONGO L., *Audizione del 12 novembre nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn.1440 e conn. (estensione elettorato per il senato)*, 12 novembre 2019.

LUCIANI M., *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019.

LUPO N., *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica) Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi*, 14 novembre 2019.

NATALIZIA G., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzione C. 1585 cost. approvata al Senato, e C. 1172 cost. D'uva, recanti «modifiche agli articoli 56. 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata al senato, recante «disposizioni*

per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari», Resoconto stenografico, 28 marzo 2019.

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

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

PORENA D., *Audizione del 28 marzo 2019 tenuta nell'ambito dell'esame della Proposta di legge costituzionale n. 1585, recante modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari e della Proposta di legge n. 1616, recante disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente della Camera dei deputati*, 28 marzo 2019.

SBAILÒ C., *Audizione*, in I*ndagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

TARLI BARBIERI G., *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

TROILO S., *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost. approvata dal Senato, e C. 1172 cost. D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*, Resoconto stenografico, 20 marzo 2019.

TRUCCO L., *Audizione senatoriale in merito al DDL n. 81 su "Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendenti dal numero dei parlamentari"*, in *Giur. Cost.*, 1, 2019.

TRUCCO L., *Audizione*, in *"Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari",* Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018.

II

L’Italia – Consigli regionali

di

Federica Camillieri

Aniello Formisano

Giuseppe Grieco

Erika La Fauci

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

ITALIA – REGIONI

SOMMARIO:**1. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI: È SOLO UNA STORIA DI NUMERI? RIFLESSIONI ALLE ORIGINI DELLE LEGGI TAGLIA-POLTRONE, TRA ESIGENZE DI RISPARMIO E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA**. 1.1. SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI COMPONENTI DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. – 1.2 LE DIMENSIONI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI: È SOLO UNA STORIA DI NUMERI? – 1.3. GENESI E CONTESTO DELLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA REGIONALE. – 1.4. NUMERI, PARTITI E DEMOCRAZIA: NOTE A MARGINE. **2. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI: EVOLUZIONE NORMATIVA E PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL CENTRALISMO DELLA CORTE.** 2.1. IL RUOLO DELL'AUTONOMIA STATUTARIA NELLA DETERMINAZIONE DEL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI E IL DECRETO LEGGE N. 138/2011. – 2.2. EVOLUZIONE DELLA NOZIONE DEL "COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA" E IL RUOLO DELLA CORTE NEL PERIODO DELLA CRISI ECONOMICA. – 2.3. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 198/2012 E IL LIMITE DELL'"ARMONIA DELLA COSTITUZIONE": LA PROGRESSIVA CRISI DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA. – 2.3.1. LA CORTE "SALVA" LE REGIONI SPECIALI. NOTE CRITICHE ALLA SOLUZIONE ADOTTATA. – 2.4. IL DECRETO LEGGE N. 174/2012 E L'"EUTANASIA" DELL'AUTONOMIA REGIONALE. – 2.5. LA SOLUZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONE N 23/2014 E L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE.– 2.6. IL PROGRESSIVO CENTRALISMO DELLA CORTE DURANTE I PERIODI DI CRISI ECONOMICA. QUALE SORTE PER L'AUTONOMIA REGIONALE? **3. LE REGIONI E LA NUOVA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI ELETTIVI: IL PROCESSO ATTUATIVO ED IL MUTAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA.** 3.1. L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DA PARTE DELLE REGIONI E LE CONTROVERSE VICENDE DEL LAZIO E DELLA CALABRIA. – 3.2. LA PREFERENZA DELLO STATUTO COME FONTE PER REGOLAMENTARE IL NUMERO DEI CONSIGLIERI ED IL MUTAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA REGIONALE. 4**. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SULLA DISCIPLINA ELETTORALE E SULLA COMPOSIZIONE INTERNA DEGLI ORGANI REGIONALI.** 4.1. LA DICOTOMIA DELLA DIMENSIONE DEI CONSIGLI E DELLE GIUNTE REGIONALI: LO SPETTRO DEL *QUANTUM* E IL BARATRO DEL *QUOMODO*. – 4.2. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SULLA DISCIPLINA ELETTORALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO. – 4.3. OSSERVAZIONI FINALI IN MERITO AL RUOLO DELLE ASSEMBLEE REGIONALI. **5. CONCLUSIONI.**

1. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI: È SOLO UNA STORIA DI NUMERI? RIFLESSIONI ALLE ORIGINI DELLE LEGGI TAGLIA-POLTRONE, TRA ESIGENZE DI RISPARMIO E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA.

di *Giuseppe Grieco*

SOMMARIO: 1.1. SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI COMPONENTI DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. – 1.2. LE DIMENSIONI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI: È SOLO UNA STORIA DI NUMERI? – 1.3. GENESI E CONTESTO DELLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA REGIONALE. – 1.4. NUMERI, PARTITI E DEMOCRAZIA: NOTE A MARGINE.

1.1. Sulla riduzione del numero dei componenti delle Assemblee elettive: considerazioni introduttive.

Per concludere questo percorso di analisi della riforma costituzionale che riduce per oltre un terzo il numero dei componenti della Camera e del Senato (passando da 630 a 400 per la

Camera dei deputati e da 315 a 200 per il Senato), approvata in Parlamento[323] e attualmente in attesa di essere sottoposta a referendum popolare[324], non si può non considerare come la stessa andrebbe a completare il quadro "semplificatorio" della rappresentanza[325] già operato dal Legislatore con riguardo alle autonomie locali.

In effetti la tendenza a ritenere la rappresentanza un costo che «si può e si deve abbattere»[326] ha iniziato a caratterizzare gli interventi legislativi fin dal 2009, interessando prima il numero dei Consiglieri comunali (art. 2, c. 184, l. n. 191/2009 e art. 2, d. l. n. 2/2010), poi quello dei Consiglieri regionali (art. 14, d. l. n. 138/2011 e art. 2, d. l. n. 174/2012) e da ultimo le Province (l. n. 56/2014)[327].

Certamente non si può sostenere, *sic et simpliciter*, che ridurre il numero dei parlamentari offenderebbe la democrazia rappresentativa[328]. Ma è chiaro che un collegamento quasi morboso tra risparmi e riduzione della consistenza delle Assemblee elettive è in sé discutibile

---

[323] Il disegno di legge costituzionale "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari" è stato approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l'11 luglio 2019 (con 180 voti favorevoli e 50 contrari) e dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 2019 (con 553 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti). La legge costituzionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019, è stata analizzata nel dettaglio nelle pagine precedenti.

[324] Dopo che il 10 gennaio 2020, 71 senatori hanno depositato la richiesta di referendum popolare *ex* art. 138 Cost. e, a seguito della conformità di detta richiesta dichiarata dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 27 gennaio 2020, aveva individuato la data del 29 marzo 2020 per lo svolgimento della consultazione referendaria. In conseguenza dell'emergenza Coronavirus Covid-19, poi, nella riunione del 5 marzo il Consiglio dei Ministri ha deciso di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del decreto di indizione datato 28 gennaio 2020 (revoca poi disposta con il d.P.R. del 5 marzo pubblicato nella G.U. del 6 marzo). In data 16 marzo, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto c.d. "Cura Italia" (d. l. 17 n. 18/2020) in cui, tra le altre misure, prevede la posticipazione di sei mesi del termine per l'indizione del referendum, che pertanto dovrà essere indetto entro il 19 settembre 2020.

[325] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 178.

[326] E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 100.

[327] Si tratta di una serie di interventi che hanno previsto un taglio dei costi degli apparati politico-amministrativi, incidendo non solo sulle dimensioni dei Consigli degli enti locali, ma anche sul numero massimo degli assessori comunali, provinciali e sulle indennità dei consiglieri. Si pensi, inoltre, alla previsione sulla soppressione di tutti i Comuni fino a mille abitanti, successivamente addolcita con la previsione dell'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni. Con riguardo alla riforma delle Province che ha eliminato l'elettività dei Consigli e dei Presidenti, a fronte di un risparmio di circa 72 milioni l'anno, come evidenzia Paolo Carrozza, «pochi ricordano che il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi – dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative». Alcuni problemi legati alla l. n. 56/2014 con riguardo al Consiglio metropolitano si possono cogliere nella sentenza n. 168/2018 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli di una legge regionale siciliana del 2017 «in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano». Affrontare nel dettaglio anche questi aspetti andrebbe oltre il presente contributo, pertanto si rinvia ai molteplici interventi dottrinali sul tema. Per dei primi spunti, in una logica di contesto, si vedano: S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2012, p. 731; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le ist. fed.*, 1/2013, p. 32; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., pp. 212-213; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 186.

[328] C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 244.

e potenzialmente pericoloso[329]: perché non è in gioco soltanto il costo delle persone, che potrebbe anche essere molto relativo, ma il vero problema è il costo del decidere[330]. Infatti, una democrazia costa, al netto di sprechi o intollerabili privilegi, che hanno alimentato (come è naturale) la cultura della c.d. antipolitica, a maggior ragione in un contesto di difficoltà economica e di crisi della rappresentanza partitica. La risposta, come è noto, la si è cercata sul terreno delle riforme istituzionali (approvate o tentate), su quello delle leggi elettorali e più in generale su interventi normativi giustificati, ad esempio, dal "coordinamento della finanza pubblica". Senza, tuttavia, che si sia avviata una seria riforma nell'ambito del sistema dei partiti.

Posto che sia riforme organiche che puntuali, ove incidano sulle dimensioni delle Assemblee, hanno bisogno di una serie di adeguamenti (regole di funzionamento interne, regole elettorali, etc), ragionare circa il numero dei componenti delle assemblee elettive significa fare i conti con numeri che hanno una loro «importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento de[i rispettivi] sistem[i] elettoral[i] e, naturalmente, della rappresentanza: sono infatti i "numeri" e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio»[331]. Da ciò ne consegue che, continuando a citare Paolo Carrozza, «scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe […] essere il frutto non di una scelta casuale o addirittura "punitiva" nei confronti della classe politica, com'è talora accaduto nel nostro Paese per la riduzione dei rappresentanti nei consigli delle autonomie territoriali, per lo più in nome di un risparmio di spesa – del tutto immaginifico – e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori rappresentati»[332].

Chiariamo però che non esiste un "numero perfetto" per garantire al contempo rappresentatività e funzionalità delle assemblee in ogni tempo e in ogni luogo: anche se un riferimento importante è stato elaborato negli anni Settanta dal politologo estone Rein Taagepera[333], i vari Parlamenti nazionali non si sono mai basati su un medesimo criterio. E, tra l'altro, né il Parlamento italiano[334] né le Assemblee legislative regionali hanno avuto, nel corso della loro storia, un medesimo numero di componenti. Dunque, intervenire sul numero dei rappresentanti eletti in un Parlamento o in una assemblea elettiva è legittimo e tra l'altro non insolito nei sistemi elettorali: anche perché il sol fatto di modificare il numero dei componenti di una assemblea elettiva non è *di per sé* un elemento positivo o negativo. L'importante è, come detto, che l'intervento sia razionale e che quindi si abbia la consapevolezza che la dimensione "grezza" del rapporto tra numero di eletti e numero di abitanti abbia rilevanza anche su altri aspetti, come ad esempio il costo delle campagne

[329] G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero*, cit., p. 212.

[330] R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica,* in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 449.

[331] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 175.

[332] P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 176

[333] Si tratta della cosiddetta "legge della radice cubica" (cube root law), secondo cui ogni assemblea tende ad avere un numero di eletti pari alla radice cubica della sua popolazione. Si veda, tra gli altri, G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, audizione in Commissione Affari istituzionali Senato della Repubblica del 21 novembre 2018.

[334] Per una panoramica si veda E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., pp.17-35.

elettorali, la tipologia di voto (scambio, opinione, appartenenza), il rapporto eletto-elettore e il ruolo dei partiti[335].

Fatta questa premessa, nelle pagine che seguono ci soffermeremo sulle questioni che hanno interessato il dibattito sulla riduzione dei Consigli regionali, attingendo con prudenza ai rilievi caratterizzanti il dibattito in corso sulla riduzione del numero dei parlamentari, con la consapevolezza che a livello territoriale non è utile più di tanto rifarsi a indagini comparative rispetto ad altri ordinamenti o alla famosa legge della radice cubica. Inoltre, ferma restando la necessaria e biunivoca corrispondenza tra principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. e centralità del principio democratico di cui all'art. 1 Cost., è bene tener presente il diverso contesto in termini di forma di governo e alcune differenze tra Parlamento nazionale e Consigli regionali ribadite a più riprese dalla Consulta[336].

Ad ogni modo una circostanza che possiamo evidenziare sin d'ora riguarda il fatto che il numero dei componenti degli organi rappresentativi pare costituire una variabile in gran parte indipendente dall'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti all'organo»[337]: infatti, così come la riduzione dei Consigli delle Regioni e degli Enti locali è stata operata nonostante lo spostamento rilevante di compiti e competenze in favore delle autonomie territoriali con la riforma costituzionale del 2001, così la riduzione del numero dei Parlamentari (seppur richiesta e progettata da tempo) vedrà la luce (dando per scontato l'esito referendario) in un contesto che registra il consolidarsi in capo alle Camere di funzioni ulteriori, soprattutto rispetto al processo di integrazione europea (si pensi al controllo di sussidiarietà attribuito ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona)[338].

1.2. Le dimensioni delle Assemblee legislative regionali: è solo una storia di numeri?

Veniamo ora a considerare più da vicino la consistenza numerica dei Consigli regionali, partendo dal testo originario dell'art. 122 della Costituzione che, al primo comma, affidava alla legge della Repubblica il compito di stabilire «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali».

---

[335] G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, cit.

[336] Si veda, ad esempio, G. RUSSO, *L'esclusività del* nomen iuris *Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quad. cost.*, 2003. Tra l'altro questo elemento differenziale tra Parlamento e Consigli regionali, con espresso richiamo alla pretesa del Consiglio regionale della Liguria di chiamarsi "parlamento" (Corte cost., sent. n. 106/2002) è stato evidenziato anche da G. TARLI BARBIERI nella sua relazione al convegno *"Ridurre il numero dei parlamentari. Esperienze proposte ed effetti"* organizzato a Roma dalla LUISS lo scorso 24 gennaio. Tuttavia, come argomenta Louvin, va comunque tenuta presente la natura dell'organo, perché «un Consiglio regionale rimane pur sempre un 'parlamento', se si considera la sua reale natura senza fermarsi a questioni puramente nominalistiche, in cui la comunità deve trovare la propria sintesi politica". Anche qui il riferimento è alle due note sentenze della Corte costituzionale che hanno affermato «il divieto per i Consigli regionali di fregiarsi del nome di "Parlamento", ritenendo che tale appellativo si porrebbe in conflitto con i vincoli di armonia con la Costituzione, in quanto tale denominazione, analogamente all'uso del termine 'deputato' per qualificarne i membri, confliggerebbe con il carattere connotativo che tale qualificazione attribuisce agli organi parlamentari nazionali e ai loro componenti». Cfr. R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, 1/2012, p. 101

[337] C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, p. 169.

[338] Cfr. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit. p. 170.

Va detto che nel corso dei lavori in Assemblea Costituente gli aspetti più dibattuti hanno riguardato le modalità di elezione dei consiglieri regionali[339] e la discussione si è spesso soffermata sul ruolo da riconoscere all'Assemblea elettiva nel contesto della forma di governo regionale e sugli aspetti qualitativi della rappresentanza regionale[340].

Ad ogni modo tale disposizione, come è noto, è stata attuata a distanza di ben vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, con la l. n. 108/1968 recante *"*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*"*. E le dimensioni delle Assemblee regionali previste dall'articolo 2 di detta legge non hanno subìto variazioni sino agli anni Novanta.

Qui il criterio per la definizione del numero dei consiglieri regionali è stato quello proposto dalla I Commissione permanente della Camera dei Deputati in sede di esame di un disegno di legge di iniziativa governativa presentato nel 1964[341]. In sostanza venivano previsti cinque scaglioni che agganciavano un determinato numero di componenti ad un determinato numero

[339] Già quando il 27 luglio 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione tratta il tema delle autonomie locali, uno dei relatori, l'on. Gaspare Ambrosini poneva il problema del criterio sottostante l'elettività dell'Assemblea regionale, facendo cenno della possibilità di fare anche riferimento, in luogo dell'elezione a suffragio diretto, su di un sistema basato sulla c.d. rappresentanza degli interessi al fine di rispecchiare nell'Assemblea regionale la struttura economico-sociale e gli interessi della Regione. Un modello di elettorato professionale che, invece, vedeva la ferma contrarietà dell'on. Luigi Einaudi. Sullo stesso tema, nella discussione del 30 luglio 1946, l'on. Attilio Piccioni proponeva un sistema di elezione misto per «riconoscere all'Ente regione una funzione rappresentativa anche di tutti i comuni, non soltanto dei cittadini della regione stessa». Un'altra questione, inoltre, riguardava la fonte legislativa nazionale o regionale per quanto riguarda la legge elettorale in considerazione del disegno della seconda Camera: «l'accenno contenuto nelle proposte dell'onorevole Ambrosini, ad una legge elettorale di carattere regionale non lo trova consenziente – diceva l'on. Edgardo Lami Starnuti nella riunione del 6 settembre 1946 - perché una legge elettorale particolare potrebbe alterare la proporzione tra le varie regioni e ripercuotersi, quindi, successivamente nella formazione della seconda Camera: se il sistema di elezione della seconda Camera sarà, come è probabile, quello delle assemblee regionali, i Consigli delle regioni dovranno essere formati con lo stesso criterio elettorale con cui si formerà la Camera dei Deputati, appunto per impedire che, attraverso questa diseguaglianza, la seconda Camera abbia un colore politico diverso dalla prima e contrario all'opinione del corpo elettorale nazionale». Ancora, vi è stato il tema della composizione dei Consigli regionali data dall'insieme di Giunte provinciali elettive o attraverso una elezione di secondo grado che coinvolgesse i Consigli provinciali, le Camere del lavoro, le Camere di commercio e dell'agricoltura e tutti gli organismi amministrativi ed economici della Regione (sono le proposte avanzate durante il dibattito in Assemblea Costituente rispettivamente dall'on. Carlo Cremaschi nella seduta antimeridiana del 6 giugno 1947 e dall'on. Giovanni Bovetti nella seduta del 27 giugno 1947).

[340] Ad esempio, nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 19 ottobre 1946 l'on. Egidio Tosato rimarcava l'opportunità di prevedere incompatibilità per i membri delle Assemblee regionali "in vista della notevole ed impegnativa attività che essi dovranno dispiegare in queste ultime". Ancora, si è parlato di immunità anche rispetto alla differenza tra il carattere squisitamente politico della Camera dei Deputati e le caratteristiche delle Assemblee regionali che "secondo la configurazione che hanno avuta nel progetto, sono investite di una funzione legislativa, ma non per questo assumono un carattere politico" (si vedano gli interventi degli onorevoli Umberto Terracini e Tomaso Perassi nella seduta del 30 novembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione). Ma anche dell'opportunità di evitare un cumulo di cariche, perché, per riprendere le parole dell'on. Perassi (seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 16 luglio 1947), è bene che «coloro che sono eletti a far parte di Consigli regionali si occupino di questa funzione e non siano distratti da altre cariche. In particolare, il cumulo della carica di consigliere regionale con quella di membro di una delle Camere del Parlamento sarebbe dannoso per la Regione e per lo Stato».

[341] Il Governo, infatti, nel 1964 aveva presentato il disegno di legge n. 1391 relativo alle norme per la prima elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, che prevedeva – limitatamente alla prima costituzione degli stessi consigli – una elezione in secondo grado da parte dei consiglieri provinciali delle rispettive regioni. Alla fine, sciolti i dubbi e le perplessità circa l'opportunità di predisporre elezioni di secondo grado, nel 1967 è stato presentato un disegno di legge unificato (n. 4171) volto a dettare tali norme in via permanente, prevedendo l'elezione dei consigli a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto.

di abitanti. A norma di detta previsione normativa, infatti, il consiglio regionale risultava composto: di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti; di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti; di 50 membri nelle regioni con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti; di 40 membri nelle regioni con popolazione superiore a 1 milione di abitanti; e di 30 membri nelle altre regioni.

Tuttavia, tale numero, a partire dal 1995 poteva subire un innalzamento qualora, nonostante il premio di maggioranza, la coalizione elettorale vincente non fosse riuscita a raggiungere il 55% o il 60% dei seggi, a seconda che essa avesse ottenuto una percentuale di voti inferiore, pari o superiore al 40%. Infatti, l'art. 3 della l. n. 43/1995 recante *"*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*"* (c.d. legge Tatarella), modificando l'art. 15 della l. n. 108/1968 per assicurare a tutti i costi il premio di maggioranza al Presidente eletto, arrivava a contemplare un aumento dei seggi del consiglio regionale. Si sono volute, così, coniugare le esigenze della governabilità (con un premio di maggioranza certo e "variabile" nella sua entità) con quelle della rappresentanza (stante il modello accentuatamente proporzionale per l'elezione dei 4/5 dei consiglieri regionali), in un contesto costituzionale che voleva il Presidente della Regione eletto dal Consiglio (art. 122, testo originario)[342].

Un momento spartiacque, come è noto, è rappresentato dalla l. cost. n. 1/1999 che, oltre alla modifica dell'art. 121 Cost., ha sostituito completamente il testo degli artt. 122 e 126 Cost. ed è intervenuta in maniera importante anche sull'art. 123 della Carta costituzionale. La riforma, in particolare, ha dettato direttamente la disciplina di elezione del Presidente della Giunta (che è eletto a suffragio universale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente) ed ha affidato alla legge della Regione la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Dunque, in un mutamento della forma di governo regionale[343], la legge costituzionale del 1999 ha spostato alle Regioni la competenza sul numero dei componenti dei rispettivi Consigli ed in particolare alla competenza statutaria, in quanto fonte chiamata a disciplinare, *ex* art. 123 Cost., la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento[344].

---

[342] La c.d. legge Tatarella, infatti, prevedeva tra le altre cose l'elezione dei quattro quinti del Consiglio regionale sulla base di liste provinciali secondo il metodo previsto dalla l. n. 108/1968 e del restante quinto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali. Per quel che, in sintesi, ci interessa, si vedano G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 300; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 165.

[343] Si è passati, infatti, da una forma di governo regionale definibile come «parlamentare a tendenza assembleare» in quanto caratterizzata da una forte prevalenza-centralità del Consiglio rispetto alla Giunta e al suo Presidente sia nella determinazione dell'indirizzo politico sia nell'esercizio delle funzioni normative e amministrative ad una forma di governo «neoparlamentare» sostanzialmente incentrata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, secondo il modello già attivato per le amministrazioni comunali e provinciali con la legge n. 81 del 1993. Per un quadro completo si veda P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Milano, 2017, pp. 403-485.

[344] Si aggiunga, inoltre, che nel contesto della forma di governo "transitoria" l'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 ha previsto che facessero parte del Consiglio il Presidente eletto ed il candidato Presidente più votato tra quelli sconfitti. Disciplina che è stata poi mutuata da gran parte degli statuti e delle leggi elettorali regionali. In ordine alla competenza statutaria sul numero dei componenti delle Assemblee regionali, peraltro, si è discusso se tale disciplina dovesse essere riservata allo statuto o potesse essere regolata anche dalla legge elettorale, come avveniva in precedenza (seppure con riguardo alla legge statale). La tesi più convincente è stata quella che ha visto prevalere la competenza statutaria, come

Tuttavia, anche se l'attuazione della riforma con l'approvazione dei nuovi statuti è stata caratterizzata da gravi ritardi, come è stato evidenziato da più parti in dottrina, le regioni hanno fatto un pessimo utilizzo di tale competenza, prevedendo un generalizzato aumento del numero dei consiglieri regionali, anche indipendentemente dall'eventuale attribuzione del c.d. "doppio premio" di maggioranza. Ad esempio, la Puglia, che nel 1995 aveva 60 consiglieri (avendo superato i 4 milioni di abitanti), con la modifica statutaria ha fissato in 70 il numero dei componenti del proprio Consiglio regionale. Anche la Calabria e il Lazio, le altre due regioni che hanno visto per prime l'approvazione del nuovo statuto, hanno aumentato di 10 unità le dimensioni delle rispettive Assemblee regionali. E così anche la maggior parte delle altre regioni a statuto ordinario[345].

Finché nel 2011 non è intervenuto il legislatore statale che, facendo riferimento alla competenza in materia di finanza pubblica, in nome del taglio dei costi della politica e "giustificato" in tal senso dai numerosi scandali che hanno colpito alcune Assemblee regionali, ha ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori regionali. In particolare, si fa riferimento al d. l. n. 138/2011 (convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011), che ha trovato anche il *placet* della Corte costituzionale con la sentenza n. 198/2012, e al d. l. n. 174/2012 (convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012)[346].

---

del resto affermato dalla Corte Costituzionale sin dal 2006 e, in particolare, con la sentenza n. 188/2011 con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale pugliese n° 2 del 2011 nella parte in cui, prevedendo un rinvio materiale alla l. n. 108/1968 così come modificata nel 1995, consentiva il meccanismo del "doppio premio" senza che questo fosse consentito dallo statuto (come invece era contemplato negli statuti delle regioni Abruzzo e Calabria) che prevedeva il numero fisso di 70 consiglieri. Sul punto si vedano: F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in Giur. *cost.*; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale*, cit.; P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 427; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 166.

[345] Per un elenco puntuale degli interventi in aumento (che non hanno interessato, ad esempio, Piemonte, Basilicata, Campania, Lombardia e Veneto) si veda il dossier del servizio studi del Senato della Repubblica dal titolo *"*Le elezioni regionali sotto il nuovo Titolo V*"* consultato online attraverso questo link: http://www.sito.regione.campania.it/Elezioni/Normativa/dossiersenatoelezregionali.pdf. In ogni caso, alcune regioni come Emilia-Romagna (che ha riportato a 50 il numero dei consiglieri regionali con legge statutaria del 2009), Toscana (che con legge statutaria del 2010 ha ridotto il numero dei consiglieri regionali a 53 più Presidente di Giunta e primo candidato Presidente tra quelli sconfitti) e Umbria (che con legge statutaria del 2010 ha riportato a 30 il numero dei consiglieri, oltre al Presidente di Giunta) sono andate nella direzione inversa nel giro di qualche anno, cfr. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 40. Per una cronologia legata all'adozione dei nuovi statuti, invece, si v. P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 418.

[346] Il complesso intervento di riforma, avviato sotto il governo Berlusconi e realizzato con il governo tecnico di Mario Monti, appare «caratterizzato dalla visione che le Regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle». E, oltre alla riduzione del numero dei consiglieri regionali (art. 14 d. l. n. 138/2011), ha previsto altresì una ulteriore riduzione delle rappresentanze locali nei consigli comunali e provinciali; una riduzione delle indennità parlamentari ed un adeguamento degli emolumenti percepiti da consiglieri e assessori regionali all'indennità massima spettante ai membri del Parlamento; la commisurazione del trattamento economico all'effettiva partecipazione alle sedute consiliari; il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali; e l'istituzione del collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza del Consiglio regionale. In ogni caso non è mancata la proposizione del giudizio di legittimità costituzionale contro l'art. 14 del d. l. n. 138/2011 da parte di otto regioni a Statuto ordinario, di tre a statuto speciale e delle due province autonome di Trento e Bolzano. Ma seguito della sentenza n.198/2012 della Corte costituzionale e di fronte ad una serie di scandali che hanno colpito consistenti settori del mondo politico di alcune regioni, le difficoltà dei sistemi regionali di autoriformarsi sono state manifestate da un documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 27 settembre 2012 con il quale si chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica» e di fissare «sanzioni per i non adempienti». Sicché con il d. l. n. 174/2012 si è previsto che

Su quanto previsto da questi interventi normativi e sui rispettivi profili problematici ci si soffermerà più diffusamente nelle pagine che seguiranno, ma in questa sede è utile richiamare alcuni aspetti. *In primis*, quello relativo ai numeri. Infatti, il d. l. n. 138/2011 ha ridotto il numero massimo dei consiglieri regionali differenziati in base alla popolazione e quello degli assessori in base alla consistenza numerica delle rispettive Assemblee. Per quanto riguarda il Consiglio, sono previsti dei "tetti massimi" in rapporto alla popolazione che nella maggior parte dei casi sono comunque inferiori a quelli originariamente previsti con la l. n. 108/1968. Senza il computo del Presidente della Giunta, infatti, vengono previsti sei scaglioni con riguardo al numero degli abitanti: si stabilisce che il numero massimo dei consiglieri regionali sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a 1 milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a 2 milioni di abitanti; a 40 per quelle con popolazione fino a 4 milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a 6 milioni di abitanti; a 70 per quelle con popolazione fino a 8 milioni di abitanti; e a 80 per le Regioni con popolazione superiore a 8 milioni di abitanti. In ogni caso si prevede che le Regioni che, alla data dell'entrata in vigore del decreto, abbiano un numero di consiglieri inferiore a quello previsto dal decreto stesso, non possono aumentarlo[347].

Per quanto riguarda la Giunta, invece, si stabilisce che il numero massimo degli assessori regionali deve essere pari o inferiore a un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. In tal modo passando, a seconda dei casi, da esecutivi regionali composti al massimo da 4 assessori a Giunte formate al massimo da 16 componenti.

In secondo luogo, riferiamo brevemente dell'aspetto riguardante la valutazione per cui «l'adozione con legge statale di criteri uniformi sulla composizione degli organi di governo

---

le Regioni disponessero la riduzione delle indennità, delle spese per l'esercizio del mandato e dell'assegno di fine mandato di consiglieri e assessori (oltre al divieto di cumulo tra indennità ed emolumenti), nonché la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari con la rideterminazione delle spese per il personale degli stessi. Inoltre, sono state previste riduzioni dei vitalizi (per chi è condannato per delitti contro la pubblica amministrazione), oltre all'utilizzo di forme di trasparenza e pubblicità per gli stati patrimoniali delle cariche pubbliche e di governo e all'istituzione di un sistema informativo per i finanziamenti ai gruppi. Ma più di tutte rileva la misura sanzionatoria (art. 2 d. l. n. 174/2012) che prevede una decurtazione dei trasferimenti delle risorse statali alle Regioni che non si fossero adeguate alla riduzione del numero dei Consiglieri regionali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. In questo quadro, non è mancato chi ha evidenziato un atteggiamento schizofrenico delle Regioni: «dalle impugnative alla Corte costituzionale alla richiesta della Conferenza delle Regioni di interventi governativi a dir poco svilenti per l'autonomia regionale, […] fino alla disperata ricerca, da parte delle Regioni, di una sponda parlamentare, individuata in quella Commissione bicamerale per le questioni regionali peraltro mai integrata ai sensi dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001». Sul punto si vedano: S. MANGIAMELI, *La nuova parabola …,* cit.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, 10 aprile 2013; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit.; M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed*., n. 2/2013; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., pp. 166-167;

[347] Alla fine, al netto dei problemi riguardanti il rapporto tra fonti per le Regioni a statuto speciale, anche a seguito di interventi della Corte costituzionale tutte le regioni si sono adeguate (per un elenco con rinvio alle rispettive fonti statutarie si vedano la scheda presente sul sito web della Camera della XVI legislatura - https://leg16.camera.it/522?tema=813&Riduzione+del+numero+dei+consiglieri+regionali e i riferimenti presenti sul sito web della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome - http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php). Colpisce, tra gli altri, il caso della Calabria, dove il Consiglio regionale tra l'ottobre 2012 e il marzo 2013 adotta una delibera legislativa statutaria per adeguarsi alla riduzione del numero dei suoi componenti ma, a causa di una errata valutazione del numero di abitanti (le rilevazioni Istat segnavano 1.958.418 abitanti), finisce per ridurre di sole 10 unità anziché di 20 la propria consistenza. Ovviamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato la delibera statutaria e la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità con la sentenza n. 35 del 26 febbraio 2014.

regionale […] servirebbe a evitare una marcata diseguaglianza territoriale nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori), senza che possa determinarsi una lesione delle prerogative regionali, stabilendo nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati»[348]. Non convince, infatti, uno dei ragionamenti utilizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 198 del 2012 e cioè quello per cui la previsione di un "tetto massimo" al numero di consiglieri (e assessori) regionali tutelerebbe il principio (espresso dagli art. 48 e 51 Cost.) in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. Proprio il meccanismo dei "tetti", del resto, non impedirebbe distorsioni nel rapporto tra cittadini ed eletti e comunque il principio dell'eguaglianza del voto non potrebbe che riferirsi alla pari "pesatura" dell'elettore nell'elezione di un determinato e medesimo organo e non rispetto a organi rappresentativi diversi[349].

Infine, un cenno ad un aspetto del confronto parlamentare in sede di conversione del d. l. n. 138/2011. Nel corso della discussione a Palazzo Madama, in particolare nella seduta del 6 settembre 2011, oltre a riferimenti alla rappresentanza nei piccoli comuni, non si può tralasciare che le argomentazioni di alcuni deputati hanno ribadito la necessità di procedere a «decisi tagli ai costi della politica con il dimezzamento del numero dei parlamentari e lo snellimento e la semplificazione delle autonomie locali", quale una delle possibili misure per "rafforzare" da subito la manovra economica prima che sia troppo tardi, per evitare di avvitarsi in una crisi di tipo greco in cui ogni intervento, pur giusto, viene percepito come inefficace perché tardivo»[350]. Solo il giorno prima, tra l'altro, era stato presentato un disegno di legge costituzionale volto alla modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione che proponeva una riduzione del numero dei Deputati da 630 a 300 e del numero dei Senatori da 315 a 150[351].

---

[348] N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 35.

[349] Tant'è che, ai sensi del d. l. n. 138/2011, Umbria e Molise avrebbero lo stesso numero massimo di consiglieri a fronte del fatto che la popolazione della prima Regione è sostanzialmente il triplo di quella della seconda. Inoltre, una ulteriore ed eventuale situazione di diseguaglianza si verificherebbe dalla previsione solo di un numero massimo di consiglieri e non anche di un numero minimo. Infatti, laddove fossero verosimili interventi regionali volti a ridurre il numero di consiglieri e assessori al di sotto del limite massimo indicato dal Governo, non sarebbe affatto scongiurato il rischio di differenziazione territoriale, oltre una soglia tollerabile, del rapporto elettori-eletti-nominati. Sicché «il discorso sull'eguaglianza può reggere solo e fintantoché si è certi che i numeri massimi indicati dal decreto si risolvano nella esatta definizione della composizione degli organi regionali». Cfr. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 39 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., pp. 11-12.

[350] Si veda, in particolare, l'intervento del sen. Enrico Morando (PD): http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/Resaula/0/615464/index.html?part=doc_dc.

[351] Si tratta del disegno di legge n. 2891 a prima firma Belisario e sostenuto da altri 11 senatori del gruppo Italia dei Valori. Nella presentazione, tra l'altro, si legge che: «Col presente disegno di legge costituzionale, recante disposizioni in materia di riduzione del numero dei deputati e dei senatori, si intende scorporare dal più ampio atto Senato n. 1587 (comprendente anche la diminuzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché la soppressione delle province), l'esclusivo tema della decurtazione dei parlamentari, al fine di consentirne una più celere trattazione ed approvazione. In forza del consenso generale registrato in seno alla Commissione Affari costituzionali sull'ipotesi di esaminare disegni di legge costituzionale recanti, esclusivamente, la riduzione del numero dei parlamentari, il presente disegno di legge si rende, infatti, tecnicamente necessario ai fini di una congiunzione con altri disegni di legge già presentati, anche successivamente a quello del Gruppo Italia dei Valori. Non può, infatti, non essere ribadito che l'atto Senato n. 1587 risulta presentato in Senato sin dal maggio 2009, senza essere mai stato sottoposto ad alcuna valutazione da parte della Commissione Affari costituzionali né, ovviamente, dell'Assemblea. L'obiettivo della riduzione del numero dei deputati (da 630 a 300) e dei senatori (da 315 a 150) che si intende in questa sede nuovamente riproporre è duplice: da un lato quello di rendere maggiormente efficiente il procedimento camerale

Ad ogni modo anche in dottrina si era sostenuto che «la contestazione sui costi e sull'utilità delle Regioni è tale peraltro, anche nell'opinione pubblica, che continua ad offuscare il tema dei costi dello Stato: magistratura, enti e società pubbliche, in relazione soprattutto alla resa di servizi alla collettività. Non è un caso che la costante discussione sui livelli di autonomia riconosciuti dalla Costituzione, a Regioni ed Enti locali, risulti di fatto «funzionale a evitare la riforma del Parlamento, della giustizia e dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, senza considerare che proprio queste strutture della Repubblica determinano una negativa immagine del Paese, anche a livello internazionale, comportando una mancanza di attrazione per gli investitori esteri»[352].
In sostanza il dibattito alimentato dalla riduzione delle dimensioni delle Assemblee regionali indicava come fosse preferibile cominciare ad intervenire dal centro piuttosto che dalla periferia. Tant'è che alla fine della fiera, al di là delle comparazioni con altri ordinamenti[353], si è arrivati a rilevare «un numero di cittadini per parlamentare più basso di quello di cittadini per consigliere regionale, con buona pace dell'autonomia locale e della sussidiarietà»[354]. Cosa che si andrebbe a ricomporre con la riduzione del numero dei parlamentari, quasi a chiudere un cerchio.
Evidentemente il contesto di difficoltà economica e gli effetti della crisi della rappresentanza politica sui partiti regionali, unitamente al clamore mediatico degli scandali nelle regioni, hanno facilitato, in nome del risparmio, un intervento prioritario nei confronti dei territori.

1.3. Genesi e contesto della crisi della rappresentanza politica regionale.

Infatti, nell'ambito del sempre più diffuso fenomeno di "rigetto" della politica, le Regioni sono state presentate come i "luoghi" dove si manifestano più che altrove gli aspetti deteriori della stessa: dalla corruzione alle infiltrazioni criminali, fino alla distrazione e allo spreco del denaro pubblico. Ma, oltre a questo, come ha brillantemente osservato Valerio Onida, si aggiunge il problema delle caratteristiche e delle qualità delle classi politiche e degli apparati che hanno governato e governano le Regioni, e quindi anche dei partiti. La

nel suo complesso salvaguardando, nel contempo, il principio supremo della rappresentanza parlamentare. Dall'altro, quello di trasformare la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica in organi significativamente assai meno dispendiosi in termini di risorse economiche, nell'ambito di una auspicata maggiore sobrietà di tutte le istituzioni repubblicane, anche in riferimento alle altre amministrazioni statali centrali e periferiche. Nell'esplicitare che il presente disegno di legge costituzionale, in quanto privo di disposizioni transitorie, si intende applicabile sin dalla prima legislatura successiva a quella in corso, si auspica un suo rapido e celere esame».

[352] S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano,* cit., p. 740.

[353] Comparazioni che sono da considerare con cautela. Un quadro viene fornito da N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 34. In particolare, l'Autore evidenzia che il totale dei consiglieri delle Regioni italiane e Provincie autonome nel 2010 (circa 1.110 consiglieri, 770 dopo gli adeguamenti) era più basso di quello presente nella maggioranza degli Stati europei come la Germania (dove 16 Landtage contavano 1.890 componenti), la Francia (1.880 membri su 27 Consigli delle Regioni), la Spagna (1.218 componenti su 17 assemblee delle Comunità autonome) e la Svizzera (con 2.608 consiglieri cantonali).

[354] Da un indice di rappresentanza di oltre 50.000 cittadini per consigliere regionale si è passati ad un rapporto che va oltre i 70.000 cittadini, a fronte di un Parlamento nazionale che vanta un numero di membri tra i più alti d'Europa, con un indice di rappresentanza (circa 60.000 cittadini per ciascun parlamentare) inferiore a quello di Francia, Spagna e Germania. Così N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi*, cit., p. 34 e p. 43. Sull'alzamento dell'indice di rappresentanza dei Consigli regionali v. anche S. MANGIAMELI, *Il regionalismo tra crisi economica e riforme: la riscrittura del modello regionale?*, in Camera dei Deputati Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 201 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo I, p. 9.

«scommessa» delle Regioni degli anni Settanta si reggeva anche sulla aspirazione e la speranza di «riformare lo Stato», cioè di riuscire a produrre e a consolidare nuovi modi di essere e di operare degli apparati pubblici, utilizzando e sviluppando le capacità innovative delle autonomie […]. Ma complessivamente si ha l'impressione che quella scommessa su una «nuova» politica e una «nuova» amministrazione regionale non abbia avuto il successo che si attendeva»[355].

Certamente, vi sono delle differenze rispetto alle fisionomie degli spazi politici regionale da un lato e nazionale dall'altro. Ma la crisi della rappresentanza politica territoriale, come si dirà, non è altro che l'effetto della crisi del sistema dei partiti a livello nazionale.

Al di là delle specificità di alcune arene politiche regionali, infatti, lo sviluppo dei sistemi di partito territoriali ha tendenzialmente seguito l'andamento nazionale, sia nel periodo di centralità e forza dei partiti che in quello (ancora attuale) di crisi. Ad evidenziarlo chiaramente è stato Martino Mazzoleni che ha studiato la struttura dei sistemi partitici regionali tra la prima e la seconda Repubblica riguardo alle quindici regioni ordinarie, essendo che condividono la propria storia e il giorno della elezione dei rispettivi Consigli[356]. In sintesi, nel periodo che va dal 1970 al 1992 non si rileva «una forte diversità tra il sistema partitico nazionale, modellato dalle elezioni per la Camera dei Deputati, ed i risultati aggregati delle elezioni dei quindici Consigli regionali»: i livelli di astensionismo vanno lentamente aumentando e, soprattutto dopo il 1975 quando raggiunge il suo climax, il dominio elettorale aggregato del duo Dc-Pci inizia ad essere eroso dal crescere delle preferenze per partiti terzi (Psi *in primis*) e dall'emergere di nuove formazioni. In particolare, dal 1975 in poi, si registra una tendenza degli elettori, sia nelle consultazioni nazionali che regionali, «a premiare sempre di più le piccole formazioni ed il Psi alle spese delle due forze politiche più grosse […] e a cambiare il proprio voto da una consultazione all'altra». Dunque, nel periodo considerato, è possibile notare una sostanziale omogeneità tra la maggioranza dei sistemi partitici locali e quello nazionale, con qualche peculiarità in termini di equilibrio dei rapporti di forza tra i partiti e di comportamenti elettorali (volatilità/astensionismo) tra regioni del Nord e quelle del Sud e tra regioni *bianche* e *rosse*, al di là di consistenti differenze in alcune arene regionali (come Molise e Basilicata) [357]. Dal 1992, poi, si assiste ad una vera e propria «trasformazione». La scissione del Pci nel 1991, il successo di nuove forze politiche come la Lega Nord nel 1992, il cambiamento delle leggi elettorali per le elezioni parlamentari e locali nel 1993, il collasso di tutti i partiti di governo per effetto delle inchieste giudiziarie e l'emergere di forze politiche riformate o completamente nuove nel 1994 sono tutti fattori che hanno avuto effetto anche sui sistemi partitici regionali. Si registra così «una notevole espansione di frammentazione e volatilità, con un parallelo declino nella concentrazione partitica» ed il mutamento del sistema elettorale replica anche a livello regionale "la stessa

[355] V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo,* in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 791 e 795.

[356] M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia dalla prima alla seconda Repubblica,* in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/2002.

[357] Ad esempio, il sistema molisano appare molto meno frammentato e competitivo di quello italiano e conserva fino al 1992 il carattere di «sistema a partito dominante»: infatti, soprattutto dalla metà degli anni Settanta, qui la Dc si conferma come forza egemone rispetto al Pci e Psi in rapporto alle medie dei risultati nazionali. Si veda M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit., pp. 462-467.

struttura grossomodo bipolare e sostanzialmente competitiva", seppur con alcune differenze in specifiche realtà territoriali[358].

Inoltre, rispetto ad un quadro legato ad un assetto competitivo bipolare che si è sostanzialmente consolidato nelle regioni negli anni successivi e generalmente non è stato sconvolto più di tanto con l'avvento della c.d. Terza Repubblica, vi sono da aggiungere ulteriori considerazioni: 1) le elezioni per i Consigli regionali sono interpretate dall'elettorato come un appuntamento altamente politico e comunemente gli stessi attori politici considerano le consultazioni regionali come un test dell'opinione politica nazionale; 2) in più la prossimità con i candidati che si ha nelle elezioni regionali determina che almeno parte degli elettori voti in maniera diversa nelle consultazioni nazionali (o europee) e in quelle locali, dal momento che «in occasione del voto amministrativo, i legami più stretti e la conoscenza diretta tra elettori candidati ed eletti possono spingere alcuni cittadini ad ignorare le sigle di partito, che rivestono al contrario grande importanza nelle consultazioni parlamentari»[359]; 3) infine, nelle regioni più piccole, come il Molise e la Basilicata, dove ci sono statisticamente meno abitanti per seggio del Consiglio regionale, proprio la maggiore diffusione di contatti diretti e legami di parentela o di prossimità tra politici e cittadini può spiegare le peculiarità dei rispettivi sistemi partitici regionali[360].

Venendo più ad una logica di contesto legata al mondo politico regionale e tenendo conto di una serie di variabili, anche e soprattutto istituzionali, un primo elemento di riflessione emerge dal modo con cui i politici locali guardano alla propria carriera a livello regionale, che rappresenterebbe per loro una migliore opportunità, poiché preferirebbero essere «primi in periferia piuttosto che ultimi al centro»[361]. Un'altra caratteristica che è possibile evidenziare è che si registra una scarsa rilevanza della variabile ideologico-partitica nella scelta e nella valutazione da parte dei cittadini[362]. Ad incidere sul punto è stato indubbiamente il cambiamento della forma di governo: «l'effetto congiunto delle riforme istituzionali e organizzative e la ristrutturazione della meccanica e della dinamica del sistema dei partiti parrebbe essere stato, come segnalato da commentatori ed analisti, una gerarchizzazione della politica regionale appannaggio del presidente della giunta nei confronti dei membri del

[358] Si distinguono ancora Molise e Basilicata. Ma casi particolari interessano anche Lombardia (che fino al 1992 presenta il sistema più volatile e poi è tra i più stabili) e la Calabria (che in termini di volatilità presenta una tendenza opposta a quella lombarda). Per questo l'Autore ha individuato quattro classi di sistemi regionali, distinguendo: 1) quelli che sia prima che dopo gli anni Novanta non si discostano dalle tendenze del sistema nazionale, passando da sistemi «a partito dominante» a sistemi «a coalizione dominante» (Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Puglia); 2) quei sistemi partitici regionali che, pur non avendo evidenti tratti distintivi nel primo periodo, cambiano uno dei propri tratti con il passaggio alla c.d. Seconda Repubblica (Marche, Piemonte, Lazio, Calabria e Lombardia) e sono chiamati "sistemi in evoluzione"; 3) quei sistemi che, pur evolvendosi rispetto al dato nazionale nella Seconda Repubblica, avevano alcuni tratti peculiari anche prima del 1990 (Abruzzo e Campania); 4) infine i sistemi partitici più inusuali (Molise e Basilicata) che hanno avuto una evoluzione esattamente opposta alle tendenze dei partiti nazionali, sia nel primo che nel secondo periodo. Cfr. M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit., pp. 467-475.

[359] M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia …*, cit., p. 478. Qui l'Autore evidenzia che secondo alcuni (Corbetta e Parisi) è normale per gli elettori privilegiare il c.d. voto di scambio in elezioni locali e preferire il voto di appartenenza e di opinione in quelle nazionali, che sono ritenute politicamente più salienti.

[360] Cfr. M. MAZZOLENI, *I sistemi partitici regionali in Italia*, cit. p. 483.

[361] La spiegazione che viene individuata da Feltrin introno agli anni Novanta è ripresa da M. CERRUTO, *La classe politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013.

[362] R. VIGNATI, *Come i cittadini e la classe dirigente locale giudicano le regioni*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Mulino, Bologna, 2013.

governo regionale, dei partiti e dell'amministrazione»[363]. Come è stato efficacemente osservato[364], infatti, dalla seconda metà degli anni Novanta, dopo un periodo di transizione, si è passati dalla figura di un presidente-negoziatore (incaricato di tessere una serie di relazioni politiche e istituzionali tra i componenti della maggioranza, i singoli assessori e i referenti nazionali del partito di appartenenza in un quadro di alleanze post-elettorali)[365] a quella di presidente-dominus della Regione (che ha tentato, sul versante politico, di controllare le funzioni chiave sia in giunta che in consiglio, attraverso la nomina di assessori tecnici nella squadra di governo regionale e attraverso la candidatura a consiglieri di persone fidate e politicamente legate, anche mediante le c.d. "liste del presidente")[366]. Vi è da aggiungere, tra l'altro, che questa presidenzializzazione ha interessato anche il partito di riferimento, determinando solo un potenziale elemento di rafforzamento del sistema: come ricorda Passarelli, infatti, «il listino che doveva servire per cooptare le competenze, la squadra del presidente, e sottrarle al logorio della ricerca delle preferenze, è spesso usato per garantire le figure più controverse e meno presentabili del ceto politico».

Ulteriori effetti sul sistema partitico regionale, inoltre, derivano dalla legislazione elettorale, attraverso soglie di sbarramento più o meno elevate in rapporto alla frammentazione inter-partitica e attraverso l'utilizzo o l'abolizione del voto di preferenza in relazione alla c.d. frammentazione intra-partitica. Per quanto riguarda le soglie di sbarramento (generalmente più basse per le liste in coalizione) non si può escludere la rilevanza anche di quelle c.d. implicite, date cioè dal numero di seggi a disposizione e dunque dalle dimensioni delle Assemblee. In relazione al voto di preferenza, invece, da un lato ci sono le ragioni di chi ritiene che lo stesso sia «l'unico strumento a disposizione degli elettori per condizionare in modo trasparente il processo di scelta dei candidati alle cariche politiche […]»; e dall'altro c'è chi pensa che un uso massiccio delle preferenze favorirebbe una "crescita delle spinte centrifughe interne ai partiti, che già soffrono di scarsa coesione a causa del venir meno del collante ideologico, e dunque [una crescita] della frammentazione, [un]

[363] G. PASSARELLI, *La presidenzializzazione della politica regionale,* in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile,* Mulino, Bologna, 2013, p. 156.

[364] *Ivi*, pp. 157-169.

[365] Al di là di una generale influenza della politica nazionale è possibile evidenziare alcune specificità. Come scrive Passarelli, «Lombardia l'elezione indiretta del presidente e della giunta rendeva i tempi dell'insediamento dell'esecutivo regionale vulnerabili agli incerti equilibri tra i partiti della coalizione, Dc e Psi *in primis*, con contrattazioni che spesso hanno superato i tre mesi». E se qui in alcuni casi l'elezione del presidente della giunta è stata vincolata e dipendente dai risultati elettorali nazionali, nonché da quelli per l'elezione del sindaco di città politicamente importanti come Milano, in Emilia-Romagna si è registrata una tendenza diversa. Infatti, dal 1970 al 1990, quando il Pci in seno al consiglio regionale aveva la maggioranza assoluta dei seggi dando vita a governi monocolore, le vicende politiche nazionali non hanno avuto una significativa capacità di incidere sugli assetti istituzionali della regione.

[366] Se prima del 1999, la composizione della giunta era quasi esclusivamente appannaggio dei partiti che – a livello regionale – restavano saldamente i principali attori politici e i *gatekeepers* delle vicende politiche regionali, oggi gli stessi partiti dipendono molto dalla volontà politica del presidente. In merito allo spostamento nella *balance of power* all'interno dei partiti a favore del presidente rispetto ai quadri intermedi, a seguito dell'elezione diretta del presidente e del mutato processo di selezione della leadership del partito, si possono richiamare gli esempi fatti dal Passarelli. Da un lato le primarie pugliesi del 2005 vinte dall'esponente di un partito minore, Nichi Vendola, grazie alla legittimazione popolare e dall'altro l'utilizzo delle c.d. liste elettorali del presidente, utilizzate soprattutto dal 2005 e che hanno riportato una performance importante. Cfr. G. PASSARELLI, *La presidenzializzazione della politica regionale*, cit., pp. 174-180. Torniamo a sottolineare, infatti, che la modifica costituzionale del 1999 ha cambiato profondamente i rapporti tra gli organi della Regione, a favore di una centralità delle Giunte e dei Presidenti, i quali, anche se eletti a suffragio universale e diretto, possono comunque essere sfiduciati dall'Assemblea ma al prezzo dell'automatico scioglimento di quest'ultima (in base al principio del "*simul stabunt, simul cadent*").

aumento dei costi delle campagne elettorali, [la prevalenza della] rappresentanza di interessi particolaristici in luogo di quelli più generali [e] rischi di diffusione di pratiche clientelari nella raccolta del consenso»[367].

Tutto questo, ovviamente, riverbera sulla organizzazione delle Assemblee e sul processo legislativo. In particolare, la scarsa selettività dei sistemi elettorali regionali ha rappresentato anche l'origine dell'elevata frammentazione assembleare di molti consigli. Come è stato rilevato, infatti, «le forze politiche regionali [tendono] a distribuirsi (a frammentarsi) occupando gli spazi concessi tanto dalle regole elettorali che dalle dimensioni, e dalle regole interne, delle assemblee" e "come per qualsiasi altro organo collegiale, il crescere della frammentazione interna «se in via teorica va a vantaggio della sua rappresentatività, in concreto ne diminuisce grandemente l'efficienza»"[368].

A tal proposito, dunque, ci limitiamo a lanciare un breve sguardo alla produzione legislativa e all'attività delle Assemblee. A fronte di una progressiva contrazione del volume della legislazione prodotto dalle regioni a partire dagli anni Novanta (in conseguenza della stagione di riforme della forma di governo regionale) bilanciata dall'incremento di atti regolamentari, cresce la quantità relativa di proposte di legge di origine consiliare, le quali, pur avendo un tasso medio di successo del 15% a fronte dei progetti di giunta, indicano una debole razionalizzazione dei processi di formazione delle decisioni (legislative)[369]. In ogni caso l'attività dei Consigli dipende molto più dal contesto politico che dai dati istituzionali di organizzazione e funzionamento degli stessi. Ma comunque si può rilevare che, sia prima che dopo la riduzione dei consiglieri operata a partire dal 2011, a parte variazioni poco significative, la produzione legislativa è rimasta sostanzialmente stabile, considerando che l'attività delle Assemblee regionali si sostanzia anche (e soprattutto) da pareri, atti ispettivi e

[367] A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane,* Mulino, Bologna, 2007, pp. 258-260.

[368] F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo,* in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile,* Mulino, Bologna, 2013, pp. 135-136. Sul punto l'Autore aggiunge che «l'attribuzione in quota proporzionale dell'80% dei seggi consiliari, unita a soglie di sbarramento relativamente basse, insieme al sistema del listino del presidente, da un lato ampliano le possibilità di accesso ai consigli regionali anche alle liste minori; dall'altro, in maniera incoerente rispetto alla cornice bipolare della competizione elettorale, introducono elementi di competizione tra partiti, nonché tra candidati del medesimo partito (dove esistono le preferenze), all'interno delle stesse coalizioni. Ma se la frammentazione non è disincentivata in entrata, diventa ancora più importante la disciplina dei gruppi così com'è fissata dai regolamenti consiliari. E ci riferiamo, in particolare, al numero minimo di membri richiesto per la formazione di un gruppo. Va da sé che soglie numeriche più elevate riducano le possibilità di frammentazione delle forze politiche all'interno del consiglio, oltre a influenzarne le strategie (elettorali) in ingresso». E ancora, a p. 140, in merito alle dimensioni delle commissioni: «in molte regioni il numero di componenti di ciascuna commissione è di circa un terzo di quelli dell'assemblea e in alcuni casi raggiunge e supera la metà di questi (come in Abruzzo, Basilicata, Liguria, e Piemonte). È dunque innanzitutto il combinato di un'elevata frammentazione in gruppi delle assemblee regionali e della numerosità delle singole commissioni ad andare a svantaggio della funzionalità di queste sedi, fino a minarne la stessa ragione d'essere come arene specializzate di confronto, controllo e proposta». Un problema opposto, si ha, invece, con numeri troppo risicati, come l'esempio del Molise – che dopo gli interventi di adeguamento alle riforme del 2011 – si ritrova ad avere tre delle quattro commissioni permanenti con 5 componenti (a fronte di un Consiglio regionale di 20 componenti più il Presidente della Giunta), cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero*, cit., p. 212.

[369] Dalle circa 300 leggi (con una media di 1.000 articoli) del 1971, i venti consigli regionali hanno prodotto ben oltre 1200 leggi nel 1990. Il dato decresce progressivamente fino ad uno standard che si attesta tra le 600 e le 800 tra il 2005 e il 2007 con un parallelo aumento del numero medio di articoli contenuti in ogni singola legge. Cfr. F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee*, cit., pp. 129-130 e p. 142.

di indirizzo. Fermo restando che i dati quantitativi dicono molto poco sui contenuti e sulla qualità della legislazione. In ogni caso, a livello organizzativo, si è registrata una riduzione del numero delle commissioni permanenti ed un lieve aumento dei gruppi consiliari a svantaggio delle componenti monocratiche, che pure permangono per una frammentazione che non è scomparsa, essendo originata da una serie di variabili[370].

Infine, un altro elemento da tenere in considerazione, in una logica di contesto, è il tasso di ricambio dei consiglieri regionali, oltre al profilo degli stessi. Nelle prime quattro legislature, a parte lievi eccezioni, il tasso di ricambio della classe politica regionale era in larga misura determinato dai cambiamenti del mercato elettorale interno ai singoli partiti, in presenza di una limitata mobilità di elettori tra un partito e l'altro[371]. Comunque "al netto delle alternanze" e della crescita nel numero assoluto dei seggi a disposizione, la «tendenza al ricambio», al contrario di quanto potrebbe apparire a prima vista, [ha continuato] a decrescere, dopo l'impennata del 1995"[372]. E, anche se il ricambio è stato relativamente maggiore a livello regionale rispetto a quanto accade in parlamento (con le eccezioni delle politiche del 2013 e del 2018), comunque la classe politica regionale era (ed in certa misura è) composta da persone che prima di entrare in Consiglio appartenevano ad una qualche componente del ceto politico[373].

Detto questo, dunque, è evidente come la crisi della rappresentanza politica regionale sia originata da una crisi dei partiti a livello nazionale, germogliata in un contesto sociale, culturale e tecnologico diverso da quello precedente agli anni Novanta e che, tra l'altro, ha visto l'emergere del ruolo dei mezzi di comunicazione di massa (e oggi dei *social media*) tra gli attori della nuova scena politica.

L'affievolimento delle ideologie e il farsi strada di una diversa relazione tra i partiti e le élite economico-finanziarie che sostanzialmente ha prevalso su quella con i tesserati e i

---

[370] Si vedano i rapporti dal 2010 al 2018 dell'Osservatorio sulla legislazione.

[371] Delle differenze si possono però notare tra i diversi partiti, poiché nella Dc era molto più frequente che nel Pci trovare la figura del consigliere di lungo corso. Cfr. S. VASSALLO – M. CERRUTO, *Come (non) cambia la classe politica regionale,* in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane,* Mulino, Bologna, 2007, p. 204.

[372] *Ivi,* p. 205.

[373] In base ai dati che presentano Vassallo e Cerruto solo il 5% dei consiglieri è rappresentato da *outsider,* cioè da persone che in precedenza non avevano ricoperto alcun incarico riconducibile ad una attività politica. Un altro elemento che si può mettere in luce, tra l'altro, è il profilo formativo-professionale dei consiglieri e il modo con cui si comportano durante le elezioni. A fronte di un consistente seppur discontinuo aumento dei politici di professione, nelle prime quattro legislature aumenta la percentuale dei consiglieri con occupazioni tipiche delle classi medie (impiegati ed insegnanti) e a partire dal 1990 cresce anche la quota dei consiglieri con un passato professionale di livello medio-alto (professioni liberali, imprenditori, dirigenti). Per quanto riguarda l'atteggiamento elettorale degli stessi, è stato messo in luce che al Sud prevalgono generalmente elementi notabilari, per cui per essere eletti sono importanti le risorse che i singoli candidati sono in grado di mobilitare individualmente (reputazione, denaro, sostegno da parte dei gruppi di interesse). Mentre al Nord o nella c.d. zona rossa continua a contare in misura maggiore il sostegno delle organizzazioni politiche e l'investimento fatto dai candidati in termini di militanza. Ovviamente tutto questo presenta delle sfumature a seconda dei partiti, anche per quanto riguarda una apertura più o meno ampia alla c.d. società civile, che comunque è stata sempre in aumento nel corso degli anni soprattutto per le elezioni locali. Su questi aspetti, si vedano in particolare S. VASSALLO – M. CERRUTO, *Come (non) cambia la classe politica regionale,* cit.; M. CERRUTO, *La classe politica regionale,* cit. Vi è da aggiungere, poi, un altro elemento interessante che emerge da una indagine Censis del 2018: cioè quello relativo al fatto che la maggior parte dei consiglieri in carica intervistati (52,1%) ritiene che il proprio ruolo sia innanzitutto quello di contribuite alla crescita sociale ed economica del territorio regionale, mentre è più contenuta la percentuale (30,3%) di chi ritiene di dover operare soprattutto come rappresentante delle istanze collettive che emergono nella Regione.

militanti (anche a seguito delle esigenze di finanziamento della politica, in particolare dopo il referendum del 1993) ha determinato il tratteggiare l'elettorato solo come un "mercato di voti". In sostanza, per citare Mangiameli, «i partiti sono diventati dei consorzi: gruppi piccoli, autoreferenziali che cercano il loro fondamento nel potere e non nella rappresentanza»[374].

L'accelerazione dell'astensione a partire dagli anni Ottanta (con la crisi delle ideologie e delle forti identificazioni partitiche), le inchieste di Tangentopoli nei primi anni Novanta, il ridimensionamento della presenza territoriale dei partiti e il fenomeno della disintermediazione nell'ultimo decennio, in una stagione che ha visto crescere sentimenti antipolitici e orientamenti populisti, sono stati i fattori principali di questa crisi, in un contesto in cui l'azione del decisore centrale ha continuato ad operare lungo due principali direttive: 1) quella della tenuta dei conti pubblici attraverso la c.d. *spending review* (termine utilizzato in Italia fin dal 2006) e 2) il tentativo di offrire una risposta a quel *sentiment* ormai diffuso che vedeva «l'azione politica come pratica di potere piuttosto che come difesa dell'interesse collettivo»[375]. In altre parole, «la saldatura tra esigenze di contenimento della spesa (proposte come inevitabili e improcrastinabili a copertura delle misure di sostegno all'economia e alle famiglie) ed esigenze di abbattimento del "costo della politica", ha contribuito alla costruzione di un "paniere dei panni sporchi" che poteva essere riempito con qualunque cosa […]»[376]. Sicché questo ri-accentramento di poteri, ruoli, funzioni, risorse e spazi decisionali ha prodotto un rapido svuotamento dei poteri locali, «con Comuni non più in grado di rispondere alle domande dei cittadini, Province derubricate ad organi di secondo livello, Regioni rese impotenti dai bilanci della sanità e delegittimate dagli scandali», determinando una progressiva disaffezione per la partecipazione elettorale al voto locale e una perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni periferiche e il loro operato[377]. Una crisi che, per tramite dei partiti, ha investito anche le istituzioni, consegnandoci un Paese profondamente impoverito sotto il profilo della "consistenza istituzionale", avendo le stesse perso quel loro ruolo fondamentale di "cerniera" tra la dinamica politica e la dinamica sociale[378]. E in tutto questo, di fronte all'incapacità dei partiti di avviare una fase di rigenerazione e di superare la frammentazione al loro interno, «il primato del territorio viene ribadito […] come terreno di affermazione di una concezione molto personalistica della politica locale»[379].

Del resto, come si è accennato precedentemente, la progressiva delegittimazione della classe politica regionale è stata in particolar modo determinata da tutta una serie di scandali che hanno colpito alcune Giunte e Consigli regionali. Infatti, oltre al fattore congiunturale

---

[374] S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia (ottobre 2013)*, intervento al Seminario in preparazione del Convegno sulla democrazia, organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Roma, Sala della Regina – Camera dei Deputati. Il testo è reperibile sul sito web dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie.

[375] Sul punto si veda il *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome e del CENSIS dal titolo *"Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale"*, Roma, luglio 2018, pp. 13 e ss.

[376] Aspetti descritti a pagina 19 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

[377] Aspetti descritti a pagina 21 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente

[378] Il punto è questo e non un problema di legittimazione democratica per le istituzioni repubblicane. Pertanto, si invoca un meccanismo di rilegittimazione, un nuovo ruolo, un rilancio della loro funzione di congiunzione, pur essendo consapevoli che per farlo «occorrerà probabilmente superare la fase attuale caratterizzata da una consistente alimentazione – dall'altro e dal basso – di spinte populiste e di acrobatiche disintermediazioni». Sul punto si veda in particolare pagina 23 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente

[379] Aspetti descritti a pagina 30 del *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* di cui alla nota precedente.

della crisi economico-finanziaria, gli scandali a ripetizione sono stati altrettanti colpi inferti alla «mitologia delle autonomie regionali, ossia il cardine di quello che avrebbe dovuto essere il federalismo all'italiana»[380].

Ad emergere per primo è stato lo scandalo della Regione siciliana con la giunta guidata da Raffaele Lombardo, che nel 2008 ottenne oltre il 65% dei voti, sostenuto dal suo movimento (Movimento per le Autonomie), dal Pdl e dall'Udc. Si trattava della prima volta che un Presidente della Regione Sicilia non era espressione di un partito nazionale ma dell'autonomia locale, dopo l'esperienza del milazzismo alla fine degli anni Cinquanta. Contrasti all'interno della maggioranza, indagini della DDA di Palermo nei confronti di un assessore regionale (oltre che di un deputato della Regione Sicilia), rimpasti di governo, diverse inchieste giudiziarie a carico di una buona parte dei componenti dell'ARS hanno costellato la presidenza Lombardo, culminata con l'indagine per concorso esterno in associazione mafiosa a carico dello stesso Presidente oltre che di un deputato regionale e vari sindaci e amministratori catanesi[381].

Nel 2012 in Lazio, invece, è esploso lo scandalo dei rimborsi, che riguardava la gestione dei fondi pubblici da parte del Pdl, sotto la presidenza di Renata Polverini. Le inchieste, infatti, hanno smascherato le manovre legate ai fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari e dei relativi rimborsi: nel giro di due anni (2010-2011) si è passati da 1 a ben 13,9 milioni di euro in quanto a risorse a disposizione dei gruppi, con l'avallo di tutti i partiti (dunque anche di Pd e IdV che erano all'opposizione) in Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. In sostanza, la lente degli inquirenti ha svelato il sistema delle spese, rimborsate con denaro pubblico, che nulla avevano a che fare con i compiti istituzionali dei membri dell'Assemblea. Lo scandalo, partito dall'inchiesta sulla gestione dei fondi del Pdl da parte dell'ex capogruppo Franco Fiorito, ha portato la Polverini a minacciare le dimissioni se non fosse stato votato un pacchetto di tagli ai costi della politica, poi passato all'unanimità. Finché la presidente Polverini non ha deciso di mettere comunque fine alla legislatura (dichiarando di «aver interrotto il cammino di un Consiglio non più degno di rappresentare il Lazio»), a seguito dello scalpore provocato dalla vicenda e dall'annuncio delle dimissioni dei 29 consiglieri di opposizione[382]. Il tutto in un momento particolarmente delicato, viste le

[380] M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 478.

[381] Per quanto riguarda i componenti dell'Ars, nell'intera legislatura, su 90 deputati regionali, 18 risultavano indagati in procedimenti di vario tipo, sospettati di reati che vanno dall'abusivismo edilizio alla omissione di atti d'ufficio, dalla truffa alla concussione, dal falso in bilancio al concorso esterno in associazione mafiosa e al voto di scambio; 6 indagati ma già condannati per altri reati e altri 6 indagati e arrestati o messi ai domiciliari durante la legislatura. Tra l'altro dieci di questi trenta sono stati anche rieletti nella legislatura regionale successiva. Alla fine, soprattutto a seguito dell'inchiesta Iblis che ruotava attorno a presunti rapporti tra esponenti di Cosa Nostra e mondo politico e imprenditoriale, il presidente Lombardo presentò le dimissioni il 31 luglio 2012. A questo poi è da aggiungersi la tematica dei costi, con una Assemblea regionale siciliana con spese importanti (da quelle di funzionamento agli emolumenti) e con le consulenze da record della stessa Giunta Lombardo (700 incarichi in quattro anni e mezzo di legislatura, per una spesa di 8,5 milioni di euro). Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 490-497

[382] In particolare, il piano per il risparmio dei costi della politica varato in Lazio ha previsto tra l'altro l'abolizione delle 3 commissioni speciali, il dimezzamento delle 16 commissioni permanenti, l'azzeramento dei finanziamenti ai gruppi consiliari e il dimezzamento dei fondi disponibili per il rapporto eletto-elettore. In più si stabiliva l'abolizione dei gruppi consiliari unipersonali (su 71 componenti dell'Assemblea regionale vi erano ben 17 gruppi, tra cui 8 mono gruppi che comunque rappresentavano una spesa!) e si prevedeva la riduzione dei componenti del Consiglio regionale e della Giunta. Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 497-502. Si veda anche

esigenze di interventi statutari per la riduzione del numero dei Consiglieri regionali, come si vedrà meglio nelle pagine che seguiranno.

Un altro scandalo che ha avuto un'eco mediatica travolgente è stato quello che ha riguardato la Lombardia, decretando la fine del "regno" di Roberto Formigoni, alla guida della Regione ininterrottamente dal 1995 al 2013: i dibattiti sulle liste pulite, la vicenda delle presunte firme false per il listino del presidente alle elezioni 2010, le indagini giudiziarie (in particolare l'inchiesta sulla sanità privata) e gli scandali sui rimborsi ai gruppi consiliari che portarono a 40 avvisi di garanzia a consiglieri del Pdl e della Lega Nord hanno caratterizzato gli ultimi anni del suo (lungo) mandato[383].

Ma le altre regioni italiane non sono rimaste immuni da scandali e inchieste che hanno minato (giustamente) la credibilità e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Dalla Sardegna al Friuli-Venezia Giulia, dal Piemonte alla Basilicata: sempre in quegli anni in sedici regioni su venti l'opinione pubblica si è indignata per le spese folli che hanno riguardato diversi consiglieri regionali[384].

In ogni caso, la riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni non ha determinato un sostanziale cambio di passo rispetto a queste derive patologiche, (seppur quasi all'ordine del giorno) dei sistemi politici regionali: per citare altri casi, tra il 2013 e il 2014 è scoppiato lo scandalo del Mose di Venezia che ha coinvolto, tra gli altri, l'ex governatore Giancarlo Galan, mentre più di recente ha fatto clamore l'inchiesta sulla sanità lucana che, nel gennaio 2019, ha portato l'ex presidente della Basilicata Marcello Pittella a presentare le dimissioni[385].

Certamente non sono mancati anche gli scandali a livello nazionale (e comunale) che hanno colpito tanto la politica, quanto le amministrazioni e il mondo delle imprese (ad esempio

---

D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. fed.*, 2/2013, p. 509 ss.

[383] In particolare, con accuse che vanno dalla corruzione al finanziamento illecito ai partiti, dal voto di scambio al concorso esterno in associazione mafiosa, sono stati indagati, oltre al presidente Formigoni, quasi l'intero Ufficio di Presidenza, cinque assessori e vari consiglieri. In merito allo scandalo dei rimborsi, per i quali sono stati coinvolti 40 consiglieri dei due partiti di maggioranza con l'ipotesi di peculato, secondo i pubblici ministeri "tutti avrebbero utilizzato denaro pubblico che spettava ai gruppi consiliari per spese "estranee" al loro mandato". Su tutti poi il caso sanità-Formigoni, rispetto a cui le indagini per corruzione e finanziamento illecito ai partiti costringeranno il Governatore alle dimissioni, dopo 17 anni al potere. Cfr. M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 502-505. E' cosa nota, tra l'altro, nel febbraio 2019 la condanna in via definitiva di Formigoni a 5 anni e 10 mesi per corruzione nel processo per il crac delle fondazioni Maugeri di Pavia e dell'ospedale San Raffaele di Milano (durate il processo di primo grado il pm Laura Pedio ha ricordato come "70 milioni di euro" erano stati "tolti ai malati per i suoi sollazzi"). Dopo 5 mesi in carcere per effetto della legge c.d. Spazzacorrotti in base alla quale il reato di corruzione è stato inserito tra i reati ostativi alla richiesta di misure alternative, da fine luglio 2019 sconta la pena ai domiciliari in ragione dell'età (vista l'impossibilità del presupposto della collaborazione) e del dichiarato riconoscimento del disvalore delle condotte. Cfr. *Roberto Formigoni, condanna a 5 anni e 10 mesi in Cassazione: l'ex governatore lombardo dovrà andare in carcere*, in Il Fatto quotidiano, 21 febbraio 2019; *Roberto Formigoni, concessi i domiciliari all'ex governatore: è uscito dal carcere*, in Il Fatto quotidiano, 22 luglio 2019. Si veda anche D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni*, cit., p. 509 ss.

[384] Si vedano i rinvii agli articoli di stampa contenuti in M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 505. Si veda anche *Spese folli, la grande abbuffata delle Regioni. Indagini in tre su quattro*, in Il Fatto quotidiano, 14 dicembre 2013.

[385] Per delle ricostruzioni di queste vicende si vedano: *Venezia, decine di milioni di tangenti e una ventina di condanne: perché non c'è il Mose a proteggere la città,* in Il Fatto quotidiano, 13 novembre 2019; *Sanità, a giudizio Marcello Pittella: ex presidente della Basilicata fu arrestato per nomine e concorsi pilotati*, in Repubblica, 18 febbraio 2020.

l'inchiesta Consip per citare una delle più recenti), ma non è questa la sede per soffermarvisi. Ad ogni modo, è agevole comprendere come, proprio in ragione di quella prossimità al cittadino che si è più volte richiamata, "questo circolo vizioso che si crea fra comportamenti dei politici, delegittimazione della classe politica e sfiducia verso le istituzioni è ancora più rilevante a livello regionale"[386].
Per riprendere Ferraiuolo, «la degenerazione delle dinamiche rappresentative (e i dilaganti fenomeni di corruzione o di semplice amoralità che di essa sono solo la traccia più eclatante) richiederebbero soluzioni strutturali, che muovano dalla individuazione delle radici dei problemi»[387].

1.4. Numeri, partiti e democrazia: note a margine.

A riprova dell'esigenza di soluzioni strutturali vi è il dato della "debolezza reputazionale" delle nostre istituzioni (non solo) periferiche. Secondo i dati dell'Istituto Demos & Pi, dal 2002 al 2012 la fiducia nelle istituzioni regionali è calata di ben 13 punti percentuali, passando dal 37,7% al 24,5%[388]. Un ulteriore calo della fiducia nelle istituzioni locali italiane è rilevato dai dati Eurobarometro del 2017 (23%), a fronte di una media europea del 51%[389]. Dal quadro che emerge, invece, dall'ultimo rapporto *"*Gli italiani e lo Stato*"* (2019) a cura di Demos & Pi, a fronte di un certo declino dei principali riferimenti del sistema

[386] M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., p. 507.

[387] G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali,* cit., p. 26. Infatti, come continua più avanti l'Autore, «di fronte all'assenza di un radicato sentimento di appartenenza territoriale, i partiti tradizionali – caratterizzati da un peso preponderante degli apparati centrali – si sono mostrati incapaci di favorire qualsiasi processo interno di "federalizzazione", rivolto ad assicurare quantomeno – e non sarebbe stato poco – un costante e fisiologico flusso di relazioni tra centro e periferia, canali fluidi di crescita e ricambio delle classi dirigenti e, in definitiva, una capillarizzazione dei circuiti della partecipazione democratica. Il rapporto tra dimensione centrale e locale si è rivelato, all'opposto, del tutto disarticolato. I processi di decentramento sono stati essenzialmente utilizzati per supportare la proliferazione di centri locali del potere che, seppur formalmente ascrivibili a determinati partiti nazionali, si sono resi, di fatto, progressivamente autosufficienti e hanno assunto spiccati tratti di personalizzazione». Di certo, non gioverebbero nuove *fictio* per aumentare le poltrone in Consiglio, così come rilanciato di recente dall'assessore all'Urbanistica della Regione Puglia Alfonso Pisicchio che – sulla scorta di quanto già avvenuto in altre regioni – vuole adottare il meccanismo per aumentare i consiglieri regionali sospendendo dai 50 quelli che hanno incarichi assessorili per far entrare i primi dei non eletti, dubitando che si tratti di un'operazione volta solamente a recuperare una quota di rappresentanza perduta. Si veda: *Regione Puglia. Emiliano stoppa il blitz per aumentare il numero dei consiglieri: "Non in programma",* in La Repubblica, 8 febbraio 2020.

[388] Li riporta M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 506-507, evidenziando anche l'eccezione del 2005 che ha registrato un picco pari al 41,4% «in occasione della ondata di consultazioni amministrative che portarono al ricambio di ben 14 delle 15 Regioni a statuto ordinario (il Molise andò al voto nel 2006) ».

[389] L'indagine mostra, tra l'altro, una fiducia nei partiti ai minimi termini in quasi tutti i contesti nazionali (11% in Italia, 10% in Francia, 7% in Spagna a fronte di una media UE del 19%), tranne che in Germania (38%), oltre che una scarsa fiducia nel Governo e nel Parlamento in Italia (rispettivamente 17% e 18%) e in Spagna (18%), a fronte di una media europea che va ben oltre il 30%. In ogni caso prevale, in tutti i contesti, una generale fiducia nelle Forze di Polizia, che comunque in Italia (68%) è inferiore rispetto a Francia (80%), Germania (86%), Spagna (78%) e alla media dell'UE a 28 (75%). Tali dati, elaborati dal Censis, sono consultabili a p. 24 del citato *Libro bianco sulla rappresentanza regionale* a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome e del CENSIS.

politico e istituzionale (la fiducia nei partiti è al 9%, nel Parlamento al 15% e nello Stato al 22%), la fiducia nelle Regioni sembra attestarsi sul 30%[390].

Dunque, il punto è: soluzioni strutturali possono essere rappresentate da riforme costituzionali o da interventi legislativi che, come nel caso delle Regioni nel 2011 o in quello dello Stato dal 1993 a seguito dei (relativamente frequenti) cambiamenti della legge elettorale, sono andati ad incidere sul sistema politico-istituzionale complessivamente considerato?

Certamente, come si è avuto modo di tratteggiare, qualunque intervento volto a modificare il numero dei componenti delle Assemblee elettive – sia esso incluso in una riforma puntuale od organica – necessita di tutta una serie di adeguamenti perché le stesse possano funzionare (regole elettorali, regolamenti interni etc..) nell'ambito di una determinata forma di governo. Non a caso, anche per questi motivi, tali riforme possono essere analizzate e dunque giudicate considerandone le ragioni (dichiarate e non) pure sulla base delle (relative) opportunità, prefigurandone gli effetti o basandosi meramente sui dati numerici e sulle loro immediate implicazioni (modifiche di quorum, modifiche al numero dei componenti delle commissioni, ampliamento o restringimento dei collegi e dunque del rapporto eletto-elettore, etc).

Fatto sta che, nell'attuale dibattito sulla riduzione del numero dei parlamentari, tutti bene o male concordano sull'effetto del rafforzamento delle segreterie e delle direzioni centrali dei partiti: questo a scapito del peso delle rispettive rappresentanze territoriali? o a vantaggio di una (si spera) migliore selezione del personale politico parlamentare?[391]

L'esempio dato dalle vicende istituzionali e politiche che hanno riguardato le Regioni non lascia ben sperare. Anche se, rispetto ad una crisi della rappresentanza partitica con un'origine nazionale e stante una diversa forma di governo con un ruolo preponderante (non solo nei fatti) del Presidente della Giunta, la riduzione degli spazi della rappresentanza politica regionale non ha determinato un sensibile cambiamento nelle dinamiche del sistema partitico territoriale, né ha di fatto aumentato il prestigio dei consiglieri rispetto al Presidente (proprio per la forma di governo c.d. «neoparlamentare»), né infine ha inciso drasticamente e irrimediabilmente sulla funzionalità e sulla produttività delle Assemblee regionali.

Basterebbero, dunque, come scrive Mangiameli, una legge sui partiti politici e una legge elettorale che consenta la competizione onesta tra gli stessi? «La politica ha difficoltà a riformare sé stessa, perché rifiuta un confronto reale con i cittadini, sente la difficoltà di reintegrarsi con il territorio; preferisce rinunciare, forse, persino ai privilegi di cui gode, come il finanziamento pubblico, piuttosto che ritornare ad essere il momento di collegamento tra i cittadini e le istituzioni. Ma la via maestra è proprio questa: puntare a recuperare il coinvolgimento dei militanti, degli elettori fedeli e, più in generale, dei cittadini, attraverso la

[390] Cresce la fiducia nelle Forze dell'Ordine (73%), seguita da quella nel Papa (66%) e nel Presidente della Repubblica (55%). Dal rapporto, inoltre, emerge come la "sfiducia politica" proceda insieme ad una ripresa dell'impegno e della protesta sociale, rappresentata dalla mobilitazione dei cittadini intorno a questioni di interesse comune, come il clima o in generale il futuro (si vedano le mobilitazioni ispirate da Greta Thunberg e quelle promosse delle Sardine). In più, si mette in luce come l'86% degli intervistati in generale sia a favore della riduzione del numero dei parlamentari (rispetto agli elettori dei principali partiti vi è un 38% che valuta la riduzione molto positiva ed un 48% che la ritiene comunque positiva). Cfr. DEMOS & PI, *Gli italiani e lo Stato (rapporto 2019)*, consultabile su www.demos.it.

[391] Su tali aspetti si vedano, su tutti, P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 184 e C. FUSARO, *Perché non è possibile votare "no"*, cit., p. 243.

revisione e la ricostruzione della rete della rappresentanza politica, per assicurare la coincidenza di un centro decisionale e di un centro di partecipazione»[392].
Infatti, «favorendo la partecipazione di tutti gli elettori alla vita di un partito politico, si restituirebbe loro molto più di quanto perderebbero, dal punto di vista dell'incidenza del voto nella determinazione dei rappresentanti, con la revisione costituzionale»[393] su cui saremo chiamati ad esprimerci al referendum popolare richiesto ai sensi dell'art. 138 della Carta costituzionale.

2. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI CONSIGLIERI REGIONALI: EVOLUZIONE NORMATIVA E PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL CENTRALISMO DELLA CORTE.

di *Aniello Formisano*

SOMMARIO: 2.1. Il ruolo dell'autonomia statutaria nella determinazione del numero dei consiglieri regionali e il decreto legge n. 138/2011. 2.2. Evoluzione della nozione del "coordinamento della finanza pubblica" e il ruolo della Corte nel periodo della crisi economica. 2.3. La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012 e il limite dell'"armonia della Costituzione": la progressiva crisi del principio di autonomia. – 2.3.1. La Corte "salva" le Regioni speciali. Note critiche alla soluzione adottata. – 2.4. Il decreto legge n. 174/2012 e l'"eutanasia" dell'autonomia regionale. – 2.5. La soluzione della Corte costituzione n 23/2014 e l'evoluzione giurisprudenziale. – 2.6. Il progressivo centralismo della Corte durante i periodi di crisi economica. Quale sorte per l'autonomia regionale?

2.1. Il ruolo dell'autonomia statutaria nella determinazione del numero dei consiglieri regionali e il decreto legge n. 138/2011.

Fino all'intervento della giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma costituzionale n. 1 del 1999, uno dei pochi punti fermi della dottrina era la convinzione che la determinazione del numero dei consiglieri regionali rientrasse nella competenza generale dello statuto in materia di forma di governo. Una simile interpretazione era fondata sostanzialmente su tre argomenti: il primo di natura storica evidenziava che, mentre prima della riforma dell'art. 122 Cost. la fissazione del numero dei consiglieri regionali era riservata alla legge statale, il testo della disposizione riformata con la legge n. 1 del 1999 non conteneva più detta riserva; il secondo di carattere letterale, in relazione al fatto che la forma di governo regionale rientra nella competenza dello statuto regionale ordinario; il terzo di natura sistematica che, facendo leva sulla competenza residuale in favore della legislazione regionale, escludeva che lo Stato fosse ancora competente in questa materia, non essendo espressamente attribuita allo stesso dopo le riforme del 1999 e del 2001. Questi, pertanto,

[392] S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, cit.
[393] G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 128.

rappresentavano i pochi punti di convergenza sia in dottrina[394] che nella giurisprudenza[395], prima della riforma di cui si dirà di seguito. Lo scenario muta dopo il d. l. n. 138/2011 ("Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo")[396], convertito, con modificazioni, con l. n. 148/2011, il quale si colloca tra le

394 Sul punto ex *multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013, pp. 1-3; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Mulino, Bologna, 2002, p. 291; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI - C. FUSARO (a cura di), *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni. Art. 121, 122, 123, 126 supplemento*, Zanichelli- Soc. ed. Foro italiano, Bologna - Roma, 2003, pp. 105 ss.; A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, in ID. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 189; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 127; M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli- Soc. ed. Foro italiano, Bologna-Roma, 2002, pp. 105 ss; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008, p. 221; M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?*, in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009, p. 23; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 65; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 43; M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, Cedam, Padova, 2008, p. 217 nt. 25 e p. 261 (nella parte in cui afferma che «la determinazione del numero dei consiglieri regionali è oggi pacificamente inclusa nella competenza statutaria»; si v. inoltre *ivi*, a p. 261-267 il quadro delle discipline statutarie introdotte fino al 2008); A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzion*e, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 2428; G. M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?,* cit. p. 23; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 65; E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 360; F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in *Giur. cost.*, 2012*;* G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 281 ss. La sentenza in questione affermava «la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione».

395 Corte cost., sent. n. 188/2011, punto 4.1. del *Considerato in diritto*, nella parte in cui afferma che: «la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione». Nella sentenza si rileva che la determinazione del numero dei consiglieri è riservata allo statuto regionale. E' vero che tale affermazione, in entrambe le sentenze, è fatta per precisare che la disciplina di tale materia spetta allo statuto e non alla legge regionale, ma se questa affermazione si basa sulla competenza dello statuto in materia di forma di governo regionale (cui il numero dei consiglieri viene espressamente ricondotto dalla sent. n. 3/2006, richiamata dalla sent. n. 188/2011) e non si vede perché tale riserva non dovrebbe operare anche nei confronti del legislatore statale. Sulla sentenza n. 188/2011 si v. il commento di G. TARLI BARBIERI, La *sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, cit.; F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, cit.; G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in *Diritti regionali*, 17 giugno 2011.

396 Sull'utilizzo della decretazione di urgenza si v. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in AA. VV., *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 649 ss., secondo cui l'emergenza è destinata a cessare e le previsioni normative emanate per far fronte a simili situazioni sono destinate ad avere vigore temporaneamente; l' A. nota, tuttavia, che si è verificato un fenomeno di «stabilizzazione dell'emergenza», per cui esistono situazioni qualificate dal legislatore come stati di «necessità» o «emergenze» ma che in realtà costituiscono problemi strutturali e che vengono affrontate con una

misure tese a ridurre i c. d. "costi della politica". Il decreto prevede una serie di misure rivolte da un lato alla diminuzione del numero dei consiglieri regionali e assessori regionali[397] e dall'altro ad inserire una nuova disciplina dell'indennità per coloro che coprono le cariche elettive[398]. Ebbene, come prima rilevato, lo Stato non ha una competenza nel determinare la composizione dell'organo elettivo.

La scelta adottata per "aggirare" detto rischio è stata l'introduzione delle c.d. "misure premiali", come emerge già dalla rubrica dell'articolo[399]. Infatti, il legislatore per evitare rischi di illegittimità costituzionale ha previsto una serie di misure e agevolazioni, che consistevano in alcuni sconti ai fini del concorso degli obiettivi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno ex art. 20, d. l. n. 98/2011, delle Regioni ordinarie e speciali[400] che si adeguassero a una serie di determinati *standard* al fine di essere definite "virtuose". Il meccanismo, quindi, si sostanziava in una scelta da parte delle Regioni le quali potevano

legislazione che tende a perdere la caratteristica della provvisorietà e a diventare permanente; E. BALBONI - M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo,* in *Federalismi,* n. 21/2012; in generale si rinvia ai contributi apparsi nel fascicolo n. 4/2012 della rivista "*Le Regioni"*, dal titolo "Ripensando le Regioni". L'urgenza di assicurare un "coordinamento della finanza pubblica" fra Stato e Regioni, è stata spesso ritenuta un presupposto sufficiente per ricorrere all'adozione di decreti-legge (n. 138 e n. 174) cui affidare il compito di "salvare l'Italia". Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 151/2012, ha avuto modo di precisare che «le norme costituzionali […] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto di competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, *neppure in situazioni eccezionali* [corsivo mio]. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale».

[397] Al riguardo si v. F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti,* in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 99 ss., il quale si interroga sui motivi di questo aumento del numero dei consiglieri regionali. L'A. individua il motivo di questa tendenza nella volontà di voler trasformare il Consiglio regionale, da organo ricostretto e con funzioni prevalentemente esecutive, in una vera e propria assemblea legislativa ampiamente rappresentativa e con funzioni prevalentemente legislative.

[398] Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 110, dove osserva che «le autonomie territoriali, nella confusione ordinamentale in cui ormai versano, sono viste come una diseconomia, un fattore di spreco da razionalizzare». Al riguardo si vedano anche le riflessioni di S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 83, che sottolinea come in tale fase abbia «trovato posto, sotto forma di riduzione dei costi della politica, una normativa che sta erodendo la tenuta democratica delle autonomie locali e, ancora di recente, delle Regioni medesime».

[399] Titolo della rubrica "Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali". Sull'originaria natura "premiale" delle indicazioni di cui al d. l. n. 138/2011, si v. A. STERPA, *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?,* in *Federalismi*, n. 16/2011, p. 3; sul punto si v. anche G. D'AURIA, *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica,* in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 15.

[400] L'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 prevede che «l'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente». L'art. 14, c.2, prevedeva che, ove le Regioni speciali non si fossero adeguate ai parametri indicati al primo comma dello stesso articolo, ad esse non si sarebbe potuto applicare l'art. 27, l. n. 42/2009, e il mancato adeguamento avrebbe potuto essere valutato «ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente» (sul punto cfr., D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013).

decidere di adeguarsi o meno a questi parametri. Da ciò ne derivò la definizione di questo meccanismo nei termini di «ricatto finanziario»[401].

Va precisato che, successivamente, a seguito alle modifiche introdotte con l'art. 30, c. 5, l. n. 183/2011 è stato eliminato il riferimento alla "virtuosità" delle Regioni, di cui al testo del decreto, prevedendo semplicemente che le Regioni "adeguano"[402], nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi statuti ai parametri ricordati. In tal modo, i vincoli alle Regioni perdono il carattere "incentivante", assumendo ben altra portata precettiva[403]. La disciplina veniva contenuta nell'art. 14 del decreto, che prevedeva il numero massimo di consiglieri regionali[404] e assessori regionali[405] e il termine entro il quale attuare la riduzione[406]. Il numero dei consiglieri regionali risultava determinato in misura fissa, sia con il sistema previgente, rappresentato dalla l. n. 108/1968, che con la nuova normativa, essendo connesso a determinati limiti di fasce delle popolazioni[407].

Ebbene, da un confronto delle due normative, emerge che il numero di consiglieri regionali risulta pari a quello definito dalla normativa previgente per le sole Regioni con una popolazione compresa tra i due e i tre milioni di abitanti e superiore rispetto agli otto milioni[408]. Da ciò ne consegue una riduzione drastica del numero dei consiglieri regionali[409].

Si riporta al riguardo la seguente tabella riepilogativa al fine di chiarire il presente confronto

---

[401] A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?*, in *Federalismi*, n. 16/2011, p. 4.

[402] Sul punto si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit., p. 4.

[403] Al riguardo si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, p. 33.

[404] Il c. 1, lett. *a*), dispone infatti: «Previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero».

[405] La lett. *b*) afferma: «Previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna Regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

[406] Il termine entro il quale realizzare le riduzioni del numero dei consiglieri e assessori è fissato in sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto ed è previsto dall'art. 14, c. 1, lett. a) e b).

[407] Al riguardo si v. N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali, in Consiglio regionale del Piemonte, Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Giuffrè, Torino, 2010, p. 303, afferma che «questa disposizione provoca necessariamente effetti di dis-proporzionalità», riportando una serie di interessanti dati al riguardo.

[408] G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit. p. 10; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014, p. 63.

[409] F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, cit., pp. 99 ss., dove osserva che la tendenza all'aumento del numero dei consiglieri registrato nei nuovi statuti rispondeva all'esigenza di adeguamento ad una attività legislativa più impegnativa e alla volontà di trasformare il vecchio Consiglio regionale, organo più ristretto e con significative funzioni anche esecutive, in una vera e propria assemblea legislativa, ampiamente rappresentativa e con funzioni prevalentemente legislative.

popolazione	n° mass. cons. D.L. 138/2011	n° di cons. L. 108/1968
< 1000000	20	**30**
> 1000000 < 2000000	30	**40**
> 2000000 < 3000000	**40**	**40**
> 3000000 < 4000000	40	**50**
> 4000000 < 6000000	50	**60**
> 6000000 < 8000000	70	**80**
> 8000000	**80**	**80**

In considerazione della esiguità del numero dei consiglieri regionali che possono essere inseriti nelle varie Regioni, il limite massimo rappresenta di fatto il numero che sarà adottato da ciascuna Regione[410].

Ulteriore elemento di differenza tra la vecchia normativa e la nuova viene determinato dall'art. 14, c. 1, lett. a), d. l. n. 138/2011, che stabilisce che le Regioni, con un numero di consiglieri regionali inferiore rispetto a quello previsto, non possono aumentarne il numero. Lacuna di entrambi sistemi, è l'assenza di un sistema proporzionale diretto a garantire ai cittadini «il diritto di essere egualmente rappresentati»[411]. Con l'art. 14, inoltre, viene sottratta alle Regioni qualsiasi forma di reale apprezzamento in merito alla composizione dell'assemblea legislativa. Da ciò ne è conseguita un'ulteriore forma di espropriazione della autonomia regionale, in quanto le "Regioni virtuose" si sarebbero viste private con la presente legge di qualsiasi autonomia decisionale sulla formazione e composizione numerica delle assemblee elettive[412].

Occorre ora procedere alla disamina della *ratio* sulla quale si fonda il d. l. n. 138/2011. La *ratio* effettiva non era quella di procedere a un riordino delle cariche pubbliche, ma al risparmio di spesa [413], connesso alle cariche politiche rientranti nell'ambito del

[410] G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del Regionalismo italiano*, cit., p. 11.

[411] Al riguardo si v. M. OLIVETTI *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2013, p. 7.

[412] Al riguardo parte della dottrina ha ritenuto che se effettivamente lo scopo della riforma era ridurre i costi, anziché ridurre il numero dei componenti delle Assemblee elettiva, si potevano ridurre gli emolumenti. Al riguardo si v. le riflessioni di R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, n. 1/2012, p. 102, dove osserva che: «Il fatto che in alcuni paesi europei la remunerazione abbia addirittura luogo, a livello regionale, a mezzo di semplici gettoni di presenza o attraverso modesti forfait annui può già offrire spunto per individuare interessanti alternative alla logica grezza del taglio numerico diretto della rappresentanza». Dello stesso avviso è anche G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., pp. 4 -5; G. TARLI BARBIERI, La *potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 108; E. A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 6.

[413] S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 28, il quale sottolinea che «L'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini».

«conseguimento degli obiettivi stabiliti dal «coordinamento della finanza pubblica»[414]. Tuttavia, il legislatore, come visto, ha fissato una serie di disposizioni particolarmente puntuali, nonostante si trattasse di una competenza di natura concorrente. Da ciò, come si avrà modo di analizzare, è stato inaugurato un lungo contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

2.2. Evoluzione della nozione del "coordinamento della finanza pubblica" e il ruolo della Corte nel periodo di crisi economica.

Prima di svolgere una analisi della evoluzione giurisprudenziale sul tema della riduzione del numero dei consiglieri regionali, appare opportuno soffermarsi sulla nozione del "coordinamento della finanza pubblica"[415], sul quale si è fondato l'intervento del legislatore in materia di riduzione del numero dei consiglieri regionali.

Prima della crisi economica, quindi, nel periodo che va dal 2001 al 2009, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, emerge chiaramente un notevole ricorso al parametro dell'art. 117, c. 3, Cost., impiegato dallo Stato come strumento per portare una riduzione della spesa pubblica delle Regioni, che provvedono a sollevare questione di legittimità costituzionale, se le disposizioni statali trascendono il principio fondamentale. Sul punto, la Corte ho fornito una serie di indicazioni sulle quali fondare l'interpretazione del suddetto articolo[416]. In particolare, la Corte ne metteva in evidenza l'aspetto funzionale, dichiarando che esso non rappresenta una semplice materia[417]. La legge statale deve porre, quindi, un limite complessivo della spesa, non dei vincoli puntuali sulla destinazione delle risorse.

---

[414] Art. 14, c. 1, d. l. n. 138/2011.

[415] Al riguardo si veda la definizione Bachelet ha dato al coordinamento inteso come figura organizzatoria nell'ambito delle amministrazioni, ove affermava che esso tende a «garantire contemporaneamente le autonomie dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni», V. BACHELET, *voce "Coordinamento",* in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 630, ss. Sul coordinamento dinamico e sulle caratteristiche delle disposizioni legislative che concorrono a definirlo oggi v. L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, n. 11/2011. Per coordinare occorre quindi che ci siano dei soggetti la cui attività possa poi venire indirizzata da un altro soggetto o ente, tendenzialmente ma non necessariamente sovraordinato, che garantisca il perseguimento di uno scopo comune. Come osserva G.C. DE MARTIN nella Relazione al Convegno promosso dall'ISSIRFA e dal Centro di Studi sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", *Il regionalismo italiano fra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, Roma, 13/06/13. Si chiedono quale sia la differenza fra mantenere nel c. 3 o spostare nel c. 2 il "coordinamento della finanza pubblica", dato il ruolo pressoché esclusivo che la legge statale svolge nella definizione dell'assetto del sistema finanziario, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 5.

[416] Per una analisi della evoluzione giurisprudenziale della nozione di "coordinamento della finanza pubblica" si v. T. CERRUTTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale,* cit., pp. 25 ss; L. CAPPUCCIO, *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in *Revista d'Estudis Autònomics i Federals*, n. 26/2017, pp. 139 ss.

[417] Corte cost., sent. n. 313/04, dove afferma che «Il coordinamento cui fa riferimento l'art. 117, c. 3 Cost., è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato». La Corte ribadisce però che il suo carattere di materia concorrente fa sì che lo Stato debba fissare solo i principi della "condotta finanziaria" della Regione, lasciando a questa il dettaglio. Sul punto v. L. DEGRASSI, *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2010, p. 233. Per quanto concerne la determinazione dei principi fondamentali che devono essere seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, questi debbono unicamente avere ad oggetto l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale»; «la crescita della spesa corrente» (Corte cost., sent. nn. 36/04, 390/04, 417/05, 449/05, 88/06, 95/07, 289/08, 237/09).

Con riferimento, invece, alle misure dirette alla fissazione di limiti puntuali delle voci di spesa, la Corte aveva tendenzialmente escluso la possibilità di procedere a una fissazione puntuale delle singole voci in diverse sue pronunce[418]. Quanto detto vale anche con riferimento alla autonomia regionale, dove la Corte non si è spinta ad affermare che, per ragioni di contenimento della spesa regionale, sia possibile fissare dei vincoli che non lasciano alle Regioni un margine di discrezionalità, allo scopo di non lederne l'autonomia[419].

Tale questione si è posta anche con riferimento alle Regioni speciali, per comprendere se queste fossero o meno sottoposte alle disposizioni statali di "coordinamento di finanza pubblica"[420]. Ebbene, la Corte già in varie pronunce ha avuto modo di affermare che le norme in questione si applicassero anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, in considerazione del fatto «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. […] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno […] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali

[418] Si fa riferimento alle spese riguardanti assunzioni di personale in una percentuale definita (Corte cost., sent. n. 390/04); a studi, consulenze, missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (Corte cost., sent. n. 417/05); al rimborso delle spese per i viaggi in aereo del personale (Corte cost., sent. nn. 449/05 e 95/07), la diminuzione dell'indennità degli organi politici (Corte cost., sent. n. 157/07), il numero massimo e i compensi di amministratori di società partecipate della Regione (Corte cost., sent. n. 159/08); la riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio (Corte cost., sent. n. 297/09).

[419] Legislatore statale può, infatti, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (Corte cost., sent. n. 182/2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (*ivi*, nonché Corte cost., sent. nn. 289/2008 e 169/2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (Corte cost., sent. n. 182/2011). In dottrina si v. N. VICECONTE, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-regioni,* in *Rivista AIC*, n. 2/2012; L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica,* in *Federalismi*, n. 1/2011; E.A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit., pp. 14 ss.

[420] Per una puntuale trattazione riguardo il tema del "coordinamento della finanza pubblica" già prima del periodo di crisi economica, si v. G. POSTAL, Il *concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Sudtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano,* in *Le Regioni*, n. 5/2011. In particolare, l'A. rileva, a pagina 23, che già con il d. d. l. n. 3100 del 29 settembre 2007 vi è stato un tentativo da parte del legislatore statale di introdurre, all'art. 19, l'adeguamento al principio del "coordinamento della finanza pubblica" alle Regioni a statuto speciale e Provincie Autonome.

di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata»(corsivo mio)[421].

In particolare, il ricorso al "coordinamento della spesa pubblica", da parte del legislatore italiano, a fronte della diffusione della crisi economica, viene giustificato da interventi rivolti a consentire il rispetto dei vincoli europei di bilancio e per garantire il controllo della spesa pubblica[422], divenendo progressivamente la materia del "coordinamento della finanza pubblica" una "super-materia"[423], o meglio una competenza trasversale, tale da incidere su altre materie di competenza sia concorrente che residuale[424]. Infatti, le Regioni sono state sempre più considerate come dei veri e propri centri di spesa, in grado di incrementare una espansione del debito pubblico, divenendo, quindi, necessario sottoporle a radicali misure di razionalizzazione[425]. Alla luce di quanto detto, come si vedrà, dall'analisi

---

[421] Corte cost., sent. n. 425/2004, in *Le Regioni*, 2005, pp. 671 e ss.; *ivi*, M. BARBERO, Golden rule: "*non è tutt'oro quel che luccica"!*, pp. 675 e ss. Al riguardo si v. anche Corte cost., sent. n. 425/2004, par. 5 del *Considerato in diritto*, dove si legge che «la finanza delle Regioni a statuto speciale è […] parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. Corte cost., sent n. 416/1995; n. 421/998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. Corte cost., sent n. 36/2004). Il nuovo sesto c. dell'art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata».

[422] Per una analisi sui vincoli europei di bilancio e sulle conseguenze finanziarie delle pronunce della Corte costituzionale, si v. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017, pp. 3-8, rinviandosi all'ampia bibliografia. Sul punto si v. anche M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1-49.

[423] T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, cit., p. 29.

[424] Sul punto si v. S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014; P. CARETTI, *La riforma del titolo V Cost*., in *Rivista AIC*, n. 2/2014; R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014; R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in F. PALERMO - S. PAROLARI *(a cura di), Riforma costituzionale e Regioni. Rilfessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015, p. 15 ss*;* G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 241 ss.; F. GABRIELE, *Il Regionalismo tra crisi e riforme*, in Rivista *AIC*, n. 4/2014; A. ANZON, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo, in Osservatorio AIC*, n. 1/2015; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 12; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale del Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile tra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015, p. 4.; F. PALERMO-S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a rima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzion*e, Eurac, Bolzano, 2015; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia,* in *Le Regioni*, 2011, pp. 557 ss, il quale sostiene che siamo di fronte a un fenomeno di "polverizzazione" delle materie regionali.

[425] Peraltro, come ben osserva S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema,* in *Federalismi*, n. 17/2012, p. 1, con riferimento agli enti locali, «[l]'attuale assetto delle autonomie locali – nella fase particolarmente sfavorevole del ciclo economico, che sembra destinata a perdurare, per il prolungarsi della distanza temporale tra stagnazione/recessione e ripresa – è tendenzialmente considerato soprattutto come una diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza». Sembra utile rinviare pure

della giurisprudenza della Corte, tesa a "far salva" la normativa statale sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali, deriva una inesorabile compressione dell'autonomia, emergendo una inversione di logica nel rapporto tra autonomia e coordinamento finanziario, dove la seconda determina la misura della prima[426].

2.3. La sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012 e il limite dell'"armonia della Costituzione": la progressiva crisi del principio di autonomia.

Svolte le dovute premesse sul tema del "coordinamento della finanza pubblica", occorre spostare l'attenzione sulla giurisprudenza costituzionale che ha riguardato il d. l. n. 138/2011, in particolare la sentenza n. 198/2012[427], con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata, a fronte dei vari ricorsi proposti dalle Regioni ordinarie e speciali.

Le Regioni, avvertendo una lesione della propria autonomia, hanno impugnato il presente decreto. Le osservazioni delle Regioni sono state le seguenti: il combinato disposto degli artt. nn. 122 e 123 Cost., per le Regioni ordinarie, e quello dell'art. 116 Cost., per le Regioni speciali, portava a una individuazione chiara nello statuto regionale quale fonte competente a disciplinare la forma di governo regionale[428].

---

alla ricostruzione dell'impatto del principio del "coordinamento della finanza pubblica" sull'autonomia regionale, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e della l. cost. 1/2012, di G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, n. 3/2012, pp. 563 e ss., nonché a A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale,* in *Forum Quad. cost.*, 2 ottobre 2012, pp. 12 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 9 ss.

[426] Sul punto si v. E. A. FERIOLI, *La decretazione della crisi e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit., p. 7. Sul ruolo da "protagonista" della Corte costituzionale nel determinare le sorti del sistema delle autonomie si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 145; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p. 66. Per una analisi generale del ruolo fondamentale assunto dalla Corte costituzionale nei periodi di crisi economica si v. M. TROISI, *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019, p. 364, la quale osserva che «Nella permanente tensione tra rigore finanziario e ramo dei diritti, dunque, spetta al Giudice costituzionale sindacare la ragionevolezza delle scelte del legislatore, considerando (con i mezzi più opportuni e in modo trasparente) la sostenibilità economica delle scelte, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e una certa scala di priorità assiologica nelle valutazioni di politica economica, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti fondamentali».

[427] Sulla decisione si vedano i commenti di G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano,* cit.; S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, n. 4/2012.; F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 107 ss.; L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198,* in *Federalismi*, n. 19/2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit.; L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e "rappresentanza politica" – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del "Considerato in diritto" della sentenza n. 198 del 2012*), in *Diritti regionali*, 11 ottobre 2012; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi*, n. 8/2013.

[428] Le Regioni ordinarie hanno ravvisato la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. (in relazione a razionalità ed eguaglianza), in quanto la norma impugnata discriminerebbe quelle Regioni che, avendo un numero di consiglieri inferiore al massimo consentito, non lo possono aumentare unitamente al principio di ragionevolezza, visto che il termine imposto per apportare le modifiche è inferiore rispetto quello che potrebbe essere necessario in caso di impugnazione governativa o richiesta di referendum sulle leggi di modifica degli statuti regionali; art. 3 Cost. e

Seguendo *l'iter* argomentativo sostenuto dalle Regioni, non sarebbe ammessa, in tale materia, una invasione da parte di una fonte statale, in quanto lo Stato può fissare solo i principi in materia di "coordinamento della finanza pubblica".

La Corte costituzionale ha dichiarato in *primis* inammissibili molte questioni riguardanti la violazione di una serie di parametri addotti dalle Regioni[429]. Nel merito, con riferimento alle Regioni speciali, ha dichiarato incostituzionali le previsioni di cui all'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011[430], sottraendo quest'ultime ai tagli statali. La Corte è partita dal presupposto che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti». Dal momento che tali fonti sono adottate con legge costituzionale, l'adeguamento da parte delle rispettive Regioni ai parametri di cui all'art. 14, c. 1, richiede «la modifica di fonti di rango costituzionale», rispetto alle quali «una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni»[431]. Pertanto, le Regioni speciali devono essere poste in salvo da qualsiasi forma di «limiti e condizioni», che il Governo, per questa via, voglia imporre loro, oppure voglia semplicemente porre quale «condizione per l'applicazione» dell'art. 27, l. n. 42/2009 o «riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie»[432]. In relazione, quindi, alle argomentazioni poste dalla Corte, emerge che la disciplina relativa alle Regioni a statuto speciale è contenuta nei rispettivi statuti e l'adeguamento delle Regioni a statuto speciale ai parametri posti dall'art. 14, richiederebbe una modifica attraverso fonti di rango costituzionale. Pertanto, attraverso il ricorso a una legge ordinaria, si realizzerebbe una indebita compressione dell'autonomia speciale delle Regioni speciali[433], ponendosi in contrasto con l'art. 116 Cost., invocato dalle Regioni speciali.

---

ragionevolezza sarebbero inoltre violati perché si produrrebbe una situazione di squilibrio fra Regioni con diverso numero di abitanti; 70 Cost., poiché con l'uso della decretazione d'urgenza si sottrarrebbe illegittimamente alle Camere la funzione legislativa; 77 Cost., in quanto il fatto che le disposizioni sui numeri di assessori e consiglieri entrino a regime solo con la legislatura successiva, ne farebbe venire meno i requisiti di straordinaria necessità e urgenza; 114 Cost., in quanto si reintrodurrebbe la "superata centralità"; 116 Cost. e diverse norme degli statuti speciali concernenti la disciplina degli organi di governo regionali e l'autonomia finanziaria, che risulterebbero illegittimamente modificate da una fonte primaria (violandosi così anche la leale collaborazione); 117, c. 2 Cost., in quanto lo Stato eccederebbe dalle proprie competenze legislative; c. 3, per l'oltre passamento del limite dei principi fondamentali nel "coordinamento della finanza pubblica" e c. 4, in quanto la disciplina inerirebbe anche a materie di potestà residuale regionale; 119 Cost., per la violazione dell'autonomia finanziaria; 122 e 123 Cost., in quanto la materia è la forma di governo, di competenza statutaria.

[429] La dichiarazione d'inammissibilità riguarda la pretesa violazione degli artt.: 3 Cost., per carenza d'interesse, non essendoci nessuna Regione il cui numero di consiglieri sia al di sotto di quello previsto dalla norma impugnata; 97 Cost. e principio di leale collaborazione, per difetto di motivazione; 114 Cost., per "incoerenza del parametro evocato"; 70 e 77 Cost., in quanto non rientranti nel Titolo V e comunque non suscettibili di "ridondare" sul riparto di competenze legislative.

[430] L'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 prevede che «L' adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente».

[431] Cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

[432] Cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*.

[433] Sul punto si vedano anche le considerazioni espresse da G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 109, nota 50.

Con riferimento ai ricorsi presentati dalle Regioni ordinarie, il ragionamento posto dalla Corte non viene impostato sui propri precedenti in materia, cioè sulla possibilità di ricondurre detto intervento nell'ambito della potestà statutaria, né viene posto in riferimento al "coordinamento della finanza pubblica"[434]. L'argomentazione della Corte si fonda sul vincolo del limite dell'"armonia con la Costituzione"[435], derivandone l'obbligo delle Regioni di adeguarsi e conformarsi, in quanto il d. l. n. 138/2011 sarebbe una esplicitazione del principio in base al quale «tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati»[436].

La Corte fa una distinzione tra finalità della norma impugnata e materia della norma. La finalità viene rappresentata dal "coordinamento della finanza pubblica" mentre la materia è identificata dalla Corte nella «struttura organizzativa delle Regioni»[437]. La finalità, ritiene la Corte, viene perseguita legittimamente dallo Stato in quanto si limita a fissare i limiti

---

[434] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 109 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012),* cit., p. 102; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano,* cit., p. 6.

[435] Detto limite è stato introdotto dalla riforma del 2001. Nella versione originaria della Costituzione veniva previsto per gli statuti ordinari il limite dell'"armonia con le leggi della Repubblica" e quello, di merito, dell'"interesse nazionale". Già con riferimento al limite dell'"armonia alle leggi della Repubblica" sussistevano gravi incertezze interpretative. Al riguardo L. PALADIN, *Diritto regionale,* Cedam, Padova, 2000, p. 47, lo definiva come una «equivoca espressione costituzionale»; A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 262, dove affermava che la formula dell'"armonia" contenuta nell'art. 123 Cost. rimane per molti versi oscura e dà luogo ad un "rompicapo ermeneutico"; E. CHELI, *La Regione Toscana*, in E. CHELI- U. DE SIERVO - G. STANCANELLI - D. SORACE - P. CARETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana,* Giuffrè, Milano, 1972, p. 39, il vincolo dell'"armonia con la Costituzione" andava invece considerato quale parametro di merito cui doveva attenersi il Parlamento in sede di approvazione degli statuti ordinari. Sulla stessa linea anche U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni,* Giuffrè, Milano, 1974, p. 182; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1, Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1984, p. 125, il quale notava che la formula della armonia con le leggi «può anche significare, e così è stata intesa […] dalla Corte costituzionale con la sent. n. 40/1972, […] che gli statuti debbano […] conformarsi ai principi della legislazione statale incidenti sulle materie che ne formano il proprio oggetto […] o su materie con quelle connesse». Venuto meno l'"interesse nazionale" e l'"armonia con le leggi della Repubblica", in dottrina vi è stata difficoltà nel delimitarne i confini. In dottrina sono emerse varie posizioni; una tesi estrema, formulata da A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni,* in *Rass. parl.,* 2000, p. 618, il quale definisce detta formula come priva di un significato; dall'altro estremo si pone chi considera la clausola in questione come uno strumento che consente di derogare la Costituzione, si v. F. SORRENTINO - R. CALVANO, *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corr. Giur.*, 2000, p. 425; altri legano la clausola come uno strumento in grado di garantire il principio di unità indivisibilità della Repubblica. Sul punto si v. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale,* in *Le Regioni*, 2000, p. 574. Per una analisi delle varie posizioni si veda anche A F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, cit. Sul punto si v. anche A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003; P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI - R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana,* Giappichelli, Torino, 2002, p. 114; G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, cit., p. 5756; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001),* in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 204. Per una valida ricostruzione delle varie tesi prospettate sul tema dei limiti della potestà statutaria, appare opportuno rinviare a F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, Padova, 2012, pp. 20 ss.

[436] M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 7.

[437] *Considerato in diritto*, n. 6.1. Sul punto si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge,* cit., p. 6.

massimi della spesa e il limite massimo del numero dei consiglieri regionali. L'attenzione del Giudice delle Leggi viene posta, come detto, non nell'ambito della finalità, ma sulla materia, sul terreno impervio della nozione limite dell'"armonia con la Costituzione"[438], analizzando se la normativa in questione risulta conforme all'artt. 48 e 51 Cost., collegati con l'art. 3 Cost.[439]. Secondo la Corte, infatti, in assenza di criteri del legislatore sulla composizione degli organi regionali, si potrebbe realizzare una disuguaglianza nel rapporto tra "elettori eletti" (e quello di "elettori-assessori"), in quanto i seggi possono essere ragguagliati in misura diversa nella popolazione. Da ciò ne consegue che il valore del voto degli elettori risulterebbe diverso da Regione a Regione. Pertanto, i parametri al quale ricorre la Corte sono rappresentati dagli artt. 48 e 51 Cost., collegati al principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost., in quanto assumono valore fondamentale per legittimare interventi diretti a fissare limiti al numero dei consiglieri regionali.

La sentenza in questione è stata particolarmente criticata dalla dottrina in *primis* perché non sembra che la Corte tenga in considerazione della riforma del Titolo V che ha trasformato il limite dell'"armonia alle leggi" della Repubblica in "armonia con la Costituzione", ingenerando una confusione dei due concetti.

L'"armonia con la Costituzione", come è stato osservato[440], non consiste un vincolo di competenza a vantaggio di una fonte di competenza di rango sub-costituzionale per la giustificazione di una disciplina. Ma il limite in questione era stato utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale, anteriore alla sentenza n. 198/2012[441], quale parametro dei giudizi sorti da impugnazioni del Governo degli statuti approvati dalle Regioni e non nel caso di giudizi derivanti da impugnazioni, da parte delle Regioni, di atti statali avente forza di legge (come avvenuto nel caso di specie). Pertanto, da ciò ne deriverebbe una confusione tra

[438] La Corte costituzionale estende tali principi anche alla fissazione del numero degli assessori. Specifica infatti che «come già notato, il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sent. n. 96/1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

[439] Si riporta il punto 6.1. del *Considerato in diritto* della sentenza in commento: «In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione». Una critica svolta sulla sentenza della Corte non con riferimento al "coordinamento della finanza pubblica" ma con riferimento alla tema dell'"armonia con la Costituzione", viene ben messa in luce da L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013, p. 8.

[440] In tal senso si v. M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 201*2, cit, p. 5.

[441] Al riguardo si v. ad esempio Corte cost. sent., n. 196/2003, nella parte in cui afferma che «gli statuti, nel disciplinare le materie di loro competenza dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione». Sul punto si v. il commento di F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

i due concetti, sembrando che con la presente sentenza sia stato reintrodotto il superato principio dell'"armonia alle leggi della Repubblica"[442].

In secondo luogo, anche volendo svolgere alcune riflessioni sulla linea argomentativa della Corte, cioè che la legge sarebbe in grado di realizzare l'uguaglianza del voto, vale a dire una "pari pesatura" dell'elettore nelle varie Regioni, non può non farsi riferimento a un rilievo dal quale emerge chiaramente una distorsione del rapporto tra cittadini e elettori.

La determinazione di soglie fisse non può risultare in grado di garantire il diritto a essere "ugualmente rappresentati"[443]. Quanto detto emerge chiaramente se confrontiamo i "tetti" al numero dei consiglieri in base alla popolazione, fissati dalla legge in questione in relazione alle due Regioni Umbria e Molise. Infatti, in base al d. l. n. 138/2011, Umbria e Molise avrebbero lo stesso numero di consiglieri regionali nonostante il Molise abbia una popolazione che è tripla rispetto all'Umbria[444]. Altresì, in astratto, nel caso in cui una delle Regioni non avesse adottato il limite massimo fissato dalla norma, si sarebbe realizzato in misura ancora maggiore una sperequazione del rapporto tra cittadini e elettori nelle due Regioni[445]. Ne consegue che la *ratio*, individuata formalmente dalla Corte nella uguaglianza del voto, non sarebbe realizzata con la misura in questione[446]. Emerge da ciò, il reale motivo

---

[442] Di questo avviso è M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., pp. 4 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., p. 7.

[443] Sul punto si v G. FERRAIUOLO, Il *numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., pp. 11-12, il quale ben mette in rilievo le criticità della sentenza della Corte Costituzionale, fondata sul tema dell'uguaglianza del voto. L'A. afferma, infatti, che: «non sarebbe possibile ricostruire la *ratio* del decreto legge invocando l'eguaglianza del voto e nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive laddove l'atto governativo si limiti a indicare un numero massimo di componenti e non anche un numero minimo: in tal modo, se fossero verosimili interventi regionali intesi a ridurre il numero di consiglieri e assessori al di sotto della quota indicata dal Governo, il rischio di differenziazione territoriale, oltre una soglia tollerabile, del rapporto elettori-eletti-nominati non sarebbe affatto scongiurato». Pertanto, risulterebbe necessario fissare una soglia minima al fine proprio di garantire l'eguaglianza del voto. Dello stesso avviso è anche P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 196, i quali ritengono discutibile la riconduzione della disciplina di cui all'art. 14, d. l. n. 138/2011 al diritto di essere rappresentati ugualmente in quanto verrebbe leso «nel caso in cui, ad esempio, Regioni molto popolose optassero per un numero di consiglieri particolarmente basso»; S. MANGIAMELI, *Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, il Sole 24 Ore, Milano, 2012, pp. 20 ss; L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, cit., p. 6.

[444] Sul punto si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., p. 41.

[445] Ex *multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., p. 12.

[446] Sul punto si v. S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., p. 2871. Al riguardo si v. anche M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statuaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n.198 del 2012*, cit, p. 7, dove rileva che «da una comparazione fra la Regione ordinaria più popolosa (la Lombardia) e quella meno popolosa (il Molise): mentre nella prima dal criterio previsto sia nella l. n. 108, sia nel d. l. n. 138 (80 consiglieri regionali) risultava la previsione di un consigliere ogni 121.783 abitanti, nella seconda dal criterio previsto nella l. n. 108 (30 consiglieri) risultava un consigliere regionale ogni 10.658 abitanti e dal criterio previsto nel d. l. n. n. 138 (20 consiglieri) un consigliere ogni 16.039 abitanti. E non poteva non essere così, a meno di non immaginare, alternativamente, un mega-Consiglio regionale per la Lombardia o un Consiglio regionale quasi monocratico per il Molise, dato che la prima Regione ha una popolazione di circa trenta volte superiore a quella della seconda»; F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica",* in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 198-199.

della riforma, ossia quello di portare una riduzione degli apparati politici regionali al fine del contenimento della spesa pubblica[447].

Ma se proprio lo scopo alla fine era quello della riduzione della spesa pubblica, sorge la necessità di osservare che il legislatore avrebbe potuto indicare semplicemente l'obiettivo di spesa, attribuendo alle Regioni la possibilità di stabilire le modalità con cui attuare una simile riduzione. Queste, infatti, avrebbero potuto ricorrere eventualmente anche a modalità diverse, attraverso una riduzione dell'indennità dei consiglieri regionali e assessori[448]. Ne risulta che, quindi, la riserva di statuto riguarda il numero dei consiglieri regionali ma non il numero massimo il quale spetterebbe al legislatore statale[449].

2.3.1. La Corte "salva" le Regioni speciali. Note critiche alla soluzione adottata.

Emerge un aspetto particolarmente contradditorio dalla sentenza della Corte. Se l'art. 14 è esplicazione del principio di uguaglianza, la mancata applicazione alle Regioni speciali apparirebbe discutibile in quanto, essendo espressione di un "principio supremo", non

[447] Di tale avviso è S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, cit., p. 2874.

[448] Ex *multis* si v. G. FERRAIUOLO, Il *numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, cit., pp. 4-5; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali,* cit., p. 108. È appena il caso di ricordare che la competenza legislativa statale relativa al "coordinamento delle finanza pubblica" non dovrebbe consentire interventi puntuali in ambiti riservati alla competenza normativa regionale ma solo l'indicazione di finalità tali da non eliminare del tutto spazi di discrezionalità: nel caso di specie, invece, le Regioni non hanno altra scelta che ridurre il numero dei consiglieri regionali, non potendo perseguire altre vie (ad esempio, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri stessi o, più in generale, la riduzione delle spese per il funzionamento del Consiglio). Sulla latitudine di questa competenza, con particolare riferimento alla problematica in questione, si v. A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 1188 ss. Al riguardo appaiono illuminanti le riflessioni svolte sul tema da S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. it. dir. pubbl.* n. 3/2012, p. 618, secondo il quale «nel "campo minato" dei rapporti tra Stato e Regioni, il ricorso da parte della Corte costituzionale all'attrazione in sussidiarietà e a clausole quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e l'ordinamento civile le hanno consentito «di ridefinire le velleitarie e astratte scelte fatte nel 2001. Si può dire che la Corte sia centralista? O va detto piuttosto che la Corte è stata più semplicemente realista, tenendo conto delle deboli forze delle regioni e della inesistenza di classi dirigenti locali, specialmente nel Sud?». Alle domande poste dallo studioso, la risposta giunge da parte di M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 8, nt. 24, il quale osserva che la Corte è e sempre sarà centralista. Alla seconda domanda, invece, occorrerebbe fornire una risposta più articolata in base alla premessa della maggiore qualità ed efficienza dello Stato nei confronti da Regioni.

[449] Al riguardo si v. G. TARLI BARBIERI, *Presentazione rapporto sulla legislazione regionale 2013 del Consiglio regionale della Toscana*, visionabile al seguente link: http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/TARLI%20BARBIERI%20RAPP2013_corretto2.pdf, il quale richiama la metafora usata dal Prof. Merlini in occasione dell'incontro fiorentino, secondo cui «la sentenza produce una sorta di effetto "Maga Magò"[…]; per chi non lo sa la Maga Magò è un personaggio del film "La Spada nella Roccia", ed è nemica di Mago Merlino. Ad un certo punto c'è la disfida tra i due: l'intesa era che non si dovessero evocare draghi, lei però in difficoltà, evoca un drago e Merlino chiede perché ha disatteso il patto. E lei risponde che il patto era di non evocare draghi, ma draghi rossi. Così è un pochino la sentenza 198, che ha delle conseguenze istituzionali per nulla banali, badate! E mi chiedo, a livello regionale, che cosa significhi. Primo: sul funzionamento del consiglio, potremo mantenere le commissioni che abbiamo? Così come sono composte? Le dovremo ripensare e farlo in una logica da accorpamento che temo sarà un accorpamento non privo di disfunzionalità e non per colpa della Regione, ma di questo impatto».

potrebbero sottrarsi nemmeno le Regioni speciali, a meno di non voler considerare la "specialità" come derogatoria dei "principi supremi del nostro ordinamento"[450].

È possibile che la natura giuridica dello statuto speciale possa impedire che condizioni di uguaglianza vengano assicurate su tutto il territorio nazionale?

L'equilibrio tra esigenze di unità, riconducibili anzitutto al principio di uguaglianza ed istanze autonomistiche, è sicuramente instabile [451]. In questa situazione, la Corte costituzionale fornisce le coordinate per realizzare un simile equilibrio. Ciò può ingenerare, in relazione ai diversi periodi storici, un senso di incertezza giuridica visto che gli obiettivi del "coordinamento della finanza pubblica" sono considerati adesso *precetti generali* mentre in precedenza venivano visti dalla Corte come *precetti specifici*[452](corsivo mio).
Eliminata la "strategia ricattatoria" del legislatore verso le Regioni speciali, contenuta nell'art. 14 del decreto, un ulteriore problema si pone.

E' risaputo che la modifica degli statuti speciali avviene tramite il procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. Le varie Regioni speciali, con le leggi costituzionali nn. 1, 2 e 3 del 2013, hanno previsto la riduzione del numero dei consiglieri regionali in Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna ma non nei termini indicati dal decreto[453]. Va rilevato che le modifiche degli statuti per le tre Regioni speciali è frutto di un accordo tra Governo con i Presidenti delle Regioni (mentre nel caso delle Regioni speciali Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige, che hanno espresso un parere negativo, il procedimento si è arrestato)[454]. Sul punto emerge fin da subito una considerazione: il valore del "parere", non essendo vincolante, potrebbe ben essere disatteso dal Parlamento[455].

Proprio l'adozione di una legge costituzionale, da parte delle Regioni speciali, farebbe emergere una "crisi della autonomia"[456]. Quanto detto, si rileva anche dal fatto che la

---

[450] Sul punto si v. A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte Costituzionale (n. 198/2012*), cit., p. 13.

[451] Al riguardo si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 145.

[452] Sul punto si rinvia al § 2.2.

[453] In Sicilia dovrebbero essere 50 e non 70, come invece previsto nella l. cost. n. 2/2013; discorso analogo per Sardegna e Friuli Venezia-Giulia che, con una popolazione inferiore ai due milioni, dovrebbero avere 20 consiglieri, a fronte dei 60 previsti per la prima e dei circa 50 per la seconda, (uno ogni 25.000 abitanti), come previsto rispettivamente nelle leggi cost. n. 3/2013 e n. 1/2013. Secondo R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 113, la sede più adatta per introdurre tale riforma (nonché la più garantistica per le autonomie) sarebbe stata rappresentata dalla legge statutaria. Sulla vicenda v. anche L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 19*, cit., pp. 11 ss.

[454] Sul punto si v. L. MACCARONE., *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198,* cit., p. 11.

[455] La necessità del parere alla Regioni speciali, in caso di modifiche dello statuto ad iniziativa governativa o parlamentare, viene introdotto a seguito della riforma costituzionale n. 2/2001. Sul valore obbligatorio e non vincolante vi è unanimità da parte della dottrina. Ex *multis* M. CARLI, *Diritto Regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 166-167; D. BERTUZZI – R. VOLPONI, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, E. D'ORLANDO - L. MEZZETTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2017, p. 350. Manifesta perplessità sul valore da attribuire al "parere" L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198,* cit., p. 10.

[456] Sul tema della crisi della specialità si v. tra tutti, L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 643 ss; M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regioni Trentino Alto Adige*), in *Riv. dir. cost*., 1999, p. 222; A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa),* in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 6-7; G. PASTORI, *La nuova specialità,* in *Le Regioni,* 2001*;* A. RUGGERI, *La specialità*

modifica dello statuto avverrebbe attraverso un procedimento nel quale vi è una assenza di procedure di "previa intesa" sul contenuto della legge costituzionale, per determinare il numero dei consiglieri regionali. Le Regioni speciali, pertanto, non potrebbero opporsi alle decisioni assunte in sede parlamentare, non condivise[457]. Queste, infatti, non detengono un potere di iniziativa in materia e sono soltanto sentite sulle proposte di revisioni statuarie. Al fine di garantire una maggiore autonomia alle Regioni speciali, la l. cost. n. 2/2001 ha trasferito la competenza alle Regioni speciali sulla forma di governo, indicando, all'interno di una elencazione, quali sono dette competenze[458]. Tra queste, tuttavia, non compaiono il numero dei consiglieri regionali, derivandone, pertanto, la necessità di ricorrere a una legge di riforma costituzionale[459].

A una simile conclusione, si possono obiettare due ordini di motivi.

Il primo è che l'interpretazione letterale non è convincente. L'elenco, infatti, viene preceduto dall'inciso "specificamente", chiarendo che tali aspetti elencati non assumono un valore tassativo[460]. Pertanto, da ciò ne deriva che l'elemento del numero dei consiglieri regionali rientra nella forma di governo e, quindi, la riserva nella determinazione del numero spetta alla Regione.

Il secondo argomento, che potrebbe porsi a fondamento di una simile interpretazione, è rappresentato dalla valorizzazione della clausola di "maggior favore"[461] in quanto «gioca

---

regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione), *in Nuove aut.*, n. 3-4/2004; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Tit. V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rass. parl.*, 2003; G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?,* in *Le Regioni*, n. 3/2001. Nonostante, come visto, da parte della dottrina vi sia un atteggiamento a favore del ripensamento del concetto di "specialità" regionale, va osservato che, comunque, autorevole dottrina ritiene che il principio di "specialità" assume un carattere fondamentale nel nostro ordinamento e, come tale, risulterebbe indisponibile al potere di revisione costituzionale. Al riguardo si v. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, p. 208; V. ONIDA, *Le Costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Mulino, Bologna, 1997, 112; di questo avviso sembra essere anche S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 16.

[457] Per una analisi al riguardo si v. F. TERESI, *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 200. Va osservato che l'aspetto in questione viene assunto, altresì, da parte della dottrina come elemento di differenza tra il regionalismo italiano e spagnolo fondato sul carattere "pattizio". Sul punto si v. G. MOSCHELLA, *Regioni a statuto speciale e neoregionalismo*, in D. DOMINICI-G. FALZEA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 456- 464.

[458] Come osserva riassuntivamente S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo. La riforma del titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 104, la l. cost. n. 2/2001 «da un lato avrebbe inteso rimettere l'intera disciplina della forma di governo all'autonomia regionale, dall'altro ha attenuato il senso della specialità, spingendo oltre l'avviato processo di assimilazione tra i due tipi di autonomia regionale».

[459] Al riguardo si v. R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 102.

[460] S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano, il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 103, parafrasando la dizione, utilizza significativamente in alternativa alla formula contenuta nella norma il termine "segnatamente"; R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, cit., p. 109.

[461] L'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 dispone: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti speciali, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a statuto speciale … per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Al riguardo si v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 246.

per l'estensione della disciplina (e, ancor prima, della "logica" che ne governa le dinamiche e orienta i concreti sviluppi) contenuta nel titolo V (...) anche alle autonomie differenziate»[462].

2.4. Il decreto legge n. 174/2012 e l'"eutanasia" dell'autonomia regionale.

A seguito del dilagare degli scandali della politica che hanno coinvolto consistenti settori politici di alcune Regioni, in particolare Lazio e Lombardia[463], la Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome ha adottato, in data 27 settembre 2012, un comunicato con il quale si chiedeva al governo di intervenire «fissando dei nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica», adoperandosi anche attraverso lo strumento della decretazione di urgenza a garantire un percorso veloce ed uniforme[464]. Emerge, da questa vicenda, una estrema debolezza della classe politica regionale che, anziché difendere la propria autonomia, invoca un intervento da parte dello Stato.

La *ratio* di queste riforme, proprio come dimostra la richiesta della Conferenza, è legata strettamente alla crisi della rappresentanza politica, venendo individuate le Regioni e le autonomie locali, come principali responsabili dell'implosione del sistema politico e del dissesto finanziario[465]. La richiesta di un intervento delle Regioni a favore dello Stato ha generato una sorta di "eutanasia" delle Regioni[466], essendo quasi impotenti nel regolare i propri assetti organizzativi.

Le misure adottate con il d. l. n. 174/2012 tendono ad inasprire ulteriormente il contenuto del d. l. n. 138/2011, venendo ribadite le misure della riduzione del numero dei consiglieri regionali e assessori regionali del vecchio decreto e introdotte ulteriori misure dirette alla riduzione dei costi politici e altre norme dirette alla diminuzione delle indennità dei consiglieri e assessori[467].

---

[462] A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 794. Detta clausola, secondo l'autore, determinerebbe una sorta di «inversione dell'onere della prova a carico di chi si oppone a siffatta estensione».

[463] Sugli scandali della classe politica regionale nel 2012: M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le ist. fed.*, n. 2/2013, pp. 47 ss.; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., pp. 159 ss.

[464] Si veda l'atto 12/133/CR1/C1-C2, su cui cfr. le osservazioni di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 452; ID. *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in *Forum Quad. cost.*, 2014, disponibile al seguente link: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0460_bin.pdf, dove si legge «non si era mai visto che le Regioni invocassero l'intervento "tutorio" del Governo per "regolare" i rapporti non idilliaci tra gli esecutivi e le assemblee regionali, cioè per sistemare i loro affari interni. Naturalmente il Governo è stato felice di assecondare l'accorata richiesta dei presidenti».

[465] Al riguardo si v. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., p. 53.

[466] Espressione utilizzata da G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 819.

[467] Nello specifico le prescrizioni rivolte alle Regioni riguardano: la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali entro il massimo stabilito dallo Stato; la riduzione del trattamento economico dei consiglieri e la correlazione con la partecipazione ai lavori del Consiglio, nonché l'istituzione del collegio dei revisori dei conti (lett. a); il contenimento delle indennità di consiglieri e assessori regionali entro «l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa» individuata dalla Conferenza Stato-Regioni (lett. b); il contenimento, entro analogo importo, dell'assegno di fine mandato dei consiglieri (lett. c); il divieto di cumulo di indennità ed emolumenti derivanti dalle cariche di Presidente della Regione, di Presidente del Consiglio regionale, di assessore o di consigliere (lett. d); la gratuità della

E' stabilita una sanzione (o premio), come la si vuole intendere, alle Regioni che si adeguano ai parametri fissati di «una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale ed al trasporto pubblico locale, nonché al 5 per cento dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale» (art. 2, c. 1, d. l. n. 174/2012).

Nel caso di mancato adeguamento ai parametri individuati da parte delle Regioni «nelle quali il Presidente della Regione abbia presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del […] decreto», si stabilisce che le elezioni siano in ogni caso indette «per il numero massimo di consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011» (art. 2, c. 3, d. l. n. 174/2012). Viene previsto per la Regione inadempiente un periodo a prevedere di 90 giorni; «il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione» (art. 2, c. 5, d. l. n. 174/2012)[468].

Oltre agli aspetti strettamente connessi alla riduzione della spesa pubblica, la normativa interviene anche sul versante del controllo venendo rafforzato il ruolo della Corte dei conti nella gestione della finanza regionale. Da ciò ne consegue una norma eterogenea che spazia dal trattamento economico, all'organizzazione amministrativa degli organi di vertice[469].

---

partecipazione dei consiglieri ai lavori delle commissioni permanenti e speciali (lett. e); la pubblicità e la trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo (lett. f); l'utilizzazione dei contributi regionali ai gruppi consiliari, il cui ammontare è da contenere entro la metà dell'importo riconosciuto sempre dalla "Regione più virtuosa" (lett. g); le spese per il personale dei gruppi (lett. h); una serie di prescrizioni contenute in molteplici atti legislativi, quali la "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" (art. 6, d. l. n. 78/2010), limitazioni alle assunzioni di personale pubblico in generale (art. 9, c. 28, d. l. n. 78/2010), la riduzione degli organi collegiali degli enti e organismi strumentali (art. 22, cc. 2-4, d. l. n. 201/2011), limitazioni ai compensi di amministratori e dipendenti di società pubbliche (23-bis, cc. 5- bis e 5-ter, d. l. n. 201/2011), «il trattamento economico annuo onnicomprensivo nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali» (art. 23-ter, d. l. n. 201/2012); la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva (art. 3, cc. 4, 5, 6, d. l. n. 95/2012), il rapporto tra numero di dipendenti pubblici e superficie dei locali utilizzati (art. 3, c. 9, d. l. n. 95/2012), lo scioglimento delle società strumentali (art. 4, d. l. n. 95/2012), altre riduzioni delle spese delle pubbliche amministrazioni (art. 5, d. l. n. 95/2012), la riduzione degli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento relativi a enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ex art. 117, c. 2, lett. p), Cost. o funzioni amministrative spettanti ad enti locali ex art. 118 Cost. (art. 9, c. l, d. l. n. 95/2012); un sistema informativo con dati relativi al finanziamento dei gruppi politici (lett. l); il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali (lett. m); l'esclusione dai vitalizi di chi è stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione (lett. n). Sul punto si v. G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, cit., pp. 817-820. Nel caso in cui l'adeguamento regionale alle norme del decreto avesse richiesto modifiche statutarie, le Regioni sarebbero dovute intervenire nei loro statuti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso. Per quelle Regioni nelle quali si sarebbero tenute le consultazioni elettorali, il termine di sei mesi sarebbe decorso a partire dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale e, in ogni caso, se all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non avesse provveduto all'adeguamento statutario in base alle disposizioni di cui al d. l. n. 138/2011 «le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del d. l. n. 138 del 2011».

[468] Sull' art. 126 Cost. si v. ex *multis* E. ALBANESI, *La riduzione dei costi della politica regionale: "condizione" per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) "grave violazione di legge"* ex *art. 126 Cost.*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2012.

[469] Per una dettagliata analisi sugli strumenti di controllo della Corte de conti si v. G. VERDE - M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2006, pp. 2 ss.; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d. l. n. 174/2012*, in *Federalismi*, n. 1/2013; si v. anche le osservazioni critiche di R. BIN, *Ma sono questi i*

Nel momento in cui la norma viene convertita, si registra un parere contrario da parte della commissione parlamentare per le questioni regionali che giudica insufficiente l'impianto complessivo del provvedimento[470]. La commissione parlamentare, altresì, si sofferma anche riguardo «l'opportunità di un rafforzamento della leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali in merito al contenimento delle spese»; o notazioni della Conferenza in ordine alla «estrema delicatezza» dei presupposti costituzionali su cui si fondano i contenuti del decreto legge (lo strumento normativo precedentemente invocato dalla Conferenza stessa), nonché alla particolare gravità della sanzione dello scioglimento del Consiglio e della rimozione del Presidente, contemplato dall'ordinamento «in un'ottica di straordinarietà estrema, quale rimedio da utilizzare a tutela della unità giuridica della Nazione […] destinato a sanzionare comportamenti gravissimi e intenzionali degli organi regionali per fatti altrettanto gravi compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie del ruolo istituzionale»[471].

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, il decreto in questione deve risultare «compatibilmente con i loro Statuti di autonomia e le relative norme di attuazione»[472].
Il decreto ha riguardato sia l'aspetto del "coordinamento della finanza pubblica", che costituisce il titolo di legittimazione della potestà legislativa concorrente della Regione, sia la salvaguardia di quanto viene previsto nei rispettivi statuti speciali e dalle norme di attuazione[473]. La legge in questione cerca di estendere l'applicazione del "coordinamento della finanza pubblica" anche alle Regioni speciali, sul presupposto che il "coordinamento della finanza pubblica" fonda una particolare potestà legislativa statale, valevole anche nei confronti delle Regioni speciali[474]. La giustificazione di simili norme da parte della Corte si fonda sulla strumentalità nell'espletamento della funzione di coordinamento finanziario.

Il "coordinamento della finanza pubblica", con riferimento alle Regioni speciali, avviene attraverso varie clausole di salvaguardia, dirette a modulare le proprie disposizioni in riferimento agli enti territoriali. Gli artt. 1[475], 1 bis e 2[476] della legge in questione

---

tecnici del Governo tecnico?, 26 ottobre 2012, in *Forum Quad. cost.*, pp. 1 ss; F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *Federalismi*, n. 19/2012.

[470] Al riguardo si vedano le riflessioni di G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legg*e, cit, p. 19, che definisce "schizofrenico" l'atteggiamento delle Regioni poiché: «si susseguono impugnative regionali degli atti statali, prese di posizioni critiche da parte della Conferenza, richieste della Conferenza medesima di interventi governativi a dir poco svilenti per l'autonomia regionale, contrattazioni di legittimità - più o meno velate - tra Governo e Conferenza, ancora pareri critici espressi da quest'ultima. Fino alla disperata ricerca, da parte delle Regioni, di una sponda parlamentare, individuata in quella Commissione bicamerale per le questioni regionali peraltro mai integrata ai sensi dell'art. 11 L. Cost. n. 3/2001».

[471] L'atto della Conferenza 12/140/CU3/C2.

[472] Art. 2 c. 4, d. l. n. 174/2012.

[473] Sul punto si v. G. VERDE – M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale*, cit., p. 35.

[474] Sull'evoluzione della nozione di "coordinamento di finanza pubblica" si veda § 2.2.

[475] L'art. 1, c. 16 fissa la clausola di salvaguardia stabilendo che l'adeguamento delle Regioni speciali al contenuto del decreto avverrà entro un anno, dovendosi realizzare in conformità delle caratteristiche e modalità diverse in ragione di quanto previsto da ogni Regione speciale o Provincia autonoma. L'art. 1, c. 16 afferma: «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

[476] L'art. 2, d. l. n. 174/2012, prevede al c. 4 che le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano tenderanno ad adeguare i propri ordinamenti alle previsioni di cui al c. 1 «*compatibilmente* con i propri statuti di autonomia e le relative norme di attuazione» (corsivo mio). Da ciò ne consegue che le novità introdotte dalla disposizione richiamata possono trovare ingresso nell'ordinamento regionale solo ove non si pongano in contrasto con le previsioni statutarie e delle leggi di attuazione delle medesime.

stabiliscono un meccanismo di salvaguardia e adeguamento per le Regioni speciali e per le Provincie autonome e l'art 11 bis[477] contiene una clausola di chiusura.
Ricostruita la normativa, occorre svolgere alcune precisazioni.

La previsione che si applicherebbe la normativa statale, in caso di mancato adeguamento degli statuti, porterebbe la trasformazione della legge statale in una sorta di legge di principio, con disposizioni di dettaglio cedevoli. Queste dovrebbero essere sostituite dalle disposizioni statutarie quando e se lo statuto sia riformato nel senso indicato dalla legge[478]. Da qui l'invasione da parte del d. l. n. 174/2012 della competenza riservata dello statuto regionale, in quanto non solo vengono indicati dei tetti, ma lo statuto verrebbe privato di forza precettiva: non mera lesione dell'autonomia ma sovrapposizione tra fonti del diritto.

Pertanto, ci si chiede quale fonte dovrebbe disciplinare il procedimento elettorale per un numero di consiglieri inferiori, tenuto conto che un consiglio regionale in regime di *prorogatio* non ha la possibilità, giuridica e materiale, di revisionare lo Statuto? [479] L'intervento, invero, non riguarda tanto l'autonomia statutaria, come nel caso della determinazione del numero di consiglieri, ma l'applicazione del decreto legge a discapito dello Statuto, che si trova svuotato della sua efficacia precettiva[480]

Anche un ulteriore aspetto desta perplessità, ossia l'impiego da parte dello Stato, attraverso l'art. 2, c. 1, lett. b), d. l. n. 174/2012 dello strumento del d.P.C.M, per la determinazione dell'indennità dei consiglieri regionali, che si pone, altresì, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, secondo cui la determinazione dell'indennità spetterebbe alla Regione e non allo Stato[481]. Perciò lo Stato non si limiterebbe a fissare i principi generali ma effettuerebbe una invasione della sfera di competenza della Regione, visto che spetterebbe allo Stato l'esatta determinazione dell'ammontare massimo relativo all'indennità spettante ai consiglieri.

Altra perplessità viene rappresentata dalla "grave violazione di legge" introdotta dal d. l. n. 174/2012 poiché, come rilevato dalla dottrina, il mancato rispetto del termine verrebbe ravvisata nei confronti di una legge statale[482]. La grave violazione della legge rappresenta di per sé una fattispecie indeterminata e risulta necessario darne una interpretazione restrittiva, risultando pericoloso che una legge statale possa definire la violazione del proprio contenuto[483].

---

[477] L'art. 11-*bis* del d. l. in esame prevede una clausola di salvaguardia di chiusura, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

[478] D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, cit., p. 9.

[479] G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della* prorogatio *degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 1303 ss.; A. MORRONE, *Sistema elettorale e* prorogatio *degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1269 e ss.

[480] Sul punto si v. M. OLIVETTI, *il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 3.

[481] Cfr. Corte cost., sent. n. 157/2007, dove si legge che «il censurato c. 54, dell'art. 1 l. n. 266/2005, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali "nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005", pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria».

[482] Sul punto si vedano le critiche di D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, cit., pp. 14 ss.

[483] Sulla nozione di grave violazione di legge si v. D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni,* cit., pp. 10-14.

2.5. La soluzione della Corte costituzione n. 23/2014 e l'evoluzione giurisprudenziale.

Abbiamo osservato che il legislatore attraverso il presente d. l. n. 174/2012, convertito con l. n. 213/2012, ha tentato di estendere gli obblighi anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, attraverso anche il ricorso al c.d. "ricatto finanziario" rappresentato dalla riduzione dell'80% dei finanziamenti statali.

In precedenza, la Corte è intervenuta, dichiarando incostituzionale l'art. 14, c. 2, d. l. n. 138/2011 con riferimento alle Regioni speciali per un motivo connesso alla gerarchia delle fonti.

Con la sentenza n. 23/2014, di fatto, si assistite a un *revirement* in forza del quale anche le Regioni speciali vengono sottoposte alle misure in precedenza impugnate.

Il giudizio parte da alcune questioni di costituzionalità poste dalle Regioni autonome Friuli-Venezia e Sardegna avverso al decreto legge in questione[484]. Sostanzialmente, le Regioni si sono sentite lese nell'ambito della propria autonomia finanziaria e della dimensione consensualistica, nell'ambito del rapporto di tra Stato e Regioni speciali, come previsto dall'art. 27, l. n. 49/2009[485].

L' art. 27 prevede che la modifica degli ordinamenti finanziari delle Regioni speciali debba passare attraverso un accordo tra Governo e Regioni per poi completarsi con le norme di attuazioni necessarie. La Corte ricorre alla argomentazione delle fonti, superando la violazione del principio di consensualità della norma visto che la l. n. 49/2009 «ha il rango di legge ordinaria e, in quanto tale, sarebbe derogabile da atto successivo avente la medesima

[484] La questione riguarda l'art. 2, cc. da 1 a 5, del d. l. n. 1741/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012. Più nello specifico, il c. 1 del citato art. 2, nel testo risultante dalla conversione, dispone che «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica», a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che le Regioni si adeguino ad una serie di prescrizioni, «con le modalità previste dal proprio ordinamento».

[485] In particolare, con riferimento alla dimensione consensualistica tra Regioni e Stato si vedano i cc. 5 e 6 della l. n. 49/2009. Si legge, infatti «5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate. 6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata». Parte della dottrina ha sostenuto che l'art. 27 rappresenterebbe una «rinuncia da parte dello Stato a qualsiasi intento di uniformazione *tout court* dei regimi speciali, e il superamento da parte degli enti ad autonomia speciale della concezione isolazionista della specialità quale strumento di impermeabilizzazione dei propri ordinamenti rispetto alle istanze ed esigenze solidaristiche dell'ordinamento». Così D. IMMORDINO, *Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia la Corte "salva" il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1369; sul punto si v. anche G.C. DE MARTIN-G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009. Commento all'art. 27*, in V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 339 ss; F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Ist. fed.*, 2012, p. 20, nella parte in cui afferma che «non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito "federalismo fiscale" nei confronti delle autonomie speciali».

forza normativa»[486], secondo quanto avvenuto ad opera della normativa impugnata[487]. In tal modo, la Corte manifesta una grave incertezza interpretativa in quanto, in varie sue pronunce, aveva considerato l'art. 27 come una vera e propria clausola di salvaguardia, espressione di una «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali»[488].

Emergerebbe, tuttavia, alla luce della ricostruzione della Corte, una differenza sull'applicazione della norma in questione tra le Regioni ordinarie e speciali. In particolare, non si applica alle Regioni speciali l'art. 126 Cost. sullo scioglimento sanzionatorio della Giunta, previsto dal decreto. La Corte, infatti, ribadisce che l'art. 126 Cost. è applicabile solo alle Regioni ordinarie poiché la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti (come il numero dei consiglieri[489]).

Il secondo punto sul quale si fonda il ragionamento della Corte viene rappresentato dal "coordinamento della finanza pubblica". Mentre nella sentenza n. 198/2012, il ragionamento è stato improntato sul terreno impervio della rappresentanza, nella sentenza in oggetto l'analisi viene svolta sul piano del "coordinamento della finanza pubblica". Come è stato già analizzato, la Corte ha esteso il principio del "coordinamento della finanza pubblica" anche alle Regioni a statuto speciale[490]. Il limite viene stabilito, dal fatto che la legge statale deve limitarsi a fissare gli obiettivi, lasciando al legislatore regionale l'individuazione degli

---

[486] Punto 5.1 del *Considerato in diritto*. Altresì la Corte giustifica nella sentenza in commento la via di procedere unilateralmente alle modifiche delle autonomie finanziarie delle Regioni speciali in quanto «Deve ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica» (punto 5.1 del *Considerato in diritto*, enfasi aggiunta); «Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede...» (punto 8 del *Considerato in diritto*).

[487] Il mutamento dell'orientamento della Corte deriva prevalentemente dalla crisi economica. Quanto detto viene ben messo in rilievo da G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014),* in *Le Regioni*, n. 23/2014, p. 815. Al riguardo si v. anche R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015, il quale, prendendo spunto da quanto statuito dalle sentt. nn. 19/2015, 65/2015, 77/2015, 82/2015, 89/2015, rileva che la determinazione del contributo delle Regioni speciali alla manovra finanziaria rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetto all'obbligo di trattativa con le regioni stesse.

[488] tal senso Corte Cost., sent. n. 71/2012, punto 2.3. del *Considerato in diritto*. Con riferimento alla giurisprudenza si v. anche Corte Cost., sent. n. 241/2012, punto 4.2. del *Considerato in diritto* dove la clausola dell'art. 27 viene considerato come «autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»; Corte Cost., sent. 178/2012, punto 6.3 del *Considerato in diritto*; per una analisi della dottrina si v. F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, cit., pp. 21 ss.; A. STERPA, *Articolo 27*, in A. FERRARA - G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 211 ss; E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *Federalismi, n.* 11/2011, pp. 4 ss. Sul tema della certezza del diritto e sul ruolo del giudice diretto a riempire il significato delle norme e colmare le lacune nell'ordinamento, si v. A. PUNZI, *Prefazione*, in G. BENEDETTI (a cura di), *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Giuffrè, Torino, 2014; P. GROSSI, *Pagina introduttiva (a sessanta anni dalle leggi razziali del 1938),* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVII, Milano, 1998, p. 1, che a sua volta richiama P. BORGNA – M. CASSANO, *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma, 1997; I. M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia,* in E. FOLLIERI – L. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese,* E.S.I., Napoli, 2010.

[489] Si v. il punto 12 *Considerato in diritto* Corte Cost., sent. n. 35/2014 nella parte in cui afferma «la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti» F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012,* cit., pp. 172-173.

[490] Si rinvia al § 2.2.

strumenti volti alla realizzazione. Pertanto, risulterebbero illegittime le norme statali che fisserebbero precetti analitici senza fornire discrezionalità al legislatore regionale[491].

Proprio su questo aspetto si fonda la questione di legittimità costituzionale da parte delle Regioni. Lo Stato avrebbe fissato l'esatta determinazione dell'ammontare massimo dell'indennità ai consiglieri, fissando una serie di precetti specifici ai quali le Regioni si sarebbero dovute adeguare per non vedersi sottratto l'80% dei trasferimenti erariali a loro favore. La Corte si sofferma proprio su questo aspetto. Il contenuto del decreto, in merito ai specifici precetti che devono adottare le Regioni, non può essere considerato alla stregua di "oneri"[492] in quanto non si tratta, secondo la Corte, di obblighi direttamente vincolanti nei confronti delle Regioni, le quali potrebbero anche disattenderli e non godere delle misure premiali[493].

Le conseguenze che deriverebbero per le Regioni, che decidessero di non adeguarsi alle prescrizioni contenute nel decreto, appaiono gravissime, derivandone una inevitabile compressione della autonomia regionale, apparendo più degli "obblighi" che degli "oneri"[494].

2.6. Il progressivo centralismo della Corte durante i periodi di crisi economica. Quale sorte per l'autonomia regionale?

Dall'analisi non solo di questa sentenza ma anche di altre della Corte emerge a chiare lettere che il tema della crisi economica e la temporaneità delle restrizioni prevalgono sulla autonomia statutaria[495]. Tende, quindi, ad affermarsi chiaramente un atteggiamento di centralismo della giurisprudenza della Corte[496], che si limita a sanzionare solo i casi più gravi

---

[491] Cfr. Corte cost., sent. n. 284/2009, par. 6 del *Considerato in diritto*; sent. n. 297/2009, par. 2.3.3 del *Considerato in diritto*; sent. n. 326/2010, par. 8.5 del *Considerato in diritto*; sent. n. 156/2010, par. 5.2 del *Considerato in diritto.*

[492] Così definisce impropriamente tali prescrizioni la Corte cost., sent. n. 23/2014 (cfr. par. 7.1 del *Considerato in diritto*).

[493] Sul punto si v. il punto 7.1 del *Considerato in diritto* «pur contenendo alcune previsioni puntuali […] non utilizza […] la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. […] Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate *non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica*» (corsivo mio).

[494] G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai «tagli» (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, cit., p. 818; N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia*?, cit., p. 46.

[495] Sul punto si v. Corte cost. sent. nn. 139/2012, 30/2012, 229/2011, 23/2014, 54/2014, 3/2013 con commento di Q. CAMERLENGO, *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 615 ss.; v. anche Corte cost., sent. n. 72/2014, nella quale viene ribadito che anche gli enti ad autonomia speciale sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di "coordinamento della finanza pubblica".

[496] Sul punto ex *multis* si v. M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, cit., p. 36, dove rileva che «in una situazione di perdurante emergenza economica e di scarsissima qualità della legislazione, quindi, non ci si può permettere che la Corte interpreti il suo ruolo quale mero giudice del caso singolo, lontano dalla prospettiva di una tendenziale sistematicità dei blocchi giurisprudenziali da essa prodotti; a maggior ragione in un momento storico in cui è la tenuta dei diritti, e non solo dei bilanci, a destare serie preoccupazioni»; S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012, p. 7, dove osserva che «Si può certo ritenere che proprio questo – il potere di conformazione istituzionale di cui la Corte si è trovata a fare impiego in ragione del recedere della legislazione –sia uno dei punti di sofferenza del sistema: perché la Corte è pur sempre un giudice, dunque è il decisore del caso, non il costruttore dell'ordinamento; e perché un così

ed eclatanti, producendo un inarrestabile processo teso a comprimere sempre in misura maggiore l'autonomia regionale.

Nel quadro così delineato, la Corte costituzionale assume un ruolo fondamentale a fronte anche delle incertezze del legislatore e dell'opera di bilanciamento dei diritti[497]. Di fronte a questo atteggiamento della Corte, emerge chiaramente che l'elenco delle competenze contenute nell'art. 117 Cost appare un «catalogo oscuro»[498]. Pertanto, con queste riforme, rivolte al taglio della spesa, sarà la Corte a stabilire cosa rientra nella competenza delle Regioni o meno[499]. Lo spirito sul quale, dunque, si fondano dette riforme va in direzione inversa rispetto a quella del titolo V, tendente a valorizzarne l'autonomia[500]. Invero, l'autonomia viene lacerata in quanto l'esigenza che alla fine prevale è quella unitaria, portando la Corte a determinarne una incrinatura sempre più forte.

Emerge, alla luce di quanto finora esposto, un tema fondamentale, il modo in cui sono state intese le autonomie ossia come un centro di spesa, «una sorta di diseconomia da eliminare con le decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza»[501]. Ciò appare dall'uso congiunturale dell'autonomia che diventa in certi momenti un valore da esaltare mentre altre volte un valore da sminuire, come viene messo in luce anche dai vari tentativi di riforma, ispirati continuamente a esigenze di natura diversa[502].

Nemmeno un tentativo di riforma costituzionale potrà, in realtà, frenare il ruolo di arbitro della Corte[503]. Ciò in quanto il sistema degli elenchi di materie è stato disegnato

---

forte ruolo di supplenza rischia di ridurre in posizione marginale il circuito della rappresentanza, con implicazioni non lievi nella qualità della democrazia»; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 94 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, cit., pp. 66-70; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 108-112; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 12 ss; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., p. 189.

[497] Sul ruolo fondamentale assunto dalla Corte costituzionale nel bilanciamento dei diritti fondamentali durante i periodi di crisi si rinvia alle riflessioni di M. TROISI, *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti,* cit., pp. 353 ss; M. TROISI., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporale delle decisioni,* cit., p. 35, dove l'A. afferma che «Se, dunque, i diritti costano e le risorse sono limitate (implicando la necessità che si proceda ad una loro allocazione responsabile), al Giudice costituzionale spetta il compito di sindacare la ragionevolezza delle scelte del legislatore, all'interno delle quali la tutela dei diritti fondamentali deve essere una priorità ineludibile. E poiché la Corte riveste un ruolo decisivo, giudicando anche sulle scelte di politica economica, è necessario che la stessa agisca nella piena consapevolezza dei dati e delle informazioni necessarie, con argomentazioni trasparenti e documentate, in modo che le sue decisioni non siano equivocabili o, ancor meglio, risultino prevedibili e non frutto della contingenza o della sensibilità dei vari giudici».

[498] S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 96.

[499] S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 145-146.

[500] Per una una sintetica ma puntuale ricostruzione sulle vicende del regionalismo italiano si v. S. STAIANO, *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1-6.

[501] S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, cit., p. 1.

[502] Sull'uso congiunturale delle riforme ossia la continua tendenza a progettare riforme in una prospettiva del tutto incentrata su esigenze politiche contingenti si v. ex *multis*, S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 11, dove afferma che la Regione apparirebbe come "valore da esaltare" o come una "diseconomia"; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 131 ss.; A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 9 luglio 2001; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 116; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost*., in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

[503] T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, cit., p. 4.

attraverso la giurisprudenza della Corte e, quindi, anche se vi sarà un intervento a modificarlo, la Corte fornirà nuovamente le coordinate ermeneutiche su come interpretare il contenuto delle competenze[504].

Il tema dell'autonomia è strettamente connesso alla debolezza degli attori politici regionali e questo emerge in misura preponderante dal clima di antipolitica presente in quegli anni, a seguito dei fenomeni di corruzioni che dilagavano nelle Regioni Lazio e Lombardia[505]. Proprio la crisi dei partiti[506] porta il legislatore ad adottare un tipo di riformismo definito nei termini di «riformismo performativo»[507].

Occorre pertanto interrogarsi sui veri motivi che hanno ispirato questa riforma. Questa, rientrante nel pacchetto delle misure dirette a "ridurre i costi della politica", porta o meglio induce a svolgere una analisi profonda e strutturale su come riuscire a garantire la sopravvivenza del sistema dei partiti[508]. Soprattutto, appare necessario considerare il numero delle assemblee elettive non come un semplice costo da abbattere ma come un costo della

[504] Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 141-142.

[505] Altresì il rischio connesso da queste riforme viene ben messo in rilievo sempre da S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, cit., p. 1, dove rileva che per eludere eventuali limiti costituzionali gli esecutivi regionali, titolari del potere di ricorrere alla Corte costituzionale, possono decidere di mettere in piede una «"zona franca provvisoria" dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale».

[506] Per una ampia analisi del problema, si rinvia agli atti del convegno annuale dell'Associazione del "Gruppo di Pisa" tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, dedicato al tema "Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia", visionabile al seguente link: https://www.gruppodipisa.it/images/pubblicazioni/2015_Il_valore_delle_autonomie.pdf; in particolare sul punto si v. le riflessioni di G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, spec. pp. 92 ss.; altresì sul tema della crisi del regionalismo italiano, si veda il numero 4/2012 della Rivista "*Le Regioni*". In questo numero, gli Autori individuano quale principale fattore di crisi del regionalismo nella crisi della rappresentanza politica regionale. Al riguardo si v. V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 795-797; G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, cit., spec. pp. 819-821; M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 684 ss.; G. FALCON, *A che servono le Regioni*?, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 768 ss.; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti, Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 755 ss.; si v. anche le riflessioni di M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *L'Unità*, 26 settembre 2012, p. 1: «è forte il sospetto che un confronto avviato sull'onda dell'emozione di quanto è accaduto [il riferimento è alle vicende della Regione Lazio] possa sortire esiti deludenti o irrazionali, mentre le questioni sul campo sono di una tale delicatezza che solo una riflessione matura e profonda può venirne a capo. Ne va, infatti, del funzionamento complessivo del principio democratico nella nostra esperienza costituzionale»; U. DE SIERVO, *Costi Regioni. La farsa e la realtà*, in *La Stampa*, 7 ottobre 2012.

[507] Espressione usata da S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 126-128.

[508]Sul punto si vedano la proposta ricostruttiva e le indicazioni metodologiche S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012, p. 19 (in particolare, perciò che concerne il ricorso agli strumenti della *network analysis* nello studio dei rapporti tra sistema dei partiti e forma di governo); S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 122-123; per una ricostruzione della soluzione prospettata dall'A. si v. S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi*, n. 7/2010, p. 5 dove osserva che applicando ai partiti politici «il modulo del "*network* sociale", non sarebbe senza rilievo stabilire, secondo le indicazioni della ricca letteratura sociologica e politologica (e antropologica) in tema, quanto, nell'esperienza istituzionale recente, appartenga al campo delle "relazioni di influenza", cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle "relazioni di dominio", nelle quali l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni. O in quale misura le due modalità risultino commiste»; dello stesso avviso è U. RONGA, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 74 ss.

nostra stessa democrazia, poiché ridurre il numero degli organi rappresentativi vuol significare accettare una riduzione del ruolo della partecipazione politica[509].

3. LE REGIONI E LA NUOVA COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI ELETTIVI: IL PROCESSO ATTUATIVO ED IL MUTAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA.

di *Erika La Fauci*

SOMMARIO: 3.1. L'attuazione della riforma da parte delle Regioni e le controverse vicende del Lazio e della Calabria. – 3.2. La preferenza dello statuto come fonte per regolamentare il numero dei consiglieri ed il mutamento della rappresentanza regionale.

3.1. L'attuazione della riforma da parte delle Regioni e le controverse vicende del Lazio e della Calabria.

Usualmente, le novità che si intendono apportare agli statuti sono espressione di un'ampia condivisione ideologica e politica che sorge in seno a ciascun Consiglio regionale.

Non è un caso, infatti, che, com'è noto, soltanto la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali possa approvare le modifiche statutarie, con ben due deliberazioni adottate con un intervallo non minore di due mesi e che vi sia la possibilità che, entro tre mesi dalla pubblicazione del nuovo statuto, un cinquantesimo degli elettori di una Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale possano chiedere l'indizione di un referendum (*ex* art. 123, c. 3 Cost.). Il procedimento aggravato appena descritto, pertanto, è indice dell'importanza che lo statuto[510] riveste all'interno dell'alveo delle fonti regionali e di come alla sua approvazione concorrano non soltanto le forze politiche ma anche, in via eventuale, gli elettori.

Tali considerazioni preliminari, che potrebbero apparire ultronee rispetto all'argomento del presente scritto, risultano essere, al contrario, fondamentali per comprendere come, tanto l'approvazione dello statuto, quanto quella delle sue modifiche, siano espressione dell'esclusiva potestà normativa regionale e di come, a parte la possibilità del Governo di impugnare lo statuto entro trenta giorni dalla sua pubblicazione dinanzi alla Corte costituzionale[511], non vi sia una compartecipazione da parte dello Stato nella stesura dei singoli statuti[512].

---

[509] Al riguardo si richiamano le considerazioni di P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, p. 88 «Scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe quindi 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, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori "rappresentati"».

[510] La Corte costituzionale ha definito lo statuto come una fonte "a competenza riservata e specializzata" (v. Corte cost., sent. n. 372/2004, sent. n. 378/2004 e sent. n. 379/2004).

[511] Art. 123 c. 2 Cost.

[512] Prima della riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1999, com'è noto, l'approvazione di ogni statuto regionale avveniva con legge della Repubblica. L'art. 123, c. 2, Cost. infatti, recitava: «Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica».

Ebbene, con riferimento alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, se formalmente non si può parlare di un'etero-normazione statale del contenuto degli statuti, nella sostanza, i provvedimenti adottati dallo Stato si pongono ai limiti di legittimità costituzionale per la loro incisività sulla potestà statutaria delle Regioni[513]. Com'è stato ricordato nelle pagine precedenti, infatti, lo Stato, al fine di fronteggiare la crisi economica verificatasi a partire dal decennio scorso, con l'emanazione dei d. l. n. 138/2011 e d. l. n. 174/2012, ha previsto un numero massimo di consiglieri ed assessori in relazione al numero degli abitanti di ciascuna Regione[514]. Pertanto, sebbene l'art. del d. l., c. 3 n. 174/2012 prevedesse la diretta applicabilità della riduzione del numero dei consiglieri nel caso in cui, al momento dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale, una Regione non avesse provveduto alle modifiche statutarie necessarie (com'è avvenuto nel caso delle elezioni regionali laziali del 2013), la maggior parte delle Regioni si è apprestata a modificare prontamente il proprio statuto al fine di renderlo conforme alle modifiche apportate da parte dello Stato sulla composizione delle assemblee regionali[515]. Il motivo di tanta solerzia nel recepire il contenuto della riforma risiede, presumibilmente, nelle sanzioni previste dal d. l. n. 174/2012[516] (che andavano dalla riduzione dell'80% della maggior parte dei trasferimenti erariali[517] a favore delle Regioni fino alla "minaccia" di scioglimento dei Consigli regionali per "grave violazione di legge", ai sensi dell'art. 126 c. 1 Cost., in caso di persistente inadempimento nel dare attuazione alla riforma[518]).

---

[513] In questo senso si vedano, *ex plurimis*, D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013; A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in Federalismi, n. 16/2011 e E. A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit.

[514] Specificamente, l'Art. 14 c. 1, lett. a), d. l. n. 138/2011 prevedeva che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, fosse uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino a un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino a otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore a otto milioni di abitanti. Quanto al numero massimo degli assessori regionali, invece, l'art. 14 c. 1, lett. b), d. l. n. 138/2011, prevedeva che esso fosse pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale. Le medesime disposizioni sono state sostanzialmente riprodotte all'interno dell'art. 2 c. 1, lett. a), d. l. n. 174/2012.

[515] L'unica eccezione è rappresentata dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna i cui statuti prevedevano un numero di consiglieri regionali conforme ai parametri previsti dallo Stato. Una riduzione dei consiglieri era avvenuta, infatti, con l'approvazione della l. r. n. 12/2009 (con riferimento all'Emilia-Romagna) e della l. r. n. 1/2008 (con riferimento alla Lombardia). Le leggi approvate da parte delle Regioni per attuare la riforma sono riportate sul sito http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/num_cons.php. Peraltro, si può rinvenire come, tanto la riduzione dei consiglieri quanto quella degli assessori, siano state disposte contestualmente, al fine di evitare che si creassero delle disomogeneità fra i due organi rappresentativi nel caso in cui la loro composizione fosse stata modificata in tempi differenti.

[516] Esprimono dei dubbi sulla legittimità di tali sanzioni D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali*, cit., p. 14 e G. VERDE- M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2016, pp. 8 ss.

[517] Ad eccezione di quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali, delle non autosufficienze e del trasporto pubblico locale (art. 2 c. 1, d. l. n. 174/2012).

[518] Specificamente, le Regioni erano tenute a dare attuazione alla riforma entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Inoltre, alle Regioni che, decorsi i determini anzidetti, risultavano ancora essere inadempienti, era riconosciuto un ulteriore periodo di novanta giorni per provvedere e, in caso di inosservanza di tale ulteriore termine, era prevista la possibilità per lo Stato di sciogliere il Consiglio regionale per grave violazione di legge (art. 2 c. 5, d. l. n. 174/2012).

In realtà, è bene operare un distinguo rispetto alla reazione delle Regioni alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali previsto da parte dello Stato. Se in un primo momento, infatti, la maggior parte di esse rispondeva all'adozione della riforma impugnando l'art. 14 d. l. n. 138/2011 dinanzi alla Corte costituzionale[519], in un secondo momento, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, (di cui, naturalmente, facevano parte anche le stesse Regioni che avevano presentato il ricorso) adottava un comunicato chiedendo al Governo di disporre delle misure volte a ridurre i costi della politica in ambito regionale[520].

Il mutamento della loro posizione deriva, presumibilmente, da una diversa coscienza, che ciascuna di esse aveva maturato, circa la necessità di operare un proprio rinnovamento al fine di immettere nuova linfa nel tessuto rappresentativo regionale, sempre più colpito da fenomeni corruttivi. Recenti, infatti, erano le vicende politico-giudiziarie che avevano colpito il Lazio e la Lombardia[521] e che avevano comportato lo scioglimento anticipato dei rispettivi Consigli regionali[522].

Non stupisce, pertanto, che il recepimento del d. l. n. 174/2012 da parte delle Regioni non abbia dato adito a scontri o a divergenze all'interno dei Consigli regionali e che, al contrario, sia possibile riscontrare una pressoché unanime condivisione da parte dei consiglieri circa l'approvazione delle modifiche statutarie volte a dare attuazione alla riforma[523].

Una considerazione a parte meritano, invece, le Regioni a statuto speciale. Inizialmente, infatti, l'art. 14 c. 2, d. l. n. 138/2011 prevedeva che il loro adeguamento ai parametri previsti per il numero massimo dei consiglieri regionali fosse una condizione per l'applicazione dell'art. 27 l. 42/2009 (con riferimento al conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome). Tuttavia, come è stato evidenziato precedentemente, la Corte costituzionale nella sentenza n. 198/2012[524] ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione. La

---

[519] Il ricorso è stato promosso dalle Regioni: Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia, Calabria, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Su tale ricorso si è pronunciata la Corte costituzionale nella sent. n. 198/2012 esaminata nelle pagine precedenti.

[520] Cfr. l'atto 12/133/CR1/C1-C2.

[521] Ciò è evidenziato da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in Federalismi, n. 8/2013, p. 16.

[522] Sulle vicende politico-giudiziarie che hanno riguardato la Lombardia ed il Lazio in quegli anni si vedano M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Ist. fed.*, n. 2/2013, pp. 497 ss. e D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Ist. fed.*, n. 2/2013.

[523] Si pensi, ad esempio, al caso del Piemonte in cui le modifiche statutarie sono state approvate con 43 voti favorevoli ed uno contrario ed a quello del Lazio in cui l'approvazione è avvenuta con 40 voti favorevoli e un astenuto. Sono state approvate all'unanimità, invece, le modifiche statutarie da parte del Consiglio regionale della Toscana e della Puglia. Tali dati sono consultabili su http://www.cr.piemonte.it/web/comunicati-stampa/comunicati-stampa-2012/251-dicembre-2012/997-approvata-la-riduzione-dei-consiglieri, http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=newsDettaglio&id=2037, https://www.toscanaoggi.it/Toscana/Consiglio-regionale-riduzione-numero-consiglieri-e-abolizione-vitalizio-e-legge *e* http://www.baritoday.it/politica/regione-puglia-riduzione-consiglieri.html.

[524] A commento della quale si vedano, *ex plurimis*, L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte Costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in Federalismi, n. 19/2012; F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012 e F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013.

Consulta, infatti, ha fondato tale decisione sull'impossibilità che una legge ordinaria preveda la modifica degli statuti delle Regioni speciali in quanto essi, configurandosi come fonti di rango costituzionale, possono essere modificati soltanto ai sensi dell'art. 138 Cost. (cioè soltanto con l'approvazione di una legge costituzionale)[525]. D'altronde, non è un caso che, alla luce della pronuncia *de quo*, l'art. 2, c. 4, d. l. n. 174/2012 abbia previsto che le Regioni speciali provvedano ad adeguare i propri ordinamenti «compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». Il porre le disposizioni statutarie e le relative norme attuative come limite all'applicabilità del decreto dimostra, pertanto, un chiaro recepimento da parte del legislatore delle indicazioni provenienti da parte della Corte costituzionale.

Invero, nel caso delle Regioni a statuto speciale, si può rinvenire come non vi sia stata un'omogenea attuazione del contenuto della riforma all'interno dei loro rispettivi statuti. Da un lato, infatti, il Friuli Venezia-Giulia, la Sicilia e la Sardegna hanno acconsentito alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali e, conseguentemente, poco dopo l'entrata in vigore del decreto, si è provveduto ad approvare le leggi costituzionali necessarie al fine di modificarne le relative disposizioni statutarie[526].

Quanto al Trentino-Alto Adige ed alla Valle d'Aosta, invece, a causa dell'espressa volontà politica da queste manifestata di non volere apporre alcuna modifica al proprio statuto, il numero dei consiglieri e degli assessori è rimasto inalterato[527]e non è stata approvata alcuna legge costituzionale. Peraltro, ancora più rimarchevole appare la differente reazione da parte di queste ultime rispetto alle altre Regioni a statuto speciale, se si pensa che l'approvazione delle leggi costituzionali per la modifica degli statuti del Friuli, della Sardegna e della Sicilia è avvenuta senza che si mostrassero, sostanzialmente, ostilità o dissensi fra le forze politiche[528]. Certo, la necessità che gli statuti speciali siano modificati con leggi approvate dal Parlamento senza che le Regioni possano esprimere un parere vincolante o che vi sia una "previa intesa" circa il loro contenuto, non è un'influenza di poco conto sull'autonomia statutaria delle Regioni speciali[529]. Ciò non toglie, tuttavia, che, ad oggi, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta siano le uniche Regioni italiane a non avere ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori.

[525] Punto 5. del *Considerato in diritto*.

[526] Per il Friuli Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna si tratta rispettivamente delle leggi costituzionali n. 1/2013, n. 2/2013 e n. 3/2013. A differenza delle modifiche apportate agli statuti della Sicilia e della Sardegna, consistenti nella previsione di un numero fisso di consiglieri regionali, il nuovo statuto friulano prevede che il numero dei componenti del Consiglio regionale sia determinato in ragione di uno ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti (art. 13, c. 2 dello statuto friuliano).

[527] Attualmente, il Consiglio regionale trentino è composto dai membri dei Consigli provinciali delle Province autonome di Trento e di Bolzano (35 consiglieri ciascuna). L' art. 16 dello statuto della Valle d'Aosta prevede, invece, che il Consiglio della Valle sia composto da 35 consiglieri.

[528] L'approvazione della legge costituzionale inerente alla riduzione dei consiglieri regionali della Sardegna è avvenuta, nell'ultima seduta alla Camera, con 404 voti favorevoli, due astenuti e quattro contrari. In modo sostanzialmente analogo si sono svolte le votazioni relative al Friuli Venezia Giulia ed alla Sicilia.

[529] Come evidenziato da R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, n. 1/2012, p. 112.

Ad aggiungere un importante tassello al quadro appena descritto circa l'attuazione regionale della novella legislativa, si pone la vicenda della Regione Lazio[530]. In tale Regione, l'emanazione del decreto contenente la riduzione del numero dei consiglieri regionali, è avvenuta in un momento particolarmente delicato per il Consiglio regionale laziale.

Quest'ultimo, infatti, era stato oggetto di scioglimento anticipato in forza dell'art. 126 c. 3, Cost., a causa delle dimissioni presentate dal Presidente della Giunta (determinate, sostanzialmente, dalle inchieste giudiziarie riguardanti alcuni consiglieri regionali che in quel periodo erano state svolte). Si verificava, pertanto, da un lato l'impossibilità da parte del disciolto Consiglio regionale di ridurre il numero dei consiglieri per via statutaria e, dall'altro, si poneva la necessità di indire le elezioni entro tre mesi dall'avvenuto scioglimento. Quanti consiglieri regionali, dunque, dovevano essere eletti? Se si fosse applicata la disposizione statutaria, a rigore, l'elezione sarebbe stata di settanta consiglieri. Stando al d. l. n. 174/2012, di contro, il numero dei rappresentanti da eleggere sarebbe consistito in cinquanta consiglieri. Ebbene, la soluzione cui si è pervenuti risiede nella diretta applicazione del decreto (prevista, peraltro, dallo stesso provvedimento statale nel caso in cui, al momento dell'indizione delle elezioni, le Regioni non avessero provveduto a dare attuazione alla riforma[531]) e nella conseguente deroga alle disposizioni statutarie[532]. Conseguentemente, il Presidente dimissionario, con decreto presidenziale immediatamente successivo a quello contenente l'indizione delle elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013[533], fissava in cinquanta il numero dei consiglieri regionali[534].

---

[530] A commento della quale si veda D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit.; M.G. RODOMONTE-A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in Federalismi, n. 3/2013 e M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, cit., pp. 497 ss.

[531] L'Art. 2 c. 3 del d. l. n. 174/2012 prevedeva infatti che «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non ha provveduto all'adeguamento statutario nei termini di cui all'articolo 14, c. 1, lett. a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, c. 1, lett. a), del decreto-legge n. 138 del 2011».

[532] Pone dei rilievi critici rispetto alla diretta applicazione del decreto D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., pp. 522 ss., secondo il quale il decreto presidenziale che ha disposto l'elezione di 50 consiglieri è «un provvedimento a dir poco sorprendente, non solo perché la competenza a determinare il numero dei consiglieri regionali è rimessa allo statuto regionale, ma anche perché, così facendo, il Presidente dell'Esecutivo regionale acquisisce il potere di determinare il numero di componenti dell'Assemblea legislativa regionale, sebbene nel rispetto dei criteri contenuti nella legge dello Stato».

[533] Cfr. il decreto presidenziale del 1 dicembre 2012, n. T00412. Il decreto di indizione delle elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013, invece, è il decreto presidenziale n. T00411, adottato lo stesso giorno.

[534] Invero, la vicenda delle elezioni laziali risulta alquanto intricata. A causa dell'iniziale decisione del Presidente dimissionario di non convocare tempestivamente i comizi elettorali, il Movimento difesa del cittadino presentava, infatti, ricorso al TAR del Lazio che, accertato l'obbligo del Presidente di indire le elezioni entro cinque giorni dalla decisione, nominava come commissario ad acta, in caso di inadempimento, il Ministro dell'Interno o un funzionario da questi delegato (TAR Lazio, sez. II-bis, sentenza n. 9280/2012). La decisione, successivamente confermata dal Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 6002/2012), determinava l'adozione dei decreti presidenziali n. T00411 e n. T00412 del 1 dicembre. Tali decreti, a loro volta, venivano impugnati dal Movimento difesa del cittadino dinanzi al TAR del Lazio, facendo valere la possibilità di indire le elezioni per il 3 e 4 febbraio 2013. Accolta l'istanza e dichiarata l'illegittimità del precedente decreto di indizione, il Prefetto di Roma in qualità di commissario ad acta, delegato dal Ministro dell'Interno, emanava il relativo decreto. Tuttavia, la vicenda si complicava ulteriormente perché a causa della crisi del governo Monti e dell'indizione delle elezioni politiche, il Movimento difesa del cittadino rinunciava alla domanda cautelare al fine di evitare lo svolgimento delle elezioni in tempi ravvicinati. Il Presidente dimissionario,

Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto per le Regioni ordinarie, il nuovo Consiglio regionale non ha provveduto a modificare lo statuto al fine di adeguarlo al nuovo numero dei consiglieri ma, al contrario, ha preferito modificare la legge elettorale regionale mediante l'approvazione della l. r. n. 1/2013. Invero, a ben guardare, la legge *de qua* presenta alcuni profili di illegittimità, sia con riferimento all'oggetto disciplinato e sia con riferimento alla sua efficacia.

Quanto al primo aspetto, non sembra che si possa ritenere che una legge regionale, per la cui approvazione non è previsto alcun procedimento aggravato, possa disciplinare il numero dei consiglieri regionali. Tale materia, infatti, non può che essere consustanziale al concetto di forma di governo[535] e, pertanto, non può che essere unicamente regolamentata dai singoli statuti regionali cui l'art. 123 c. 1 Cost., com'è noto, attribuisce espressamente tale competenza. D'altra parte, la sola deroga ammessa a tale disposizione è rappresentata dal caso in cui lo statuto stesso preveda il numero massimo di consiglieri regionali, rinviando alla legge elettorale regionale per la sua concreta determinazione (e all'interno dello statuto laziale non vi era una simile previsione)[536].

Quanto all'efficacia della l. r. n. 1/2013, invece, la previsione secondo cui essa «si applica a decorrere dalle elezioni per la decima legislatura regionale, così come previsto dall'art. 2, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in legge con modificazione dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213» (art. 2) presenta dei profili di illegittimità.

Come può una legge regionale, incompetente a disciplinare il numero dei consiglieri regionali, avere un'efficacia retroattiva e sanare un precedente decreto presidenziale affetto dal medesimo vizio?

Se, infatti, si ritiene che una legge regionale non possa regolamentare il numero dei componenti del Consiglio regionale, ancor più, la stessa considerazione non può che valere per un decreto presidenziale, essendo questo un atto di diretta emanazione del Presidente della Regione. Com'è stato efficacemente osservato, è come se ci fosse un atto viziato che cerchi di sanare un precedente atto viziato[537]. Fortunatamente, tali criticità sono state risolte dalla successiva legge statutaria n. 1/2013 che ha finalmente modificato lo statuto laziale riducendo il numero dei consiglieri e degli assessori regionali.

Una vicenda analoga a quella appena descritta, perlomeno rispetto al rapporto fra legge elettorale e statuto, si è verificata nella Regione Calabria[538]. Specificamente, una prima attuazione della riforma statale è avvenuta da parte del Consiglio regionale mediante l'adozione di una delibera statutaria (tra l'ottobre 2012 ed il marzo 2013[539]) che, tuttavia, a causa della scorretta valutazione del numero degli abitanti, fissava in quaranta anziché in

---

dunque, adottava un nuovo decreto presidenziale (n. T00420 del 22 dicembre 2012) recante l'indizione delle elezioni regionali per il 24 e 25 febbraio 2013 (cioè per gli stessi giorni delle elezioni politiche).

[535] La determinazione dei componenti del Consiglio regionale è stata definita dalla Corte costituzionale come una «scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione» (punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 188/2011).

[536] Ciò è stato evidenziato da D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., pp. 523 ss.

[537] Ancora D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato*, cit., p. 533.

[538] A commento della quale si vedano G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale «tutta sbagliata, tutta da rifare»? Ovvero, lo "strano caso" della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, n. 3/2017 e U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in* prorogatio*. Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016*, in *Forum Quad. cost.*, 12 dicembre 2016.

[539] Specificamente, il Consiglio regionale aveva adottato in prima lettura la deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 ed in seconda lettura la deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013.

trenta il numero dei consiglieri. Pertanto, avendo il Governo impugnato tale deliberazione, la Corte costituzionale ne dichiarava l'illegittimità costituzionale con la sentenza n. 35/2014[540].

L'assemblea regionale, conseguentemente, provava nuovamente a recepire il contenuto della riforma approvando la legge elettorale regionale n. 8/2014[541]. Tuttavia, nella stessa seduta in cui si discuteva della legge *de qua*, il Presidente della Giunta, a causa di una sentenza di condanna emessa nei suoi confronti[542], presentava le dimissioni e congedava definitivamente i consiglieri ai sensi dell'art. 60 c.1 del regolamento interno dell'assemblea legislativa. Iniziava, dunque, un periodo di *prorogatio* per il Consiglio regionale che sarebbe durato fino allo svolgimento delle nuove elezioni (avvenute il 23 novembre 2014). Ebbene, a causa dell'impugnazione da parte del Governo della l. r. n. 8/2014[543], l'assemblea regionale, al fine di dirimere il contenzioso instauratosi con lo Stato, da un lato approvava una nuova legge elettorale (l. r. n. 19/2014[544]) e dall'altro modificava il proprio statuto fissando in trenta il numero di consiglieri e in sette il limite massimo degli assessori (l. r. n. 18/2014).

Tuttavia, l'adozione di simili provvedimenti da parte di un Consiglio regionale ormai in regime di *prorogatio*, presenta, a parere di chi scrive, dei profili di dubbia legittimità.

In primis, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 243/2016, la l. r. n. 19/2014 non si è limitata unicamente a modificare le disposizioni inizialmente censurate da parte del Governo, ma ne ha aggiunte di nuove (eliminando la riserva di un seggio al miglior perdente). L'adozione della legge *de qua* da parte dell'assemblea regionale, pertanto, non può essere considerata come un intervento dal "carattere necessario ed indifferibile"[545] (indispensabile al fine di giustificare, in regime di *prorogatio*, l'approvazione di una legge tanto cruciale come quella elettorale) ma, al contrario, si configura propriamente come un esercizio delle funzioni tipiche del Consiglio regionale, nonostante esso non fosse nella piena disponibilità dei propri poteri in quanto sciolto anticipatamente.

In secundis, appare, se del caso, ancora più singolare l'adozione di una modifica statutaria da parte dei componenti di un Consiglio regionale non più rappresentativo. Peraltro, non sembra che si possa addurre come giustificazione di un simile provvedimento la necessità che venisse modificata la composizione degli organi elettivi regionali prima che si svolgessero le elezioni. Lo stesso d. l. n. 174/2012, infatti, prevedeva la propria diretta applicabilità nel caso in cui una Regione non avesse provveduto ad adottare le modifiche statutarie necessarie per dare attuazione alla riforma.

Pertanto, la vicenda della Regione Calabria rappresenta l'unico caso, insieme a quello del Lazio e del Molise[546], in cui una Regione abbia provveduto a dare attuazione al decreto

---

[540] A commento della quale si veda R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014.

[541] Esprime dei rilievi critici rispetto alla modifica dei punti più significativi della precedente legge elettorale ad opera della l.r. n. 8/2014 G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale*, cit., p. 482.

[542] La sentenza prevedeva una condanna da parte del Tribunale penale di Reggio Calabria a 6 anni di reclusione per i reati di falso e di abuso di ufficio.

[543] Le censure mosse dal Governo riguardavano l'innalzamento delle soglie di sbarramento (15% per le liste regionali e 4% nel caso in cui esse facessero parte di una coalizione); l'utilizzo indistinto dei termini "liste regionali" e "coalizioni" (dal quale potevano derivare delle incertezze interpretative) e l'innalzamento del premio di maggioranza dal 55% al 60%.

[544] A seguito della cui approvazione il Governo rinunciava al ricorso e la Corte costituzionale dichiarava l'estinzione del processo (ordinanza n. 285/2014).

[545] Punto 3.5. del *Considerato in diritto* di Corte cost., sent. n. 243/2016.

[546] Nel caso della Regione Molise, infatti, è stata prima approvata la l. r. n. 21/2012 per dare immediata attuazione alla riforma e, successivamente, con la l. r. n. 10/2014, è stato approvato il nuovo statuto molisano recante le modifiche

legge *de quo*, in primo luogo con l'approvazione di una legge regionale e, soltanto successivamente, con l'adozione di una legge statutaria.

3.2. La preferenza dello statuto come fonte per regolamentare il numero dei consiglieri ed il mutamento della rappresentanza regionale.

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte circa il recepimento da parte delle Regioni della riforma, emergono due elementi fondamentali che connotano tale processo attuativo: il rapporto fra le fonti ed il nuovo disegno della rappresentanza regionale.

Quanto al primo aspetto, *in primis*, è opportuno chiedersi se un atto statale, soprattutto se si tratta di un decreto legge, possa disciplinare la composizione dei Consigli regionali.

In secundis, è altresì opportuno domandarsi quale sia la fonte regionale più idonea a recepire una simile disciplina.

Una ricostruzione storica può, forse, dare una risposta a tali interrogativi. Prima dell'approvazione della l. cost. n. 1/1999, infatti, la legge statale, da un lato, disciplinava «il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali» (art. 122 c. 1, Cost.) e, dall'altro, si poneva come parametro di legittimità costituzionale degli statuti regionali che necessitavano di essere "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica" (art. 123 c. 1, Cost.). Ebbene, dopo la riforma avvenuta con la l. cost. n. 1/1999 prima e con la l. cost. n. 3/2001 dopo, vi è stata una vera e propria rivoluzione copernicana nel rapporto fra Stato e Regioni. Non potendosi soffermare in questa sede sulle molteplici novità introdotte con le novelle legislative appena citate, è comunque opportuno evidenziare che, con riferimento alla materia elettorale regionale, lo Stato attualmente può soltanto dettare i principi fondamentali ai quali le Regioni si conformano nel disciplinare la suddetta materia.

Con riferimento, invece, agli statuti regionali, il nuovo art. 123, c. 1, Cost., com'è noto, prevede che ciascuno statuto debba essere "in armonia con la Costituzione"[547] (e non anche con le leggi della Repubblica com'era precedentemente previsto). Ora, se l'unico limite alla potestà statutaria è rappresentato dal rispetto della Costituzione, non si comprende come un atto statale, soprattutto un decreto legge, possa disciplinare il numero dei consiglieri regionali se, come evidenziato precedentemente, questo non può che essere ricompreso nel concetto di forma di governo (disciplinata all'interno di ogni statuto regionale). Ancor più ciò è vero se si tiene conto che, per quanto la crisi economica possa annoverarsi fra i casi straordinari di necessità ed urgenza che giustificano l'emanazione di un decreto legge, vi è comunque stato

inerenti al numero dei consiglieri regionali. A commento della travagliata vicenda di approvazione del nuovo statuto del Molise si vedano, *ex plurimis*, A. FERIOLI, *Principi statutari*, in M. DELLA MORTE-G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 13; D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012 e E. ALBANESI, *Lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012.

[547]Sull'ambiguità di tale espressione si veda F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, cit., che a sua volta riporta i contributi sul tema di A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia" con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 453 ss.; M. ROSINI, *"Armonia" o "armonie" con la Costituzione?*, in *Le Regioni*, n. 5/2007, pp. 689 ss. e ID., *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016.

un ricorso alla decretazione d'urgenza per intervenire in modo permanente e strutturale sulla composizione degli organi rappresentativi regionali[548].

Peraltro, la considerazione secondo la quale lo Stato, prevedendo un numero massimo di consiglieri in ragione del numero degli abitanti, riconoscerebbe a tutti i cittadini "il diritto di essere egualmente rappresentati"[549], garantendo loro il diritto di elettorato attivo (art. 48 Cost.), il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) (che del principio di uguaglianza rappresentano una specificazione), porta con sé il rischio di giustificare qualsiasi intervento statale lesivo delle prerogative regionali per il solo fatto di ricondurlo sotto l'ombrello del principio di uguaglianza[550]. Allo stesso modo, appare poco condivisibile ritenere che lo Stato, disciplinando unicamente il limite massimo dei consiglieri e non anche il loro numero in concreto, non leda l'autonomia regionale. Sebbene, infatti, residui un margine di discrezionalità in capo alle Regioni circa la concreta determinazione del numero dei consiglieri, esso non può che essere minimo perché vincolato alle ben più incisive disposizioni statali che, di fatto, assorbono buona parte della disciplina. D'altronde, un significato deve pure avere la riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1999 che, non consentendo alcuna disciplina di dettaglio da parte dello Stato sulla materia elettorale regionale ed alcuna subordinazione degli statuti regionali alle leggi statali, ha, di fatto, riconosciuto una maggiore autonomia in capo alle Regioni circa la regolamentazione degli aspetti fondamentali del proprio ordinamento.

Tuttavia, se pur con i dubbi appena posti circa la legittimità di un simile intervento statale, non essendo i decreti legge *de quibus* stati colpiti da una pronuncia di incostituzionalità (perlomeno, non nel loro contenuto essenziale[551]) le Regioni, come precedentemente rilevato, hanno dovuto provvedere a dare loro attuazione. Ebbene, se si guarda alla fonte cui si è ricorso per recepire il contenuto della riforma, si rinviene come tutte le Regioni ordinarie (ad eccezione del Lazio, del Molise e della Calabria per le ragioni sopra esposte) abbiano ritenuto necessario approvare una legge statutaria e non una legge regionale per modificare il numero dei consiglieri. Tale dato non è di secondaria importanza, ma, al contrario, mette ancor più in rilievo come la composizione delle assemblee regionali sia strettamente connessa alla determinazione della forma di governo da parte di ciascuna Regione e come, pertanto, la sua regolamentazione non possa che avvenire seguendo il procedimento aggravato previsto dall'art. 123 Cost.

Quanto al mutamento della rappresentanza regionale determinato dall'entrata in vigore della riforma, invece, si rinviene come quest'ultima, di fatto, abbia portato ad una sovra-rappresentazione delle Regioni meno popolose a discapito di quelle aventi un maggiore numero di abitanti. Se, infatti, si confronta il rapporto fra consiglieri regionali e popolazione, si può notare come si passi da un consigliere ogni 14.936 abitanti nel Molise ad uno ogni 121.990 in Lombardia. Non solo. Come è stato efficacemente fatto notare, Regioni come il Molise e l'Umbria, stando alla riforma, hanno diritto allo stesso numero di consiglieri

[548] Come rilevato da E. A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice*, cit.

[549] Punto 6.1 del considerato in diritto di Corte cost., sent. n. 198/2012.

[550] Come sostenuto da F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, cit., e da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., p. 7.

[551] V. Corte cost., sent. n. 198/2012 e sent. n. 39/2014.

regionali, nonostante la popolazione umbra sia il triplo di quella molisana[552]. Peraltro, il fatto che il d. l. n. 174/2012 abbia unicamente previsto un numero massimo ma non anche un numero minimo di consiglieri, fa emergere, ancor più, il rischio che vi possa anche essere una sotto-rappresentazione di una Regione qualora questa decidesse di ridurre (senza alcun limite!) il numero dei componenti del Consiglio regionale[553]. Insomma, se l'intento della riforma era quello di garantire un'uguale rappresentanza dei cittadini nei vari territori, sembra che simili disposizioni abbiano creato, piuttosto, una disomogeneità nella rappresentanza regionale[554].

Invero, in aggiunta alle considerazioni appena svolte, appare fondamentale un ulteriore rilievo: la riduzione disposta da parte dello Stato, con i provvedimenti in commento, non ha riguardato unicamente i consiglieri, ma, altresì, gli assessori regionali. Tale precisazione non è di poco conto, perché a differenza della riforma costituzionale sul taglio dei parlamentari[555] che, com'è noto, prevede unicamente una riduzione dei componenti della Camera e del Senato senza minimamente incidere sul potere esecutivo, nel caso della riforma che ha riguardato la rappresentanza regionale, la riduzione ha colpito tanto i Consigli regionali quanto le Giunte[556]. Pertanto, la *ratio* dell'intervento statale sugli organi elettivi regionali, a parere di chi scrive, non può essere stata determinata dalla volontà di rafforzare gli esecutivi dei singoli territori, dal momento che, in nome dell'abbattimento dei costi della politica, la loro composizione non è stata esente da modifiche.

Peraltro, almeno sotto l'aspetto della produzione legislativa, confrontando l'iniziativa delle leggi promulgate nel 2011 dalle singole Regioni (ossia prima che queste approvassero le modifiche statutarie previste dal d. l. n. 138/2011) con quella degli anni 2016 e 2017, si può rinvenire come non vi sia stato affatto un aumento dell'iniziativa legislativa della Giunta ma, al contrario, un incremento del numero delle leggi approvate su iniziativa del Consiglio (se pur non di molto)[557].

Pertanto, i rapporti tra i due organi elettivi regionali, perlomeno per quanto riguarda tali profili strettamente giuridici, non sembrano essere notevolmente mutati a seguito dell'entrata in vigore della riforma.

Invero, alla luce delle vicende appena descritte, è opportuno svolgere qualche considerazione finale sul processo attuativo della riforma inerente agli organi rappresentativi

---

[552] Come evidenziato da N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, p. 41.

[553] Tale aspetto è stato posto in rilievo da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali*, cit., p. 12.

[554] N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali*, cit., p. 42.

[555] Com'è noto, la proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B è stata approvata in via definitiva dalla Camera l'8 ottobre 2019 in seconda deliberazione e l'Ufficio Centrale per il referendum della Corte di Cassazione ha accolto la richiesta referendaria presentata da un quinto dei senatori ai sensi dell'art. 138 Cost.

[556] Prevedendo che il numero massimo degli assessori sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale (art. 2 c. 1, lett. a), d. l. n. 174/2012.

[557] In termini di percentuale, nel 2011 la media delle leggi promulgate su iniziativa della Giunta e del Consiglio nelle Regioni ordinarie era rispettivamente del 58,1% e del 37,8% (57,9% e 38,8% per le Regioni a statuto speciale). Dal 2016 al 2017, invece, sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle a statuto speciale, vi è stata una diminuzione delle leggi approvate su iniziativa dell'esecutivo (dal 64,8% al 62,8%) ed un aumento di quelle approvate su iniziativa del Consiglio (dal 32,7% al 34,2%). Tali dati sono consultabili sui siti http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/%5B50acf47356936%5Dtabelle_2011_sito.pdf *e* https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/documenti/Grafici_e_Tabelle_V13_web.pdf.

regionali e, in senso più ampio, sul mutamento del concetto di rappresentanza che negli ultimi anni si sta verificando.

In primo luogo, si può rinvenire come, a parte le divergenze avvenute in una prima fase, di fatto, vi sia stata una comune volontà dello Stato e delle Regioni di operare un profondo mutamento delle istituzioni rappresentative regionali, non soltanto con riferimento alla loro composizione, ma anche rispetto alle spese previste per il loro mantenimento[558]. In secondo luogo, è possibile riscontrare come i provvedimenti statali sui quali ci si è soffermati, non sono che una chiara espressione della difficile coesistenza (negli ultimi anni sempre più controversa) fra rappresentanza ed esigenze finanziarie, o, per esprimere tale binomio in modo più efficace, fra i diritti ed il loro necessario "costo"[559]. Da un lato, infatti, lo Stato, per fronteggiare le sempre più stringenti esigenze economiche e finanziarie, interviene sugli organi rappresentativi (statali e regionali) al fine di trarre delle risorse economiche ulteriori; dall'altro, le assemblee legislative appaiono sempre più instabili e sempre meno rappresentative a causa dei c.d. "tagli" cui sono, ormai frequentemente, sottoposte in modo più o meno diretto[560]. Invero, se di tagli si vuole parlare, è opportuno osservare che ad essere tagliati non sono soltanto i c.d. "costi della politica" ma anche, e soprattutto, le nervature del tessuto rappresentativo, sempre più sfaldate e deboli.

Come si può pensare di dare una risposta alla sempre più crescente sfiducia dei cittadini nelle istituzioni, se i loro stessi componenti, rifugiando dalle proprie responsabilità, concorrono a delegittimarle con continui provvedimenti volti ad indebolirle?

Più che di crisi della rappresentanza in sé allora, sarebbe più opportuno, forse, parlare di una crisi dei rappresentanti e della loro capacità di rispondere realmente alle esigenze dei rappresentati. Per tale motivo, dunque, come è stato efficacemente evidenziato[561], tutte le volte in cui gli organi rappresentativi ed i loro "costi" diventano oggetto di riforme "estetiche"[562] più che di interventi legislativi omogenei volti a rinnovarli *in melius*, non si tratta soltanto di una questione di numeri, ma di scelte di valore che esprimono quale disegno della rappresentanza si vuole tratteggiare e come si intende realizzarlo.

In conclusione, si ritiene che motivi di natura economica o legati al tentativo di immettere nuova linfa nel sistema politico con mere riforme manifesto, non possano giustificare indistintamente qualsiasi provvedimento che attenti alla rappresentatività delle istituzioni e, di conseguenza, alla democrazia stessa. Il "costo" dei diritti, infatti, lungi dall'essere una mera

---

[558] A tal proposito, si pensi che i decreti legge n. 138/2011 e n. 174/2012, oltre alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, hanno previsto: la diminuzione dell'indennità dei consiglieri e la loro commisurazione all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione ed il passaggio al sistema contributivo per i componenti del Consiglio regionale (art. 14 c. 1 lett. a), b), c), d), e), f), d. l. n. 138/2011 e art. 1, c. 1 lett. a), d. l. n. 174/2012). Peraltro, le Regioni, negli anni successivi, hanno autonomamente adottato degli ulteriori provvedimenti al fine di ridurre maggiormente le spese destinate al mantenimento dei propri organi rappresentativi.

[559] In questo senso N. VICECONTE, *Legislazione della crisi e Consigli regionali*, cit., p. 55.

[560] Si pensi, ad esempio, all'adozione delle delibere della Camera e del Senato (rispettivamente del 12 luglio e del 16 ottobre 2018) che hanno disposto l'applicazione retroattiva del sistema contributivo ai vitalizi dei parlamentari, di dubbia legittimità costituzionale, e sulla cui legittimità gli organi di autodichia sono chiamati a pronunciarsi.

[561] Sebbene con riferimento alla riforma sul taglio dei parlamentari, tale considerazione è stata espressa da P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3/2019, p. 89.

[562] L'espressione è di P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 99.

quantificazione economica, rappresenta, al contrario, l'importanza che essi rivestono in un Paese liberal-democratico, il cui fondamento assiologico risiede propriamente nella loro garanzia e nel loro riconoscimento. Se così non fosse, avremmo uno Stato che, sebbene tragga la propria ragion d'essere da tali diritti, non sarebbe più disposto a pagarne il prezzo necessario in nome delle esigenze economiche e politiche del momento. Tuttavia, non può che esservi una cruciale differenza fra le contingenze ed i diritti: le prime cambiano, i secondi restano.

4. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA SULLA DISCIPLINA ELETTORALE E SULLA COMPOSIZIONE INTERNA DEGLI ORGANI REGIONALI.

di *Federica Camillieri*

SOMMARIO: 4.1. La dicotomia della dimensione dei Consigli e delle Giunte regionali: lo spettro del *quantum* e il baratro del *quomodo*. – 4.1.1. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario. – 4.2. Osservazioni finali in merito al ruolo delle Assemblee regionali.

4.1. La dicotomia della dimensione dei Consigli e delle Giunte regionali: lo spettro del quantum e il baratro del quomodo.

Con la decomposizione del sistema partitico, cui non ha avuto seguito un'adeguata ricomposizione dell'ossatura che dovrebbe sostenere le istituzioni sia regionali che statali, si è assistito al fenomeno della frammentazione politica all'interno delle Assemblee legislative, con la conseguente necessità di addivenire a meccanismi che riportassero a una situazione di equilibrio.

Le strutture consiliari, in quanto vittime di una forma di governo neo-parlamentare, hanno perso il proprio ruolo centrale[563], a partire dal '99, a causa dell'elezione diretta del Presidente della Giunta; impronta distintiva, quest'ultima, della maggior parte delle Regioni[564].

Invero, gli scandali, che hanno colpito alcuni dei Consigli regionali, hanno contribuito a giustificare, agli occhi dell'opinione pubblica, le ferite che sono state inferte, alla rappresentazione democratica e all'autonomia statutaria delle Regioni, in virtù di esigenze economiche travestite da necessità di mutamenti politici.

Ciò che dovrebbe alimentare il sospetto nei cittadini è lo sforzo costante, perseguito per lo più a colpi di decreti legge, di ridurre gli sprechi, di spessore monetario o numerico in termini di composizione, degli organi elettivi, ma mai - ad eccezione del d. l. n. 138/2011 che tocca anche gli assessori delle giunte regionali - degli altri organi costituzionali che, apparentemente, poco hanno a che fare con la politica, intesa come tribuna elettorale.

---

563 A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d'analisi comparativa*, in E.A. CONDE - L. PECORARO - A. RINELLA (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Club, Bologna, 2006, p. 11.

564 Le uniche eccezioni sono previste dagli statuti della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige. Nella prima, infatti, il Presidente è eletto dal Consiglio regionale, mentre il Trentino-Alto Adige rappresenta la Presidenza viene assegnata a rotazione ora al Presidente della Provincia autonoma di Trento, ora a quello della Provincia autonoma di Bolzano.

A tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012[565], non si limita a giustificare, in nome del principio di uguaglianza[566], la diminuzione dei seggi per accedere alle cariche elettive - e dunque uniformare su tutto il territorio nazionale il rapporto tra elettori ed eletti in ciascun Consiglio regionale -, ma anche il numero dei componenti, nominati, della Giunta.

Lo Stato, con la normativa volta a riformare la composizione delle Giunte e dei Consigli regionali, non si è limitato a lambire i confini territoriali delle autonomie, così come delimitati dalla Costituzione, ma li ha valicati[567], incidendo sulla forma di governo delle Regioni - ovvero tanto sulla composizione che sull'organizzazione dei legislativi regionali[568] -, che disperse hanno invocato le interferenze statali, lasciando colpire la loro rappresentanza politica[569].

Tutto ciò è avvenuto senza considerare le diversità economiche, politiche e territoriali tra le Regioni - né tanto meno la presenza di minoranze linguistiche in talune aree[570] - e ha comportato modifiche alla disciplina elettorale[571], subalterna rispetto allo Statuto[572], ma indispensabile nel disegnare le peculiarità dell'assetto politico e istituzionale di ciascuna Regione, speciale od ordinaria[573].

In aggiunta a ciò, in un contesto in cui i legislatori, regionali e statali, con difficoltà riescono a far valere l'importanza della produzione legislativa [574], tale funzione si espone a uno svilimento[575]. Tuttavia, il taglio, sia concettuale che sostanziale, deciso nel 2011 ha evidenziato che, in realtà, a rischio è tutto l'impianto dei poteri delle Regioni. Ciò in considerazione del fatto che questi ultimi vengono ridimensionati, invece che specificati e perfezionati, segnando un tendenziale ripensamento del disegno tratteggiato da Titolo V e

---

565 M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 1013 ss.

566 Uguaglianza che non viene comunque raggiunta, in quanto, oltre al fatto che per le Regioni speciali non valgono i limiti imposti a quelle ordinarie in merito al numero massimo di consiglieri in rapporto alla popolazione, in realtà, la normativa statale impone solo un limite al numero massimo e non anche alla soglia minima di componenti dell'assemblea legislativa.

567 A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 557-564.

568 F. CORVAJA, *Statuti regionali e "leggi della Repubblica"*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 193 ss.

569 Il d. l. n. 174/2012 è nato, infatti, da un documento approvato nel corso della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 27 settembre 2012; In tale documento le Regioni hanno chiesto allo Stato di intervenire con un decreto legge che creasse omogeneità nelle diverse realtà regionali e contribuisse ad abbattere i costi della politica.

570 L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali, riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *Federalismi*, n. 19/2012.

571 Prima delle modifiche previste dall'art. 14 del d. l. 138/2011, le leggi elettorali regionali potevano apportare una variazione, ma mai comunque contrastare la normativa statutaria, del numero dei consiglieri stabilito nei rispettivi statuti regionali, solo qualora tale possibilità fosse espressamente prevista da questi ultimi.

572 G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, pp. 56-57.

573 M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Mulino, Bologna, 2002, p. 464.

574 L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 587-590.

575 D. CAPONE, *Lo stato della valutazione delle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienza e speranze*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, pp. 1299-1316.

travolgendo l'effettività dell'autonomia da esso definita[576], per privilegiare tendenze volte a un ritorno verso uno Stato accentrato[577].

A tal proposito, sarebbe risultato più opportuno che il Governo Monti avesse lasciato alle Regioni la possibilità di scegliere se ridurre il numero di assessori e consiglieri - e dunque la rappresentanza indiretta e diretta della classe politica - o ridurre i costi di ciascun componente all'interno delle maglie monetarie previste dalla legge statale. Tuttavia, con un atto di sfiducia nei confronti dei contesti regionali, l'esecutivo nazionale ha negato tale possibilità di opzione a livello regionale[578]; le Regioni comunque non hanno proposto alcuna alternativa al Governo in nome della democrazia o della necessità di una prossimità territoriale maggiore tra rappresentato e rappresentante, necessaria almeno nella dimensione regionale[579].

Il ruolo marginale assunto dai Consigli regionali[580], peraltro, è non solo il frutto della legittimazione democratica acquisita dal Presidente della giunta o l'effetto del vincolo creatosi tra il capo dell'esecutivo e il legislativo regionale con la clausola del *simul stabunt, simul cadent*, ma anche il sintomo della debolezza della classe politica regionale[581].

La gracilità dei partiti è indotta, in parte, anche dall'ottica deviata secondo cui gli apparati, che devono occuparsi della gestione della *res publica*, possono essere messi in sconto e possono fare a meno di finanziamenti pubblici: una visione che non fa i conti con le ripercussioni, determinate dall'abbattimento (non ben ponderato) dei costi necessari, sulle strutture centrali e periferiche della politica. Quest'ultima si ritrova priva di investimenti che creino arene in cui seminare e raccogliere idee da spartire in modo diverso a seconda dei piani di governo presi in considerazione[582]. Il fatto che i partiti non investano più nei loro portavoce, ad eccezione di un singolo *leader*, comporta delle ripercussioni che si riverberano nelle nervature democratiche della rappresentanza politica locale[583].

A ragione di ciò, non solo vi sono mancanze e lacune determinate dall'assenza di un corpo socioculturale nei partiti - oltre alla non pervenuta diffusione, in tutti i territori nazionali, di partiti etno-regionali[584] forti di un legame con le istanze locali -, ma lo Stato è intervenuto di fronte alle degenerazioni locali, senza lasciare che fossero gli elettori a sanzionare, con il loro voto, le devianze di alcune autonomie irresponsabili. Conseguentemente, sebbene vi fosse la

---

[576] G. PITRUZZELLA, *Editoriale, Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori,* in *Le Regioni*, n. 2/2002, pp. 297 ss.

[577] A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rass. parl.*, vol. 45, n. 1/2003, pp. 57-123.

[578] G. VERDE - M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2016.

[579] M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, cit., p. 291.

[580] L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2007, pp. 354 ss.

[581] S. GAMBINO, *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 362 ss.

[582] R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pp. 447 ss.

[583] S. STAIANO, *le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012.

[584] Come invece è avvenuto in un altro Stato regionale, ovvero in Spagna, nelle cui singole *comunidades autónomas* i partiti riescono ad essere autonomi rispetto alla politica nazione. Sul punto G. FERRAIOLO, *il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013.

necessità di superare la marea del discredito, mediante controlli statali - mancati negli anni precedenti - non era opportuno arrivare a provvedimenti tanto invasivi da modificare e toccare gli organi istituzionali delle Regioni[585].

Inoltre, dal momento che la riforma costituzionale, che prevede la riduzione del numero dei parlamentari nazionali, viene giustificata alla luce delle realtà quantitative degli altri parlamenti europei, la scelta di ridurre il numero dei consiglieri regionali non era invece in linea con gli altri Stati. Infatti, la composizione di ogni *conseil régional* in Francia, di ciascun *Landtag* in Germania, delle *comunidades autónomas* in Spagna e dei parlamenti di ciascun cantone svizzero era, anche prima della riforma del 2011, maggiormente cospicua rispetto a quella dei Consigli regionali italiani, soprattutto sulla base di un riscontro numerico con la porzione di popolazione rappresentata da tali Organi[586].

Pertanto, il nuovo assetto imposto con gli abiti di un onere - ma nei fatti configuratosi come un vero e proprio obbligo, almeno per le Regioni ordinarie - ha davvero comportato alterazioni tali da rinvigorire ancora di più lo spessore dell'esecutivo e in particolare da provocare alterazioni a favore del potere del Presidente della Giunta?

La ripercussione più evidente, ad una prima analisi, è l'incidenza della riforma sulle leggi elettorali regionali[587], che si sono scoperte private della possibilità di prevedere voti addizionali[588] e, quindi, della possibilità di derogare al numero massimo di consiglieri regionali, previsti dallo statuto, attraverso il c.d. premio di governabilità[589].

Tale meccanismo premiale[590] era a garanzia della governabilità[591], in quanto, laddove previsto, consentiva di assegnare dei seggi aggiuntivi in Consiglio; ciò accadeva qualora lo scarto, tra la coalizione che appoggiava il presidente eletto e quelle avversarie, fosse stato talmente basso, da non permettere alla prima di avere una maggioranza pari almeno al 55%, neanche con l'attribuzione dei seggi della quota maggioritaria[592].

Ad oggi sarebbe possibile prevedere tale premio solo determinando nello statuto un numero più basso di consiglieri rispetto a quello massimo previsto, in relazione alla

---

585 P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, in *Centro studi del federalismo*, 2012.

586 N. VICECONTE, *legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2013, pp. 29 ss.

587 Le leggi elettorali regionali, laddove siano state approvate e non si applichi in loro luogo la legge elettorale nazionale, hanno un impianto proporzionale con correzioni in senso maggioritario, per cui non si discostano, anche qualora prevedano deroghe rispetto al sistema di base, dalla l. n. 43/1995 (c.d. *Tatarellum*); dunque nonostante l'art. 122, c. 1, Cost. così come modificato dalla riforma del 1999, abbia aperto alla possibilità di adeguare le leggi elettorali alle diverse realtà regionali, se pur nei «limiti fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», le Regioni hanno riproposto, se pur con alcune varianti (come con il c.d. voto disgiunto), uno schema omogeneo nei tratti essenziali.

588 F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi*, n. 3/2013.

589 A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 198/2012*, in *Federalismi*, n. 8/2013).

590 Il numero dei consiglieri regionali era derogabile ai sensi dell'art. 15, c. l., l. 108/1968, come modificato dall'art. 3, c. 2, l. 43/1995.

591 F. GABRIELE, *il numero dei consiglieri regionali tra statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da un'interessante sentenza della Corte costituzionale,* in *Giur. cost., n. 188/2011*.

592 I seggi aggiuntivi, presentandosi tale evenienza, erano previsti dalla legge elettorale della Campania, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte e Toscana.

popolazione, dall'art. 14 del d. l. n. 138/2011. In tale modo si finirebbe, però, per aumentare ancora di più il divario tra l'elettore e l'eletto.

Molte delle regioni, tuttavia, hanno optato per una modifica elettorale che ha previsto soglie di sbarramento più alte per le coalizioni o per le liste all'interno delle coalizioni, sottraendo i seggi alle liste delle minoranze.

Il c.d. premio di governabilità, infatti, era contemplato per rimediare a un panorama politico molto frammentato: un problema a cui alcune Regioni stavano, già in autonomia, cercando di dare composizione, in modo da correggere distorsioni in termini di spesa e deviazioni irresponsabili. Si consideri inoltre che la parcellizzazione all'interno dei Consigli regionali si era verificata anche in conseguenza della previsione, in molte leggi elettorali regionali, del c.d. voto disgiunto o del voto di preferenza per i consiglieri[593].

La Toscana, con la l. r. statutaria n. 1/2010, l'Umbria[594], con la l. n. 1/2010, e l 'Emilia Romagna, con la l. r. n. 12/2009, avevano, pertanto, già ridotto il numero delle rispettive Assemblee legislative regionali.

Inoltre, si può osservare che nel 2010, l'anno che ha segnato l'inizio della IX legislatura in molte delle regioni ordinarie, si era assistito a una razionalizzazione del sistema, con una riduzione corposa dei gruppi all'interno dei legislativi regionali, in netta controtendenza all'*exploit* di estremo frazionamento raggiunto nel 2007.

Si deve, tuttavia, evidenziare che ogni Regione ha una propria realtà, che deve essere considerata singolarmente rispetto alle altre e inquadrata all'interno del rispettivo contesto: si può notare che mentre, nel 2010, la Puglia[595], la Lombardia, il Veneto, la Campania, l'Emilia Romagna, la Calabria, la Liguria, il Piemonte, la Basilicata e il Molise avevano provveduto ad abbassare, chi più corposamente e chi meno, il numero dei gruppi, l'Abruzzo[596] e le Marche lo avevano aumentato aggiungendo tre gruppi a quelli già presenti, mentre in Lazio[597] e in Umbria non si era assistito a variazioni.

Bisogna, altresì, anche distinguere tra le Regioni in cui, una percentuale elevata dei propri gruppi, era costituita da un solo consigliere (il 60% nelle Marche e il 50% in Abruzzo, Molise e Piemonte) e le Regioni come la Campania e la Toscana in cui non era presente tale fenomeno. La prima non lo consentiva (e non lo consente tutt'ora) per dizione statutaria e la seconda permetteva che un gruppo potesse essere costituito da un solo consigliere, solo qualora egli fosse stato l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali[598].

---

[593] M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di Governo e sistemi elettorali: estensioni e limiti dell'autonomia,* in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 2007, pp. 1199 ss.

[594] La Toscana e l'Umbria continuavano comunque a garantire un seggio in Consiglio a tutti i capilista e non solo al secondo arrivato.

[595] E. PAPARELLI, *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia,* in *Rivista AIC*, n. 4/2010.

[596] In Abruzzo, a seguito delle elezioni del 2008, i 19 gruppi erano stati ridotti a 9 e poi il numero era risalito nel 2010 di tre unità.

[597] Il Lazio aveva ben 16 gruppi, un numero molto più alto rispetto alla media di 11 gruppi per Consiglio regionale.

[598] ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, Roma, 2011, pp. 113 ss. I dati sono consultabili alla pagina http://documenti.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/RAPPORTO_LEGISLAZIONE_2011-TOMO_II.pdf.

Con riferimento al numero delle Commissioni permanenti, nel 2010, vi era un quadro che rimaneva immutato rispetto alle legislazioni precedenti, a dispetto di quelle speciali che risultavano diminuite della metà.

Nel 2011, in un panorama ancora non modificato dalle previsioni del d. l. n. 138/2011, su un totale di 634 leggi, il 58% era di iniziativa governativa mentre il 38% di iniziativa legislativa. Non si può comunque trascurare il fatto che tali percentuali variavano da una realtà regionale all'altra, in quanto mentre in Valle d'Aosta e in Liguria l'iniziativa dell'esecutivo superava l'80% delle leggi approvate, in Sicilia e in Veneto più della metà delle leggi erano di iniziativa del Consiglio, mentre in Abruzzo vi era una sostanziale parità tra l'iniziativa dell'uno e dell'altro organo[599].

Inoltre, nonostante anche nel 2011 fosse rimasta invariata, nelle Regioni a statuto ordinario, la media di 11 gruppi per assemblea legislativa, il numero dei gruppi consiliari, pur non raggiungendo l'alto livello di frammentazioni degli anni precedenti, era aumentato in Lazio, Lombardia, Molise, Marche e Piemonte: si era, quindi, passati da 159 a 167 gruppi[600].

Nelle regioni a Statuto speciale invece si era registrata una media di 9 gruppi per Consiglio, con un totale di 64 gruppi consiliari, che, rispetto al 2010, erano diminuiti di un'unità in Sicilia e Sardegna e aumentati nella Provincia autonoma di Bolzano e in Trentino-Altro Adige; il 17% dei gruppi consiliari era composto da un solo consigliere, considerando, sebbene, che la formazione di gruppi monocratici era consentita solo nelle Province autonome di Trento e Bolzano[601].

Questo lieve assestamento era la conseguenza della nascita di nuove forze politiche nel contesto politico nazionale e aveva avuto ripercussioni anche sull'aumento dei gruppi monocellulari all'interno del tessuto regionale[602].

In riferimento alle Commissioni, si può riscontrare che mentre quelle permanenti non erano state soggette a mutamenti, quelle speciali erano aumentate di 10 unità nelle Regioni in cui nel 2010 non ne era ancora stata istituita nessuna.

Tendenzialmente il maggior grado di parcellizzazione, esistente all'interno del legislativo regionale, condiziona la funzionalità dell'*iter legis*, ma non sempre - e non in tutte le Regioni - tale relazione ha le medesime conseguenze, in quanto l'organizzazione interna di ogni assemblea deve fare i conti con il terreno politico su cui si erge. Nelle Regioni speciali, infatti, il binomio frammentazione e produttività non aveva, nel 2011, una correlazione, dal momento che le Province autonome di Trento e Bolzano erano sicuramente molto frammentate - e per questo lente nel procedimento di approvazione degli atti normativi -, ma molto più produttive della Sardegna, che invece registrava il numero più basso di gruppi tra le Regioni speciali.

Con la riduzione del numero dei consiglieri, imposta dall'art. 14, del d. l. n. 138/2011, invece, è stata rovesciata l'asimmetria insita in tutte le dimensioni regionali, le cui peculiarità strutturali e funzionali - al di là dei fenomeni distorsivi - sono state appiattite in virtù di

---

599 ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE "MASSIMO SEVERO GIANNINI" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla Legislazione*, Roma 2012, pp. 16 ss.

600 Si consideri che mentre il Lazio annoverava ben 17 gruppi consiliari, la Toscana ne contava solamente 7.

601 Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR (a cura di), *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla Legislazione*, cit., 2012, pp. 111 ss.

602 Si pensi che, nelle Regioni ordinarie, da 56 si era passati a 63 gruppi monocratici.

un'uniformità che ha penalizzato l'indice di rappresentatività, portando al paradosso per cui, almeno attualmente, ciascun cittadino è maggiormente rappresentato in Parlamento piuttosto che all'interno del Consiglio della propria Regione.

Nel 2012, quando ancora la composizione dei Consigli rimaneva invariata, il numero delle leggi approvate nelle Regioni a statuto ordinario e speciale aumentava rispetto al 2011, raggiungendo un totale di 790 atti normativi (di cui il 43,2% era di iniziativa consiliare).

Inoltre, mentre la media dei gruppi era rimasta invariata sia nelle Regioni ordinarie che in quelle speciali, era stata registrata una sottile riduzione dei gruppi monocellulari nelle Regioni ordinarie. In particolare, si deve considerare il fatto che, con le modifiche dettate dalla riforma del 2011, è stato previsto il divieto di finanziamento dei gruppi monocratici, salvo quelli che, già all'indomani delle elezioni, avessero presentato tale composizione[603].

Il panorama, tuttavia, è cominciato a mutare nel 2013, quando: si è avuta una contrazione del numero dei consiglieri regionali - che da 1180 sono scesi a 1137 -, la maggior parte delle Regioni ordinarie hanno approvato leggi statutarie, che hanno modificato il numero delle proprie Assemblee legislative, e la Sardegna e la Sicilia con legge costituzionale hanno ridotto la composizione dei propri Consigli.

Inoltre, mentre la consistenza dei gruppi non ha evidenziato diminuzioni (salvo quelli composti da un solo consigliere), le Commissioni permanenti hanno perso 10 unità rispetto al 2012 e il totale delle leggi approvate è risultato minore rispetto allo stesso anno[604].

La riduzione degli atti normativi approvati (690 leggi), però, potrebbe essere anche la diretta conseguenza della necessaria riorganizzazione delle strutture regionali a seguito delle elezioni del 2013.

Non è da trascurare, peraltro, che nel 2013 gli assessori erano passati da essere 240 a 232, a seguito della riduzione del loro numero in Abruzzo, Basilicata[605] ed Emilia Romagna, mentre in tutte le altre Regioni, sia ordinarie che speciali, la composizione delle Giunte era rimasta invariata. In tale anno si era, altresì, registrato un tendenziale aumento della presenza dei Presidenti di Giunta ai lavori dell'Assemblea legislativa[606].

Le modifiche più rilevanti agli Statuti sono state realizzate in primo luogo in Abruzzo[607], in cui la l. statutaria n. 1/2013 ha ridotto da 40 a 29 il numero dei consiglieri e da 10 a 6 il numero degli assessori. Tali mutamenti hanno comportato anche la modifica del regolamento interno del Consiglio, soprattutto in riferimento agli aspetti relativi all'individuazione dei capigruppo e dei vice-capigruppo e alla possibilità di costituire gruppi consiliari di dimensioni più ridotte (ovvero con soli tre componenti). In adeguamento alle modifiche statutarie, ha subito alterazioni anche la disciplina elettorale, che, per assicurare una maggiore governabilità, non ha più consentito il c.d. voto disgiunto.

---

603 G. TARLI BARBIERI, *Quali regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 823-830.

604 Camera dei Deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto, 2013, pp. 15 ss.

605 P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 65.

606 CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto, 2014, pp. 19 ss.

607 P. VIPIANA, *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 38.

Anche il Lazio, l'Emilia Romagna, la Liguria e le Marche hanno, inoltre, ridotto la composizione dei rispettivi organi; in particolare in Liguria da 15 assessori si è passati a una Giunta composta da soli 6 membri.

Il Piemonte, invece, con l. statutaria n. 3/2013 ha ridotto, oltre alla composizione del Consiglio, il numero degli assessori da 14 a 11, prevedendo, nella logica del contenimento dei costi, che il numero degli assessori esterni al Consiglio non possa essere superiore a tre. Inoltre, sono state apportate modifiche al regolamento interno del Consiglio per disciplinare più dettagliatamente il procedimento legislativo nell'ambito delle Commissioni.

Il regolamento del Consiglio veneto del 1987, all'art. 16, prevedeva che ciascun consigliere fosse assegnato ad almeno una Commissione, ma in caso di gruppi composti con un numero di consiglieri inferiore al numero delle Commissioni, essi potevano partecipare ai lavori di queste ultime, in cui non erano presenti, con un proprio consigliere; mentre negli altri casi ogni consigliere poteva essere assegnato a una seconda Commissione, se era il gruppo a richiederlo.

L'art. 27 del nuovo regolamento, in seguito alla riduzione del numero dei consiglieri, invece, dispone che i gruppi composti da un numero di consiglieri inferiore a quello delle commissioni permanenti possano designare, al fine di essere rappresentati, lo stesso consigliere non solo nella Prima e nella Quarta Commissione, ma in altre tre Commissioni e non solo in altre due permanenti, come negli altri casi.

Per garantire che la maggioranza abbia maggior peso anche in Commissione, l'art. 28 del regolamento del Consiglio prevede ciascun gruppo esprima tanti voti quanti sono i suoi componenti in Consiglio.

Anche il Regolamento interno della Puglia all'art. 9 prevede, in modo che non sia alterato l'equilibrio politico in Commissione, che i gruppi composti da un numero di Consiglieri inferiori al numero delle Commissioni possano far parte di più di una.

Inoltre, in tale Regione, la l. r. n. 8/2013[608] ha previsto un numero massimo di assessori esterni (pari a due) e, in seguito alla riduzione dei consiglieri regionali, è stato modificato l'art. 6 del regolamento interno, prevedendo che, qualora un gruppo avesse avuto meno di tre membri, vi sarebbe stato l'automatico scioglimento dello stesso.

La delibera consiliare n. 14/2015 ha modificato, invece, l'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria; il previgente testo del 2005 si limitava a prevedere il numero massimo di consiglieri che potevano comporre ciascuna Commissione (ovvero 10) e la percentuale spettante alla maggioranza e alle minoranze, rispettivamente il 60% e il 40%. Con le variazioni apportate nel 2015, si richiede, adesso, che ciascun gruppo sia rappresentato in Commissione, dal momento che deve essere garantita in tutte le Commissioni permanenti la presenza di tutti i gruppi presenti in Assemblea, pur rispettando la proporzione tra la maggioranza e le opposizioni.

Anche l'art. 29 del Regolamento interno del Consiglio della Campania, seppur non in virtù di una modifica apportata in conseguenza alla riduzione del numero dei consiglieri regionali, prevede che tutti i gruppi abbiano il diritto di essere rappresentati da un consigliere in tutte le Commissioni, anche qualora la consistenza numerica di tale gruppo sia inferiore al numero di queste ultime.

---

[608] G. MAESTRI (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2018, p. 234.

I regolamenti interni del Molise e dell'Umbria, l'uno all'art. 19 e l'altro all'art. 16, dispongono — anche se non in conseguenza alla modifica del numero dei consiglieri regionali — che in Commissione debba essere rispecchiata la proporzione tra maggioranza e opposizione, oltre alla rappresentanza dei gruppi; inoltre, essendo previsto, in Umbria, che ogni consigliere sia assegnato ad almeno una Commissione permanente, non si esclude che possa far parte di tutte le Commissioni. Tale divieto, invece, è previsto in Toscana, Regione nella quale ciascun consigliere può far parte di una sola Commissione permanente (art. 26 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale).

In aggiunta a ciò, con riferimento al Piemonte, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento interno del Consiglio regionale — risalente al 2009 e non modificato, dopo la riduzione dei componenti delle Assemblee legislative regionali, nella parte in cui disciplina il numero delle Commissioni a cui possono essere assegnati i consiglieri — ciascun membro del Consiglio deve essere assegnato almeno a una (ma comunque non a più di 4) Commissione permanente.

La revisione degli statuti speciali, invece, è avvenuta in Friuli Venezia Giulia, in Sicilia e in Sardegna. Con l. costituzionale n. 1/2013 è cambiata la previsione dell'art. 13 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia[609], che rapporta il numero dei consiglieri agli abitanti non più in proporzione 1 ogni 20.000, ma considerando 1 consigliere ogni 25.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000. A tale modifica si è abbinata quella del regolamento interno, che ha distribuito diversamente le funzioni all'interno delle commissioni consiliari.

In Sardegna, al contrario, per ridurre la composizione dell'organo legislativo regionale, sono stati modificati gli artt. 15 e 16 dello statuto con l. cost. n. 3/2013, revisione cui era seguita una nuova disciplina elettorale regionale e una modifica del regolamento interno del Consiglio. Il regolamento interno, infatti, ha previsto non più 8 ma solo 6 commissioni permanenti, mentre è stato ridotto il numero dei componenti minimi per formare un gruppo, (da 5 a 4).

La legge elettorale della Sardegna ha poi previsto delle soglie di sbarramento più alte per le coalizioni e i gruppi di lista, disponendo l'esclusione delle prime qualora non avessero raggiunto il 10% dei voti validi e delle seconde, nel caso in cui quest'ultime non avessero superato lo scoglio del 5%.

Per quanto riguarda il premio di maggioranza, si è stabilito invece che, qualora la lista collegata al Presidente eletto abbia ottenuto il 40% dei voti validi, questa abbia diritto a conseguire il 60% di seggi in Consiglio. Nel caso in cui, di contro, tale lista si aggiudicasse una quantità di voti oscillante tra il 25% e il 40%, avrebbe diritto a un premio pari al 55% dei seggi.

Anche le Province autonome di Trento e Bolzano hanno modificato la composizione della Giunta (il primo ha, infatti, previsto un numero massimo di assessori).

Inoltre, tra il 2014 e il 2015 sono stati rinnovati molti dei Consigli regionali delle Regioni ordinarie, oltre a quello della Sardegna. Si è, dunque, registrato un calo consistente del numero dei consiglieri, che sono passati da 1137 nel 2013 a 966 nel 2014, per poi diminuire ulteriormente a 933 nel 2015[610].

---

609 D. BERTUZZI - R. VOLPONI, *Lo Statuto speciale e le fonti atipiche*, in L. MEZZETTI - E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 353 ss.

610 CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2015-2016, pp. 70 ss.

A ciò è seguita, tanto nelle Regioni speciali che in quelle ordinarie, una riduzione sia del numero dei gruppi (che erano in totale 242 nel 2013, mentre nel 2015 si erano ridotti a 204), che delle Commissioni permanenti, le quali nel 2013 erano 133, mentre nel 2015 erano soltanto 114. Si era registrato invece un aumento delle Commissioni speciali di 5 unità tra il 2014 e il 2015.

Le Giunte, invece, dall'essere composte da 232 assessori nel 2013, nel 2015 potevano contare solo 153 membri, di cui più della metà esterni[611].

La Toscana, in conseguenza della riduzione dei seggi consiliari, ha reintrodotto il c.d. voto di preferenza[612] nella propria disciplina elettorale e ha inserito la previsione di un eventuale ballottaggio, per l'assegnazione del premio di maggioranza in Consiglio, qualora il Presidente candidato, cui siano collegate le liste, non abbia superato il 40% dei voti validi

La Puglia, invece, ha modificato la propria legge elettorale prevedendo soglie di sbarramento più alte - così come accaduto anche in Campania e in Calabria - e ha modulato il premio di maggioranza a seconda della percentuale dei voti validi ottenuti dalla coalizione o dalla lista che risultava essere vincente[613]. In Umbria e in Calabria, inoltre, la legge elettorale ha eliminato la previsione del voto disgiunto.

In Trentino-Alto Adige alcuna garanzia rappresentativa, di contro, il numero dei consiglieri è rimasto invariato (nonostante ciò nel 2014 e nel 2017 il 100% delle leggi approvate erano state proposte dell'esecutivo)[614]. Si consideri che, nelle Province Autonome di Bolzano e di Trento, la disciplina elettorale, rispettivamente l'art. 3, c. 3, l. p. n. 14/2017 e l'art. 4, c. 1, l. p. n. 2/2003, prevede l'assegnazione di almeno un seggio consiliare a un candidato rappresentante il gruppo linguistico ladino.

Pur essendo addivenuti alle modifiche fin qui delineate, se si osservano i dati del 2012 e del 2017, non si possono riscontrare epocali mutamenti. Si può solo notare, infatti, che, mentre nel 2011 le leggi approvate erano in totale 790 (di cui il 43,2% di iniziativa consiliare), nel 2017, su un totale di 777 leggi, era solo il 34,2% degli atti legislativi ad essere di iniziativa del Consiglio. Si deve comunque tenere in considerazione che più del 20% delle leggi erano ad iniziativa vincolata della Giunta e che i dati cambiano a seconda delle Regioni considerate. Mentre, ad esempio, il 100% delle leggi approvate in Trentino-Alto Adige erano di iniziativa dell'esecutivo - e un'incidenza maggiore della Giunta si era registrata anche in Puglia, Liguria e Sicilia -, in Abruzzo, nelle Marche e nel Lazio più della metà degli atti legislativi approvati erano invece progetti di origine consiliare[615].

Peraltro, si deve considerare che, molte volte, l'esecutivo presenta disegni di legge il cui contenuto è già stato mediato da tutte le forze politiche, al di fuori degli spazi istituzionali, e

---

611 Tali dati sono consultabili sui siti https://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/Tomo_I.pdf *e* https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/RAPPORTO_SULLA_LEGISLAZIONE_2015 2016_VOLUME_II.pdf.

612 G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi,* in AA.VV., *Associazione per gli studi parlamentari e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016 pp. 180 ss.

613 G. CHIARA, *In* medio stat virtus. *la sent*: *Corte cost: n. 1/2014 e le legislazioni elettorali delle regioni ordinarie*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 588 ss.

614 CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2015-2016, pp. 13 ss.

615 CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Rapporto 2017-2018., pp. 37 ss.

ciò anche in virtù del fatto che le Regioni manifestano un tessuto che si presta a valicare i tradizionali spazi disegnati dal principio della separazione dei poteri.

Inoltre, non si deve tenere presente solo la dimensione numerica di un'assemblea legislativa, ma bisogna fare attenzione alla qualità strutturale degli apparati e delle forze politiche di ciascuna dimensione territoriale, la quale può svolgere a pieno le proprie funzioni qualora i suoi poteri e i suoi limiti siano determinati in modo chiaro e i Consigli regionali si rendano, in maniera responsabile, portavoce delle necessità locali, più che dei singoli.

Il punto più critico della riforma imposta nel 2011, risiede nel fatto che davanti a realtà tanto diverse, come si è visto, è stata prevista un'indennità uguale per tutti i consiglieri e un numero ponderato solo sulla popolazione, non tenendo conto della funzionalità della singola assemblea legislativa regionale[616]. Tutt'ora, infatti, il regionalismo, fondato sull'omogeneità e la coesione delle e tra le diverse aree del territorio nazionale, non ha preso il posto della regionalizzazione, intesa come decentramento a livello dei poteri statali[617].

Lo Stato è intervenuto senza distinguere tra le Regioni in cui i fondi pubblici erano stati utilizzati al di fuori degli scopi leciti e quelle in cui i consiglieri regionali si erano semplicemente moltiplicati - così come le Commissioni speciali - o si erano limitati ad aumentare esclusivamente la propria remunerazione[618].

Nel primo caso si trattava di fenomeni degenerativi comuni all'impianto nazionale e a quello di altri Stati europei, il cui verificarsi, tuttavia, non ha determinato, in tali livelli di governo, il medesimo discredito che si è prodotto a livello regionale: una deviazione tale da delegittimare l'intero impianto dei corpi politici locali.

Nel secondo caso, invece, i consiglieri, vedendosi attribuita la medesima funzione dei parlamentari, si erano limitati a replicare lo *status* acquisito negli anni dai rappresentanti nazionali.

Tuttavia, sebbene la Corte costituzionale abbia rimarcato più volte la differenza tra il ruolo delle Assemblee regionali e nazionali, l'insindacabilità e l'inviolabilità previste per i parlamentari sono state estese anche ai membri del Consiglio regionale[619].

Comunque, il sacrifico imposto, a livello economico e non solo, alle Regioni è stato distribuito, per cercare di creare una solidarietà tra tutti i livelli di governo della Nazione, anche sui parlamentari, che nel corso della XVIII legislatura, con una delibera parlamentare interna, hanno provveduto a un ricalcolo delle proprie indennità. Ciò ha permesso di raggiungere, in data 3 aprile 2019, un'intesa in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni, tale da prevedere il ricalcolo dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali con un meccanismo contributivo, andando a modificare, in nome dell'uguaglianza, situazioni già perfette, che hanno, per questo motivo, sollevato dubbi sulla lesione o meno del legittimo affidamento [620].

---

[616] S. BARTOLE, *Lo stato delle regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale, in Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 727-734.

[617] L. GAMBI, *le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, n. 34/1977, pp. 275 ss.

[618] G. FALCON, *A che servono le regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 767-782.

[619] T.F. GIUPPONI, *Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1061-1090.

[620] V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 89-140.

Peraltro, le Regioni non solo, non essendo rappresentate in Parlamento, non hanno voce nel procedimento di revisione costituzionale, capace di ampliare o eliminare la loro autonomia - disegnata solo con «metodo federale»[621] -, ma anche a livello europeo non è assicurata una loro adeguata partecipazione al processo decisionale.

Ciò nonostante siano state approvate le l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia)[622] e n.11/2005 (c.d. legge Buttiglione)[623], volte a disciplinare, rispettivamente la partecipazione diretta e l'altra quella indiretta dei rappresentanti regionali nel procedimento legislativo dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda la partecipazione diretta, pur essendo stato trovato un accordo, in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ordine alla modalità di nomina dei rappresentanti regionali, in realtà, salvo rari casi, non si è assistito - e non si assiste - a una partecipazione delle Regioni nella fase ascendente del procedimento legislativo europeo[624].

L'art. 5 della l. n. 11/2005, in tema di partecipazione indiretta, prevede, invece, che il Presidente del Consiglio (o il Ministro per le politiche europee) trasmetta i disegni di legge o gli atti dell'Unione Europea sia alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sia alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Ciascuna Conferenza si occuperà a sua volta di trasmettere alle Giunte e alle Assemblee legislative regionali gli atti, sui quali gli organi delle Regioni potranno, entro 20 giorni dal loro ricevimento, avanzare osservazioni[625].

Tuttavia, il coinvolgimento dei Consigli regionali - rafforzato dal fatto che l'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona riconosce espressamente le assemblee legislative regionali – non riequilibra il maggior peso dell'esecutivo, che si afferma anche nella partecipazione indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo[626].

Nonostante ciò, molti regolamenti interni al Consiglio regionale sono stati modificati al fine di prevedere, all'interno delle singole Regioni, Commissioni competenti in ambito europeo - come in Abruzzo e in Toscana - o al fine di disciplinare modalità di organizzazione o di partecipazione alla formazione del diritto europeo.

4.1.1. Gli effetti della riforma sulla disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario.

---

621 A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2012, p. 85.

622 M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 192 ss.

623 F. SAVASTANO, *Le relazioni esterne*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 421.

624 A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n.1/2018, pp. 217-218.

625 A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie a processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 327 ss.

626 C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri*, 2009, pp. 383 ss.

A partire dal 1995, con la c.d. "legge Tatarella", è stato introdotto, nella disciplina elettorale dettata dalla l. n. 108/1968 per le elezioni regionali, un premio di maggioranza, variabile, correggendo, in tale modo, il sistema proporzionale.

Le regioni hanno conquistato una potestà legislativa in materia elettorale con la riforma del Titolo V della Costituzione, seppur nei "limiti dei principi fondamentali", stabiliti nella l. n. 165/2004, ovvero nella legge-quadro che, oltre a far riferimento al divieto di mandato imperativo e alla contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, richiede un sistema elettorale che bilanci la necessità di creare maggioranze stabili e di assicurare la rappresentanza delle minoranze.

Pertanto, a seguito della nuova dizione dell'art. 122 Cost., solo la Liguria e il Piemonte non hanno, ancora, provveduto ad adottare una propria legge elettorale (motivo per cui solo per esse vale la disciplina dettata dalla normativa nazionale[627]).

Nell'esaminare solo alcune delle leggi elettorali regionali[628], si cercherà di mettere in luce le modifiche resesi necessarie a seguito della riduzione del numero dei consiglieri regionali.

In Toscana la l. r. n. 25/2004 è stata sostituita dalla l.r. n. 51/2014, che disciplina le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale e ha apportate modifiche alla l. 74/2004, relativa al procedimento elettorale.

L'impianto elettorale ha, dunque, subito variazioni in merito sia alle soglie d'accesso per la distribuzione dei seggi, sia al premio di maggioranza e ha visto poi l'introduzione di un secondo turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato presidente ottenga più del 40% dei voti validi al primo turno. Il territorio regionale è stato poi suddiviso in 13 circoscrizioni, di cui 9 corrispondenti alle province e 4 relative alla suddivisione fatta della provincia di Firenze.

Tali modifiche non hanno, però, toccato il c.d. voto disgiunto, ancora praticabile.

In merito alle rimodulazione della soglia di accesso per la distribuzione di seggi consiliari, l'art. 18 della l.r. n.51/2014 dispone che le coalizioni di liste debbano ottenere una cifra elettorale regionale superiore al 10% dei voti validi, ma anche che almeno un gruppo di liste[629]debba superare il 3%; qualora vi siano gruppi di liste, facenti parte di coalizioni che non hanno superato tali soglie, che individualmente valichino, comunque, il 5% dei voti validi, tali gruppi accedono al riparto dei seggi.

I gruppi di liste non uniti in coalizioni devono, infatti, ottenere il 5% dei voti validi per superare le soglie di accesso ai seggi, mentre i gruppi di liste uniti in coalizioni, che hanno superato la soglia del 10%, possono raggiungere solo il 3% dei voti validi per essere ammesse in Consiglio.

Si può notare come tale regime sia particolarmente restrittivo, prevedendo soglie molto alte, soprattutto se in comparazione con le altre Regioni e con la l. r. n. 25/2014. Quest'ultima, infatti, all'art. 18, prevedeva che i gruppi di liste (uniti o meno in coalizione) potessero accedere al riparto dei seggi se avessero raggiunto almeno il 4% dei voti validi.

---

[627] La normativa nazionale è composta da una serie di leggi, quali la l. n. 108/1968, la l. n. 43/1995, l'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 e la l. 165/2004.

[628] Sul punto si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII LEGISLATURA, DOCUMENTAZIONE E RICERCHE, *Le leggi elettorali regionali quadro di sintesi*, n. 109, 5 giugno 2020.

[629] Ai sensi dell'art. 9, c. 1, l.r. n. 51/2014, si intende per gruppo di liste "l'insieme delle liste circoscrizionali presentate in più circoscrizioni elettorali e contrassegnate dal medesimo simbolo".

I seggi vengono assegnati attraverso il metodo D'Hondt e l'art. 17 della l.r. n. 51/2014 prevede l'attribuzione del premio di maggioranza; in particolare, qualora il Presidente abbia ottenuto più del 45% dei voti, almeno 24 seggi (ovvero il 60% del totale) vengono assegnati alle liste collegate al presidente eletto, mentre qualora Presidente abbia conseguito tra il 40% e il 45% dei voti validi, sono almeno 23 i seggi assegnati alle liste a lui collegate.

In ogni caso, qualora le liste collegate al Presidente ottengano oltre 26 seggi (ovvero più del 65%), interviene la soglia di garanzia per le minoranze, per cui almeno 14 seggi (ovvero il 35%) devono essere assegnati alle liste non collegate al Presidente.

L'art. 17, 1 c., l. r. n. 25/2004, prevedeva invece che il 60% dei seggi fosse attribuito alla coalizione di liste (o al gruppo non unito in coalizione) collegata al Presidente che avesse ottenuto più del 45% dei voti validi, mentre rimanendo sotto tale soglia, il premio di maggioranza si sarebbe limitato al 55% dei seggi.

Dunque, in un primo momento si procede all'assegnazione dei seggi alle coalizioni e ai gruppi di liste, poi all'attribuzione del premio di maggioranza e di garanzia per le minoranze, dopodiché vengono assegnati i seggi alle singole liste delle coalizioni e ai candidati presidenti non eletti, nel caso in cui siano collegati ad almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto seggi; successivamente si passa ad assegnare i seggi ai candidati regionali[630] e, da ultimo, alle singole liste circoscrizionali.

Ai sensi dell'art. 22, 4 c., l. r. n. 51/2014, i seggi vengono assegnati, alle singole liste circoscrizionali, in base al quoziente regionale di lista; in questa fase si considerano solo le 10 province, per cui la provincia di Firenze viene considerata unitariamente e solo in un secondo momento si dividono i voti ottenuti dal partito per ciascuna circoscrizione della provincia di Firenze.

Si consideri, inoltre, che i seggi circoscrizionali sono assegnati in proporzionale alla popolazione di ciascuna circoscrizione.

In Puglia, invece, dopo che la l. r. 8/2013[631] aveva ridotto il numero dei consiglieri regionali da 70 a 50, si era avvertita l'esigenza di modificare anche la disciplina elettorale, pertanto, la l. r. n. 7/2015 ha provveduto a rimodulare quanto dettato dalla l. r. n. 2/2005[632].

La legge elettorale n. 2/2005 prevedeva che 56 dei 70 consiglieri regionali fossero eletti sulla base di liste circoscrizionali, mentre i restanti 13 tra i gruppi di liste collegate al Presidente eletto. La l. r. n. 7/2015 prevede, invece, che 23 dei 50 seggi siano distribuiti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti, mentre i restanti 27 siano assegnati in un Collegio Unico Regionale.

Il decreto del presidente della Regione n. 200/2015 ha, inoltre, suddiviso la Regione in 6 circoscrizioni elettorali, tra le quali sono ripartiti i seggi in proporzione alla popolazione.

Per giunta, le soglie di sbarramento, a partire dal 2010, erano del 4% per i gruppi di liste non uniti in coalizione, mentre del 5% per le coalizioni (considerando che le singole liste dovevano poi raggiungere il 4% dei voti validi). La nuova legge elettorale del 2015 ha, invece, innalzato tali soglie, rispondendo, dunque, che le coalizioni di gruppi o i singoli gruppi non

---

630 Ciascuna lista può infatti presentare il c.d. listino di, al massimo, 3 candidati.

631 D.CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *federalismi.it*, n. 14/2013, pp. 1 ss.

632 D. CODUTI, *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos post-elettorale: chi è causa del suo mal pianga se stesso*, in *federalismi.it*, n. 17/2015, pp. 2 ss.

uniti in coalizioni debbano raggiungere l'8% dei voti per accedere ai seggi, mentre le liste in coalizione, ai sensi dell'art. 15, devono ottenere almeno il 4% dei voti per non essere escluse.

Il premio di maggioranza, assegnato sui 27 seggi non ripartiti a livello circoscrizionale, è modulato sulla base delle percentuali che la coalizione vincente ha raggiunto: se quest'ultima non ha conquistato il 35% dei voti, le sono attribuiti 27 seggi. Viceversa, qualora la coalizione vincitrice non abbia o abbia raggiunto la soglia del 40% del totale dei voti validi[633], essa ha diritto, rispettivamente, a 28 o a 29 seggi.

Per quanto riguarda le Marche, invece, i consiglieri sono stati ridotti con legge statutaria regionale n. 3/2013 da 42 a 30. Conseguentemente la l. r. n. 5/2015 ha modificato la legge elettorale del 2004[634], prevedendo l'attribuzione del premio di maggioranza sulla base di soglie percentuali: qualora la coalizione, collegata al candidato presidente eletto, raggiunga o superi il 43% sono 19 i seggi a quest'ultima assegnati, mentre sono 18 se, rispettivamente, sono stati ottenuti più del 40% dei voti validi. Qualora la coalizione vincitrice non raggiunga la soglia del 40%, i seggi vengono, invece, assegnati in base al criterio proporzionale[635].

Conferito, l'eventuale, premio di maggioranza, i seggi vengono ripartiti, tra le circoscrizioni, corrispondenti alle Province, in proporzione alla rispettiva popolazione sulla base del quoziente Hagenbach-Bischoff.

Non mutano, invece, le soglie di sbarramento previste dalla l. r. n. 27/2004, ovvero la necessità per le coalizioni di raggiungere il 5% dei voti al fine di poter accedere alla ripartizione dei seggi, salvo che che vi siano almeno un gruppo di liste che ottenga più del 3% dei voti[636].

In Umbria, al contrario, la l. r. n. 4/2015, che ha modificato e integrato la l. r. n. 2/2010[637], non ha previsto una soglia minima per attribuire il premio di maggioranza — ovvero 12 dei 20 seggi — alla coalizione o alla lista vincente[638], mentre richiede che le liste raggiungano il 2,5% dei voti per non essere escluse dalla ripartizione dei seggi consiliari.

Prima dell'introduzione di tali modifiche, 24 dei 30 seggi — come prima della riforma informa nel 2011 — venivano assegnati con sistema proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti, mentre i restanti 6 erano attribuiti con sistema maggioritario su base regionale; l'art. 7, c. 1, l. n. 43/1995 prevedeva, inoltre, una soglia si sbarramento parti al 3% dei voti validi[639].

Fino all'approvazione della l. r. n. 1/2010, solo 1/5 dei seggi veniva assegnato su base maggioritaria, mentre il restante era ripartito, proporzionalmente, tra circoscrizioni provinciali di Perugia e Terni.

---

[633] M. CARDUCCI, *Sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità,* in G. CAMPANELLI - M. CARDUCCI - I. LOIODICE - V. TONDI DELLA MURA, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 231 ss.

[634] G. LANEVE, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *federalismi.it*, n. 4/2010, pp. 28 ss.

[635] Modifiche introdotte alla l. r. n. 27/2004 dalla l. r. n. 36/2019

[636] F. SAVASTANO, *Le elezioni regionali del 2015 nelle Marche*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015, pp. 3 ss

[637] F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale nel quadro delle fonti del diritto,* in M. VOLPI - F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 74 ss.

[638] La legge regionale del 2010 invece prevedeva, prima delle modifiche apportate nel 2015, un numero massimo di seggi attribuibili alla coalizione vincente.

[639] V. LUBELLO, *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali*, n. 1/2018, pp. 291 ss.

Per tutelare le minoranze, a partire dal 2015, vengono riservati 7 seggi (più 1, per un totale di 8 seggi, al secondo arrivato) alle liste e alle coalizioni non collegate al candidato Presidente eletto.

Si consideri inoltre che, a partire dal 2015, in Umbria, come anche in Molise, vi è un'unica circoscrizione regionale (art. 3, c. 1-ter, l. r. n. 2/2010, come modificata dalla l. n. 4/2015), essendo state eliminate le due circoscrizioni provinciali di Perugia e terni.

Anche il territorio del Molise, in conseguenza della riduzione del Consiglio a soli 20 componenti, è costituito da un'unica circoscrizione elettorale (art. 3, l. r. n. 20/2017, come modificata dalla l. r. n. 1/2018).

Sul punto, è da sottolineare come un Consiglio composto da numeri così bassi, comporti inevitabilmente una minore dialettica — che dovrebbe distinguere tutti gli istituti democratici a prescindere dalla dimensione territoriale da essi rappresentata — tra maggioranza e opposizione. Tale fenomeno si presenta tanto in sede di Assemblea legislativa regionale, quanto nelle Commissioni, le quali, conseguentemente, assistono a una riduzione dei propri componenti. In ragione di ciò, oltre al fatto che alcuni dei Consiglieri regionali ricopriranno anche la carica di assessore e che in alcune Regioni ai Consiglieri in Commissione è riconosciuto un voto ponderato[640], sono le minoranze a subire i maggiori sacrifici.

Oltre alla Toscana, all'Umbria e al Molise, anche la Calabria ha modificato le proprie circoscrizioni, che, come nelle altre due regioni, non corrispondo più alle province; in particolare la Calabria ha ridotto le sue 5 circoscrizioni a 3 (art. 1, c. 2-bis, l. r. n. 1/2005 e successive modificazioni).

Inoltre in Calabria, Emilia-Romagna[641] e Lombardia[642], qualora la coalizione non riesca a raggiungere il numero dei seggi che possa permetterle di avere la maggioranza dei voti in Assemblea, tali seggi vengono sottratti alle liste o alle coalizioni di opposizione.

Nelle Regioni in cui non è prevista tale possibilità, come in Basilicata, Lazio, Molise e Piemonte, qualora non siano raggiunte le soglie per accedere al premio di maggioranza, le minoranza potrebbero raggiungere maggior peso e dominare le scelte politiche, non essendo più percorribile la strada del c.d. premio di governabilità ed essendo l'Assemblea legislativa composta da un numero ridotto di consiglieri.

Tornando sul tema delle circoscrizioni elettorali, è opportuno aggiungere che quest'ultime coincidono, invece, con i territori delle province in Lombardia, Marche, Abruzzo, Campania, Basilicata[643] e Veneto.

In Emilia-Romagna, infatti, ai sensi dell'art. 3, c. 2, l. r. n. 21/2014, solo 40 dei 50 seggi del Consiglio sono ripartiti tra le circoscrizioni elettorali, che corrispondono alle Province e anche nel Lazio solo 40 dei 50 consiglieri sono eletti con sistema proporzionale sulla base delle circoscrizioni elettorali, coincidenti con le 4 Province e la Città metropolitana di Roma capitale. L'art. 6, c. 4, l. r. n. 2/2005, prevede, come anche l'art. 11 della l. r. n. 4/2009 della Campania, che debba essere eletto almeno un consigliere regionale in ciascuna circoscrizione del Lazio; in ragione di ciò, qualora una circoscrizione rimanga priva di un suo

[640] In modo che ciascun Consigliere, in Commissione, abbia tanti voti quanti sono i componenti del suo Gruppo, eletti nell'Assemblea legislativa regionale.

[641] L. r. n. 21/2014.

[642] Art. 1, c. 30, lett. f), l. r. n. 17/2012.

[643] N.A. CUNIAL - R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75/2016, pp. 92 ss.

rappresentante, viene attribuito un seggio alla lista collegata al candidato Presidente eletto che abbia ottenuto più voti in quella circoscrizione.

In Veneto l'art. 12 della l. r. n. 19/2018, ha modificato l'art. 22 della l. r. n. 5/2012 e ha previsto che alla coalizione vincente spettino il 60% dei seggi consiliari qualora abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, mentre, sotto tali soglie, i seggi che le spettano sono il 55%. Prima di tale variazione, il premio di maggioranza era assegnato sulla base di altre soglie percentuali: il 60%, il 57,5% e il 55% dei seggi spettava alla coalizione che avesse, rispettivamente, raggiunto il 50%, il 40% dei voti o fosse rimasta al di sotto di quest'ultima soglia.

Inoltre, mentre le singole liste devono superare la soglia di sbarramento del 3%, le coalizioni devono invece raggiungere almeno il 5% dei voti per non essere escluse dalla ripartizione dei seggi.

Ai sensi dell'art. 4, 2 c., l.r. n. 5/2012, i seggi consiliari sono ripartiti in proporzione alla popolazione di ciascuna circoscrizione in cui è suddiviso il territorio regionale (circoscrizioni che corrispondono alle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza).

In un panorama complessivo si può notare come, a seguito della riforma imposta a partire dal d.l. n. 138/2011, eccetto l'Emilia Romagna, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, il Molise e il Piemonte, le altre Regioni hanno introdotto soglie di sbarramento maggiormente selettive per accedere ai seggi consiliari.

4.2.Osservazioni finali in merito al ruolo delle Assemblee legislative regionali.

Nel 1999 la riforma costituzionale ha creato una discrasia, rafforzando da una parte l'autonomia politica dei Presidenti delle Regioni[644] e dall'altra affidando la competenza legislativa residuale al Consiglio regionale [645], che, al contempo, si vedeva privato del proprio ruolo centrale. Pertanto, le Assemblee legislative regionali, trovandosi ad avere un potere, di vita e di morte, sugli esecutivi, vincolato alle proprie sorti, non riescono più ad essere l'ago della bilancia degli equilibri politici, né i portavoce delle istanze degli elettori[646]. Allo stesso tempo il rapporto di fiducia, intercorrente tra l'esecutivo e il legislativo, in ambito regionale evidenzia la divaricazione che vi è tra una forma di governo presidenziale, quale quella propria degli Stati Uniti d'America, e quella invece neo-parlamentare, che caratterizza i territori regionali.

Si è visto che nella situazione attuale, tendenzialmente, più della maggioranza degli assessori sono esterni, mentre precedentemente alla riforma del 1999 l'Assemblea legislativa regionale eleggeva sia il Presidente che gli assessori tra i suoi membri.

---

644 C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Mulino, Bologna, 2000, pp. 49 ss.

645 A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, cit., pp. 557-564.

646 G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, pp. 1239-1244

Tuttavia, per riequilibrare i rapporti tra il Consiglio e la Giunta in alcune Regioni, come la Toscana[647] e la Campania, è stata inserita la previsione secondo cui gli assessori della Giunta vengono nominati solo dopo che il Presidente abbia illustrato all'Assemblea legislativa il proprio programma e l'elenco dei membri dell'esecutivo. Mentre in Emilia Romagna il Presidente della Giunta deve motivare al Consiglio la composizione dell'organo esecutivo.

A ciò, come si è visto, si associa l'assenza di partiti proiettati all'interno delle dimensioni periferiche, come verificatosi nella fase della I Repubblica e, a maggior ragione, nella II Repubblica, contraddistinta dall'affermarsi della personalizzazione del partito e dal disancoramento territoriale. Conseguentemente a livello regionale, inoltre, si assiste a un proliferare delle c.d. liste del Presidente, in cui è il Presidente della giunta ad avere visibilità e ad attrarre il consenso a livello personale[648], invece che fare perno sulle idee politiche del partito di appartenenza[649].

A livello locale, per questo, l'autonomia politica non si realizza[650], in quanto le elezioni regionali tendono a replicare gli schemi nazionali, senza creare partiti regionali - o nazionali comunque indipendenti nelle articolazioni periferiche - ad eccezione del Partito Sardo d'Azione e dei partiti che rappresentano le minoranze linguistiche[651].

Pertanto, mancando una rappresentanza territoriale all'interno delle singole regioni, si perde il senso della comunità, intesa come organo necessario per realizzare l'unità nazionale e per rispecchiare sia le istanze dei singoli (in virtù della prossimità tra rappresentato e rappresentante, nonostante il paradosso che è stato analizzato), che della comunità medesima[652].

In assenza di un tessuto politico che medi tra i vari livelli che compongono lo Stato - e, dunque, bilanci l'interesse nazionale con quello locale -, a fare da ponte è la Corte costituzionale.

Quest'ultima è investita di un ruolo che potrebbe non ricoprire se venisse alla luce una seconda Camera, la quale rappresenti, anche a un livello di Governo superiore, le entità territoriali e in particolare le Regioni.

Non si può trascurare il fatto che l'autonomia regionale sia stata imbrigliata dai numerosi interventi impliciti - e tentativi espliciti - tesi a un ridimensionamento dei suoi poteri, ma, stando al dettato costituzionale, spetta ancora alle Regioni la competenza legislativa residuale.

Per rivitalizzare i Consigli regionali si potrebbe, in attesa che anche i partiti trovino una nuova identità ideologica e una struttura che sia capace di auto-rigenerarsi, coinvolgere i componenti delle Assemblee legislative regionali, integrandole nell'organigramma del Senato. In tal modo non si manifesterebbe la necessità di ridurre il numero dei componenti

---

647 L'art. 29 dello Statuto toscano non contempla, però, il Consiglio regionale tra gli organi di Governo, ma solo il Presidente e la Giunta.

648 S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, pp. 321-358.

649 R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014. pp. 317-320.

650 R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4/2012 pp. 735-750

651 U. DE SIERVO, *il difficile passaggio dalle idee ai fatti, in Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 755-766.

652 V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 791-798.

della seconda Camera, ma, al contrario, apparirebbe molto più opportuno ripensare le funzioni da quest'ultima svolte e gli interessi in essa rappresentati.

Non per questo il Presidente della Giunta o la Giunta stessa - dal momento che è l'organo collegiale (e non quello monocratico) ad essere titolare del potere esecutivo ai sensi dell'art. 121, c. 3, Cost.[653] - dovrebbero temere per la loro posizione nel quadro istituzionale regionale, in considerazione del fatto che, nel corso degli ultimi venti anni, hanno entrambi consolidato il proprio peso istituzionale.

La previsione di una seconda Camera[654], all'interno della quale siano attivi gli stessi rappresentanti dei Consigli regionali, servirebbe a creare un maggiore dialogo tra i diversi livelli di Governo, oltre che essere una linfa vitale per gli organi legislativi, sia regionali che nazionali.

5. CONCLUSIONI.

di *Aniello Formisano*

Dall'analisi fin qui svolta emerge la *ratio* che realmente ha ispirato la riforma della riduzione del numero dei consiglieri regionali, collocata in un momento di particolare crisi economica ma, nello stesso tempo, di crisi della rappresentanza politica. Questa non può che derivare dalla debolezza dei partiti politici, causata dalla delegittimazione della classe politica regionale in ragione degli scandali che hanno interessato i Consigli di varie Regioni (considerate dall'opinione pubblica come un vero e proprio "centro di spesa" anziché come uno strumento di democrazia)[655]. Quanto detto emerge, propriamente, dal comunicato adottato dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome in data 27 settembre 2012, con il quale veniva richiesto al governo un nuovo intervento teso ad adottare "nuovi parametri per le Regioni relativi a tutti i costi della politica". Ciò traspare, altresì, dalle indicazioni puntuali delle misure che queste erano chiamate ad adottare. Lo scopo della riforma, infatti, non è stato semplicemente quello di ridurre la spesa pubblica in nome del "coordinamento della finanza pubblica", ma colpire la classe politica regionale. Diversamente, infatti, si sarebbe potuto prefigurare un intervento volto a lasciare margini di manovra alle Regioni, nel rispetto della loro autonomia, per il raggiungimento di quegli obiettivi di risparmi[656]. Tra l'altro l'atteggiamento sempre più accondiscendente della Corte

---

653 Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, pp. 529-574.

654 Senza, però, da non creare, come in Spagna, una Camera alta che solo per il 20% è rappresentativa delle Comunità autonome ed ha un'influenza minore rispetto alla prima Camera. Sul punto T. FONT I LLOVET - F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1179-1202.

655 Ex *multis* G. FERRAIUOLO, *Poteri e livello di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2014, p. 67; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, pp. 110-111; S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in ID. (a cura di), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 168.

656 Ex *multis* si v. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013, pp. 4-5; G. TARLI

costituzionale, inizialmente prudente nel bilanciamento tra autonomia e unità, comporta che essa diventi corresponsabile di una vera e propria disarticolazione del sistema delle autonomie[657]. Peraltro, che la riforma sia frutto di un approccio ideologico connesso alla crisi dei partiti, è dimostrato dalle varie riforme con cui è intervenuto il legislatore, il quale, non solo ha inciso sulle Regioni, ma anche su Comuni e Province. Lo scopo perseguito, pertanto, è stato propri di portare ad un' evoluzione, o meglio ad un' attuazione, di quanto previsto dal Titolo V, ossia l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità del sistema delle autonomie, già in parte perseguito attraverso l'elezione diretta dei vertici[658].

La sfiducia verso la classe politica regionale appare già chiara dalle riforme adottate, dal momento che queste hanno prodotto una "torsione monocratica" della forma di governo regionale comportando una concentrazione del potere in mano ad organi di vertice, prima a livello locale con l'elezione diretta del sindaco nel caso dei Comuni e, poi, con l'elezione diretta del Presidente del Regione nel caso delle Regioni[659]. Ciò, appunto, è espressione di una sfiducia per l'intermediazione partitica, in quanto il valore dell'efficacia e rapidità del procedimento decisionale prevale sul concetto della rappresentanza, venendo anche disattesa la tradizione che ha sempre connotato il nostro sistema elettivo, rappresentata dalla valorizzazione delle assemblee[660]. In tale contesto, il ruolo degli organi monocratici era quella di fungere da equilibrio rispetto all'assemblea elettiva (chiara espressione dell'emergere di una nuova forma di partito regionale, fondato sulla figura del *leader* e sulla stretta inter-relazione con il partito nazionale[661]). Invero, è proprio questa stretta connessione tra il partito

---

BARBIERI, La *potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 108.

[657] Sul punto ben rileva S. STAIANO, *Art. 5 Costistuzione italiana*, cit., p. 136, nel sottolineare come la Corte «nel contemperamento tra principio unitario e principio di autonomia, si è sempre posta a presidio dell'unità, specie nella stagione del federalismo "ideologico". Ma stavolta è in gioco la disarticolazione del sistema. E l'andamento della linea argomentativa, la sua quasi esibita debolezza, sembrano assecondare la mentalità del secolo, dare avallo a quel riformismo performativo». Non è mancato chi ha osservato come l'attegiamento della Corte costituzionale farebbe emergere una sorte di surrogato di "*emergency clause"* nella nostra Costituzione. Sul punto si v. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 19/2011. Sul ruolo generale assunto dalla Corte costituzionale nel bilanciamento dei diritti fondamentali durante i periodi di crisi si v. anche M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporale delle decisioni,* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017, p. 35.

[658] La "triade" che ispirava la riforma in questione viene messa in luce da v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 140, il quale, tuttavia, definisce la triade in questione come "illusoria". Illusione che viene svelata da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo*), in E. ROSSI (a cura di), *Meno Parlamentari, più democrazia? Significato e coneguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 212, il quale nell'analizzare la riforma del taglio del numero dei parlamentari, rileva che con la riduzione del numero dei coniglieri regionali non si sono avuti dei consigli regionali «più forti nel contesto della forma di governo né più efficienti quanto a modalità di funzionamento».

[659] Per una analisi concetto di "torsione monocratica" si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., pp. 60 ss., il quale ben rileva che il fenomeno in questione presente alcuni vantaggi ma una serie di controindicazioni, divenendo necessario trovare istituti di equilibrio alla concentrazione del potere; altresì è stato opportunamente rilevato che la riforma costituzionale n. 1 del 1999, rivolta alla elezione diretta del Presidente della Regione, è uno strumento per realizzare una sorta di recupero del ruolo della Regione. Sul punto si v. G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 419-420 dove osserva che «non si tratta solamente di assicurare la stabilità degli Esecutivi regionali […] ma di garantire all'istituzione la necessaria legittimazione che il tradizionale circuito della rappresentanza politica mediata dai partiti non riesce più ad assicurare».

[660] Sul punto si v. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, cit., p. 64.

[661] Che la riforma costituzionale n. 1 del 1999 assecondasse le nuove tendenze in atto nei partiti, viene ben messo in luce da L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (diretto da),

regionale ed il partito nazionale che ci ha fatto assistere ad una ulteriore modifica della forma di governo regionale attraverso la riforma del numero dei consiglieri regionali e più in generale con le riforme sui c.d. costi della politica[662]. Infatti, l'adozione di politiche centraliste da parte del governo fa sì che la Regioni diventino uno strumento per orientare, in modo prestabilito, le scelte nelle direzione assunte dal governo[663]. A farne spesa è soprattutto l'autonomia regionale dal momento che, la logica uniformante caratterizzante queste riforme, non è in grado di garantire una effettiva valorizzazione delle peculiarità presenti tra le diverse Regioni ordinarie, che, seppur tra di loro simili, presentano una serie di differenze[664].

Tuttavia, incidere in generale sui numeri di una assemblea elettiva, come nel caso delle Regioni, produce effetti anche sul sistema elettorale, il quale viene improntato da una maggiore selettività attraverso la costruzione di un regime di soglie per liste sempre più alte allo scopo di evitare la frammentazione partitica.

Ebbene, le varie controindicazioni ed effetti negativi che ha prodotto la riforma, analizzati nella dimensione regionale, non risulterebbero tanto dissimili da quanto potrebbe accadere a livello nazionale, nel caso in cui passasse il *referendum* riguardante la riduzione del numero dei parlamentari, potendosi produrre effetti particolarmente incisivi sia sulla forma del governo che sul sistema elettorale[665]. I motivi che hanno ispirato ad una simile riforma sostanzialmente sono gli stessi: razionalizzazione della spesa pubblica e produttività delle camere[666]. Ed è proprio la falsa ideologia del risparmio della spesa pubblica, sulla quale si

---

Giuffrè, Milano, 2006, p. 2600, nella parte in cui afferma che «la struttura [dei partiti] e [il loro] funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l'art. 49 della Costituzione: partiti dunque che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull'andamento della vita costituzionale»; dello stesso avviso è G. PETRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 505, dove osserva che «la nuova forma di governo regionale si inserisce pienamente nel processo di affermazione di quello che […] è stato chiamato partito personale»; sul punto si v. anche P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 139-140.

[662] Al riguardo, si rileva che nel partito regionale, seppur appare diverso rispetto al partito nazionale, si assiste, di fatto, ad un forte controllo esercitato dal partito nazionale visto che «l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni», portando inesorabilmente una destrutturazione del sistema autonomistico. (S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012, p. 20). Quanto detto viene messo in rilievo altresì da G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1241-1242, che osserva come «il crescente ricorso al territorio nel discorso politico coincide e si combina con la perdita di significato che esso rivela, invece, nello spiegare i risultati della competizione elettorale, le forme e i luoghi dell'azione politica e dei partiti, che oggi sembrano orientati, insediati altrove: proiettati su base nazionale, piuttosto che locale; centrale, piuttosto che periferica; attenti ai media e alla comunicazione, piuttosto che al territorio, alla società e alla partecipazione».

[663] Su punto ben rileva S. STAIANO, *Articolo 5 Costituzione italiana*, cit. p. 96, il quale osserva che in realtà con la riforma del titolo V, lo Stato e le Regioni non sono legislatori posti sullo stesso piano in quanto l'equiparazione posta dall'art. 117, comma 1, Cost. assume solo un valore di "norma manifesto". Al riguardo si v. anche G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 65-66.

[664] Sulla necessità di valorizzazione delle differenze tra le varie Regioni ordinarie senza adottare approcci di natura uniformante si v. A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 30.

[665] Si rinvia ai vari contributi contenuti riportati nel recente libro E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., dove sono analizzati in modo dettagliato gli effetti distorsivi che produrrebbe la riforma del numero dei parlamentari.

[666] Si veda al riguardo la relazione introduttiva nel corso della XVIII legislatura all' A.S. 214, dove si legge «Coerentemente con quanto previsto dal programma di governo, si intende […] riportare al centro del dibattito

reggono dette riforme, che non è in realtà così elevato [667], porta ad interrogarci se effettivamente il percorso seguito dal legislatore statale, con le varie riforme sui c.d. costi della politica, sia in grado di far riacquistare fiducia dei rappresentati nei confronti dei rappresentanti[668].

In particolare, riportando l'attenzione al contesto regionale, nel riuscire a far riacquistare fiducia nei confronti della classe politica regionale, si giocano le sorti del regionalismo[669]. La storia del regionalismo italiano è, infatti, frutto di tale tendenziale crisi in cui l'autonomia appare, in certe fasi, come un valore da esaltare e, in altre fasi della sua storia, come un valore quasi da eliminare. Quanto detto porta ad interrogarci sul modo in cui ridare valore alla lettura che Giorgio Berti diede dell'autonomia, intendendola come «modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato» [670], dal momento che le progressive inversioni di rotta che hanno caratterizzato le vicende del nostro regionalismo rischiano di mettere fortemente in discussione il principio autonomistico contenuto nell'art. 5 della Costituzione[671].

---

parlamentare il tema della riduzione del numero dei parlamentari, con il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e, al contempo, di razionalizzare la spesa pubblica», visionabile al seguente link *https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01098488.pdf.*

[667] Con riferiento all'eseguità della riduzione di spesa nel caso di riduzione del numero dei parlamentari, si v. R. E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?,* in *Osservatorio sui conti pubblici italiani,* 24 luglio 2019, reperibile su *https://osservatoriocpi.unicatt.it*. In particolare dallo studio in questione emerge chiaramente il risparmio di spesa pubblica conseguibile in termini relativi ammonterebbe ad uno 0,007% della spesa pubblica italiana. Per una riflessione generale sul problema della riforma si v. anche M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, p. 2, in *www.camera.it*, dove osserva che «non possono essere certo alcuni milioni di euro di risparmio a suggerire un intervento costituzionale sull'organo che è il cuore della nostra forma di governo, specie a fronte di ben più gravi condizioni dei fondamentali della nostra economia. Né si può ragionevolmente ritenere che questa possa essere la vera molla che spinge il Parlamento a un simile, significativo, intervento».

Con riferimento all'eseguità del risparmio dei costi della politica delle provincie operata dalla riforma delle provincie si v. P. CARROZZA*, E' solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamenta*ri, E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale,* cit., p. 186, nota 23, dove l'A. rileva che «il costo dei trasferimenti di risorse umane, materiali e finanziarie dalle province ormai semi-dismesse alle rispettive regioni sta costando centinaia e centinaia di milioni nonché gravissimi ritardi nelle azioni amministrative», per cui il risparmio di spese derivante dalla soppressione di indennità, gettoni di presenza e *benefit* connessi è stato definito "una vera e propria bugia". Condivide le perplessità di Carrozza anche S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema,* in *Federalismi*, n. 17/2012, p. 3.

[668] A livello nazionale, ad esempio, si è osservato da molti che la riforma del taglio del numero dei parlamentari sia una riforma di stampo prettamente populista, non in grado di ristabilire la fiducia nei confronti della classe politica. Questa è la risposta che forniscono alla conclusione del loro lavoro E. BRESSANELLI – G. MARTINICO, *Combattere o assecondare il populismo?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, cit., p. 197.

[669] Lo stretto legame che intercorre tra crisi del regionalismo e crisi della rappresentanza regionale viene ben messo in rilievo nei vari contributi pubblicati nel n. 4/2012 della Rivista "*Le Regioni*" (pp. 673-830). Al riguardo si v. anche S. MANGIAMELI, *Il federalismo*, cit., p. 502 ss., che sottolinea come in tale fase abbia «trovato posto, sotto forma di riduzione dei costi della politica, una normativa che sta erodendo la tenuta democratica delle autonomie locali e, ancora di recente, delle Regioni medesime».

[670] G. BERTI, *Art. 5,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I, p. 286.

[671] Sul punto si v. S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo, in Federalismi*, n. 20/2012, p. 7: «la polemica – priva di oggetto – contro il federalismo presuntivamente realizzato rischia di esporre l'intero

Sicuramente, quali che siano i modi e gli strumenti per ridare vigore al nostro sistema delle autonomie, la soluzione non può essere offerta dalla riduzione del numero dei componenti delle assemblee elettive in quanto, dall'analisi fin qui condotta, appare chiaro che la scelta del numero dei membri di un'assemblea non dovrebbe essere casuale[672]. I numeri contano molto di più di quanto potrebbe sembrare e una loro modifica, senza ragion di causa, può produrre inesorabilmente una riduzione della democrazia[673].

ordinamento regionale, nella sua effettiva sostanza, a una furia iconoclasta esercitata contro l'ologramma ideologico che si era costruito e che oggi si rinnega».

[672] Sul punto si v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari,* cit., p. 176.

[673] Al riguardo si v. N. VICECONTE., *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed*, 1/2013, pp. 29 ss. Che la Regione venga considerata come un fattore di democratizzazione ed efficienza dell'organizzazione statale è un aspetto che viene ben messo in rilievo nei lavori costituenti da Ambrosini. Sul punto si v. A.C., SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, 13 novembre 1946, pp. 137 ss.; al riguardo si v. anche S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana,* cit., pp. 3 e 122-123, il quale rileva che i due motori di democratizzazione sono rappresentati dai partiti e dall'autonomia politica degli enti territoriali e che proprio il moto e la spinta contrastante e di senso inverso assunto dal fattore partitico avrebbe condotto inesorabilmente a una regressione del concetto di autonomia. Sugli effetti della riforma del numero dei componenti delle assemblee elettive territoriali si v. A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di Assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d'analisi comparativa*, in E.A. CONDE - L. PEGORARO - A. RINELLA (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Cleub, Bologna, 2006, p. 11, la quale osserva che in linea generale la marginalizzazione delle assemblee legislative regionali ha effetti ancora più gravi rispetto a quanto parallelamente potrebbe verificarsi su scala nazionale, svilendo quella funzione di rappresentanza delle istanze territoriali che dovrebbe costituire la ragione di ogni forma di decentramento politico-amministrativo.

BIBLIOGRAFIA

ADAMO U., *I limiti ai Consigli regionali in* prorogatio. *Riflessioni alla luce di Corte cost., sent. n. 243/2016,* in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 12 dicembre 2016;

ALBANESI E., *La riduzione dei costi della politica regionale: "condizione" per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) "grave violazione di legge"* ex *art. 126 Cost.*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2012;

ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti,* in BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006;

ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2003;

ANZON A., *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2015;

BACHELET V., *voce "Coordinamento",* in *Enciclopedia del Diritto*, volume X, Giuffrè, Milano, 1962;

BALBONI E. – CARLI M., *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi*, n. 21/2012;

BARBERA A., *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano",* in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012;

BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia,* in *Le Regioni*, 2011;

BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale,* in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 2 ottobre 2012;

BARBERO M., Golden rule: "*non è tutt'oro quel che luccica"!*, in *Le Regioni*, 2005;

BARILE P. – CHELI E. – GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico,* Cedam, Milano, 2017;

BARTOLE S., *Lo Stato delle regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

BERTI G., *Art. 5,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I;

BERTUZZI D. – VOLPONI R., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in D' ORLANDO E. – MEZZETTI L. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2017;

BILANCIA P., *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze,* in *Centro Studi del Federalismo*, 2012;

BIN R., *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?, 26 ottobre 2012*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 2012;

BIN R., *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012;

BIN R., *La crisi delle Regioni*. *Che fare?,* in *Le Regioni*, n. 4/2012;

BIN R., *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014;

BIN R., *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014;

BIN R., *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014;

BIN R., *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, n. 4/2014;

BIN R., *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015;

BIN R., *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015;

BIN R., *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015;

BORGNA P. – CASSANO M., *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma, 1997;

BRANCASI A., *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010;

BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 19/2011;

BRANSELLI E. – MARTINICO G., *Combattere o assecondare il poplulismo?*, in ROSSI E.(a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

CALZAVARA F., *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in *Federalismi*, n. 19/2012;

CAMERLENGO Q., *I rapporti tra il presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in *Le Regioni*, n. 3/2013;

CAMERLENGO Q., *La legge friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, 2013;

CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

CAPONE D., *Lo stato della valutazione delle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienza e speranze*, in *Le Regioni*, n. 6/2011;

CAPPUCCIO L., *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in *Revista d'Estudis Autònomics i Federals*, n. 26/2017;

CARDUCCI M., *Sistema elettorale, ineleggibilità e incompatibilità*, in CAMPANELLI G. – CARDUCCI M. – LOIODICE I. – TONDI DELLA MURA V. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Giappichelli, Torino, 2016;

CARETTI P., *La forma di governo regionale*, in GROPPI T. – ROSSI E. –TARCHI R. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002;

CARETTI P., *La riforma del titolo V Cost*., in *Rivista AIC*, n. 2/2014;

CARETTI P., *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014;

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016;

CARLI M. – FUSARO C., *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in BRANCA G. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Società edizione Foro italiano, Bologna - Roma, 2002;

CARLI M., *Diritto Regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018;

CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2019;

CASSESE S., *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico*, n. 3/2012;

CATALANO S., *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010;

CAVALLINI CADEDDU L., *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 1/2011;

CENSIS E CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale*, in *Libro bianco sulla rappresentanza regionale*, Roma, luglio 2018;

CERRUTO M., *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Le Istituzione del Federalismo*, n. 2/2012;

CERRUTO M., *La classe politica regionale*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

CHELI E., *La Regione Toscana*, in CHELI E. – DE SIERVO U. – STANCANELLI G. – SORACE D. – CARETTI P. (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972;

CHIARA G., In medio stat virtus. *La sent. Corte cost n. 1/2014 e le legislazioni elettorali delle Regioni ordinarie*, in RUGGERI A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016;

CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G., *Bilancio di una stagione di riforme*, in CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007;

CIARLO P., *Interessi territoriali e sistemi politici*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?* , Giuffrè, Milano, 2001;

CLEMENTI F., *La legge elettorale regionale nel quadro delle fonti del diritto*, in VOLPI M. – CLEMENTI F. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016;

CODUTI D., *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012;

CODUTI D., *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013;

CODUTI D., *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi*, n. 14/2013;

CODUTI D., *Legge regionale Puglia n. 7 del 2015 e caos post-elettorale: chi è causa del suo mal pianga se stesso*, in *Federalismi*, n. 17/2015;

CORVAJA F., *Statuti regionali e "leggi della Repubblica",* in *Le Regioni*, n. 1/2013;

COSULICH M., *Il sistema elettorale*, Cedam, Padova, 2008;

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, volume II, Cedam, Padova, 1984;

CUNIAL N.A.– TERREO V. R., *I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75/2016,

D'ALBERTO G., *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012;

D'ALESSANDRO G., *Statuti regionali*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI edizione, Giuffrè, Milano, 2006;

D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008;

D'AMELIO N., *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali, in Consiglio regionale del Piemonte, Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Giuffrè, Torino, 2010;

D'ATENA A., *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999;

D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna di Diritto Parlamentare*, 2000;

D'AURIA G., *La "manovra di agosto". Organizzazione amministrativa e costi della politica*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012;

DANESI A., *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi*, n. 8/2013;

DE MARTIN G.C. – RIVOSECCHI G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009. Commento all'art. 27,* in NICOTRA V. – PIZZETTI F. – SCOZZESE S. (a cura di), *Il Federalismo Fiscale*, Donzelli, Roma, 2009;

DE SANTIS V., *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1/2019;

DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974;

DE SIERVO U., *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123* (e *la l. cost. n. 2/2001)*, in ID (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2001;

DE SIERVO U., *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti,* in *Le Regioni*, n. 4/2012;

DE SIERVO U., *Costi Regioni. La farsa e la realtà*, in *La Stampa*, 7 ottobre 2012.

DE SIERVO U., *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014;

DEGRASSI L., *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2010;

DEMOS & PI, *Gli italiani e lo Stato (rapporto 2019)*, consultabile su *www.demos.it*;

ELIA L., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico,* in CASSESE S. (diretto da), Giuffrè, Milano, 2006;

FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V,* in *Le Regioni*, n. 2-3/2011;

FALCON G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012;

FALCON G., *A che servono le Regioni*?, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

FASONE C., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri*, 2009;

FERIOLI E. A., *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016;

FERIOLI E. A., *Principi statutari*, in DELLA MORTE M. – MELONI G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino, 2017;

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale torna sul tema della* prorogatio *degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in *Le Regioni*, 2010;

FERRAIUOLO G., *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, n. 8/2013;

FERRAIUOLO G., *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2014;

FERRAIUOLO G., *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, PEZZINI B. – TROILO S. (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015;

FERRARA A., *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, in ID. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001;

FRATTOLA R.E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?, Osservatorio sui conti pubblici italiani,* 24 luglio 2019;

FUSARO C., *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in CHIARAMONTE A. – D'ALIMONTE R. (a cura di), *Il maggioritario regionale*, il Mulino, Bologna, 2000;

FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in CARLI M. – FUSARO C. (a cura di), *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni. Art. 121, 122, 123, 126 supplemento,* Zanichelli - Società edizione Foro italiano, Bologna - Roma, 2003;

FUSARO C., *Perché non è possibile votare "no" alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

GABRIELE F., *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012;

GABRIELE F., *Il Regionalismo tra crisi e riforme*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014;

GAMBI L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, n. 34/1977;

GAMBINO S., *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008;

GAMBINO S., *Una nuova riforma costituzionale del Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile tra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015;

GHERA F., *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012;

GIANFRANCESCO E., *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma,* Giuffrè, Milano, 2012;

GIUPPONI T.F., *Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2002;

GROSSI P., *Pagina introduttiva (a sessanta anni dalle leggi razziali del 1938)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVII, Milano, 1998;

IACOVIELLO A., *Regioni e Unione europea*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie a processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012;

IACOVIELLO A., *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Rivista di Diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2018;

IMMORDINO D., *Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia la Corte "salva" il federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2010;

LANEVE G., *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VIII legislatura (2005-2010)*, in *Federalismi*, n. 4/2010;

LOUVIN R., *La modifica dimensionale dei consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2012;

LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994;

LUCIANI M., *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regioni Trentino Alto Adige*), in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999;

LUCIANI M., *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *L'Unità*, 26 settembre 2012;

LUCIANI M., *L'equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità,* in AA.VV*., Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Giuffrè, Milano, 2014;

LUCIANI M., *Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019;

LUBELLO V., *La legge elettorale della Regione Umbria: la ricerca di un'armonia in fatto e in diritto*, in *Diritti regionali*, n. 1/2018;

MAESTRI G. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma Tre-Press, Roma, 2018;

MACCARRONE L., *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198,* in *Federalismi*, n. 19/2012;

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000;

MANGIAMELI S., *Letture sul regionalismo italiano, il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011;

MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme,* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno,* n. 4/2012;

MANGIAMELI S., *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2012;

MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013;

MANGIAMELI S., *Il regionalismo tra crisi economica e riforme: la riscrittura del modello regionale?,* in *Camera dei Deputati Osservatorio sulla Legislazione*, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea,* volume II, tomo I;

MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia (ottobre 2013),* intervento al Seminario in preparazione del Convegno sulla democrazia, organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Sala della Regina – Camera dei Deputati, Roma;

MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V,* Giuffrè, Milano, 2014;

MARANGONI F., *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo,* in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

MARINO I. M., *Prime considerazioni su diritto e democrazia,* in FOLLIERI E. – IANNOTTA L. (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese,* E.S.I., Napoli, 2010;

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008;

MASSA M., *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in *Diritti regionali,* 17 giugno 2011;

MAZZOLENI M., *I sistemi partitici regionali in Italia dalla prima alla seconda Repubblica,* in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 3/2002;

MOBILIO G., *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014),* in *Le Regioni*, n. 23/2014;

MORELLI A., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;

MORGANTE D., *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d. l. n. 174/2012*, in *Federalismi*, n. 1/2013;

MORRONE A., *Sistema elettorale e* prorogatio *degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003;

MOSCHELLA G., *Regioni a statuto speciale e neoregionalismo*, in DOMINICI D. – FALZEA G. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004;

OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002;

OLIVETTI M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 maggio 2013;

ONIDA V., *Le Costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997;

ONIDA V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

PALADIN L., *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993;

PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000;

PALERMO F., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2012;

PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a rima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzion*e, Eurac, Bolzano, 2015;

PAPARELLI E., *Elezioni regionali 2010: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010;

PARISI S., *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014;

PASSARELLI G., *La presidenzializzazione della politica regionale*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

PASSARELLI G., *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, audizione in Commissione Affari istituzionali Senato della Repubblica del 21 novembre 2018;

PASTORE F., *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, Padova, 2012;

PASTORI G., *La nuova specialità,* in *Le Regioni,* 2001*;*

PERNICIARO G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013;

PERTICI A., *Art. 122*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzion*e, volume II, Utet, Torino, 2006;

PITRUZZELLA G, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 1999;

PITRUZZELLA G., *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?,* in *Le Regioni*, n. 3/2001;

PITRUZZELLA G., *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/2002;

PITRUZZELLA G., *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004;

POSTAL G., *Il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica: il Trentino-Sudtirol: dalle norme di attuazione statutaria del 1992 all'accordo di Milano,* in *Le Regioni*, n. 5/2011;

PUNZI A., *Prefazione*, in BENEDETTI G. (a cura di), *Oggettività esistenziale dell'interpretazione*, Giuffrè, Torino, 2014;

RAVERAIRA M., *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni?,* in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009;

RINELLA A., *Considerazioni introduttive in tema di assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d'analisi comparativa*, in CONDE E.A. – PECORARO L. – RINELLA A. (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Cleub, Bologna, 2006;

RODOMONTE M. G. – LUCIANI A., *La Regione Lazio alle urne,* in *Federalismi*, n. 3/2013;

RONGA U., *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in PASTORE F. (a cura di), *I sistemi elettorali regionali*, Giappichelli, Torino, 2012;

ROSINI M., *"Armonia" o "armonie" con la Costituzione?*, in *Le Regioni*, n. 5/2007;

ROSINI M. *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016;

ROSSI E., *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi,* in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020;

RUGGERI A., *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione,* in *Rivista di Diritto Costituzionale,* 1998;

RUGGERI A., *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 luglio 2001;

RUGGERI A. – SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna di Diritto Parlamentare*, 2003;

RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2004;

RUGGERI A., *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore,* in *Le Regioni*, n. 4/2004;

RUGGERI A. – SALAZAR C., *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2012;

RUGGERI A., *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa),* in *Le Regioni*, n. 1-2/2017;

RUSSO G., *L'esclusività del* nomen iuris *Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003;

SANTINI G., *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.,* in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020;

SAVASTANO F., *Le elezioni regionali del 2015 nelle Marche*, in Federalismi, n. 11/2015;

SAVASTANO F., *Le relazioni esterne*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016;

SORRENTINO F. – CALVANO R., *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma,* in *Corriere giuridico*, 2000;

SPADACINI L., *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2007;

SPADARO A., *Il limite costituzionale dell'"armonia" con la Costituzione e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2001;

STAIANO S., *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006;

STAIANO S., *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi*, n. 7/2010;

STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 13/2012;

STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi*, n. 17/2012;

STAIANO S., *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi*, n. 20/2012;

STAIANO S., *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017;

STAIANO S., *La Regione Campania: omologazione, specificità, prospettive*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino, 2016;

STERPA A., *Articolo 27*, in FERRARA A. – SALERNO G. M. (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli, 2010;

STERPA A., *Il decreto legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?,* in *Federalismi*, n. 16/2011;

TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006;

TARLI BARBIERI G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012;

TARLI BARBIERI G., *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

TARLI BARBIERI G., *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/2013;

TARLI BARBIERI G., *Presentazione rapporto sulla legislazione regionale 2013 del Consiglio regionale della Toscana*, visionabile sul sito *web* del Consiglio Regionale della Toscana;

TARLI BARBIERI G., *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *Associazione per gli studi parlamentari e le ricerche parlamentari*. *Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016;

TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost*., in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019;

TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

TERESI F., *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in RUGGERI A. – SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001;

TONIATTI R., *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013;

TROISI M., *Il costo delle decisioni. Attività istruttoria e governo dell'impatto finanziario nei giudizi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

TROISI M., *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017;

TROISI M., *La quantificazione del costo delle pronunce della Corte costituzionale in materia di diritti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019;

TRUCCO L., *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e "rappresentanza politica" – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del "Considerato in diritto" della sentenza n. 198 del 2012*), in *Diritti regionali*, 11 ottobre 2012;

TRUCCO L., *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013;

TUCCIARELLI C., *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020;

VANDELLI L., *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011;

VASSALLO S. – CERRUTO M., *Come (non) cambia la classe politica regionale*, in CHIARAMONTE A. – TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007;

VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014;

VERDE G. – SALVAGO M., *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d. l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi*, n. 1/2006.;

VERRASTRO F., *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi*, n. 3/2013;

VICECONTE N., *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-regioni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012;

VICECONTE N., *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2013;

VIGATO E., *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *Federalismi*, n. 11/2011;

VIGNATI R., *Come i cittadini e la classe dirigente locale giudicano le regioni*, in VASSALLO S. (a cura di), *Il divario incolmabile*, il Mulino, Bologna, 2013;

VIPIANA P., *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014;

VIVALDI E., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

VOLPI M., *Enti territoriali, forma di Governo e sistemi elettorali: estensioni e limiti dell'autonomia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2007.

RASSEGNA STAMPA

RICCI P., *Regione Puglia. Emiliano stoppa il* blitz *per aumentare il numero dei consiglieri: "Non in programma",* in *La Repubblica*, 8 febbraio 2020;

Spese folli, la grande abbuffata delle Regioni. Indagini in tre su quattro, in *Il Fatto Quotidiano*, 14 dicembre 2013;

Roberto Formigoni, condanna a 5 anni e 10 mesi in Cassazione: l'ex governatore lombardo dovrà andare in carcere, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 febbraio 2019;

Roberto Formigoni, concessi i domiciliari all'ex governatore: è uscito dal carcere, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 luglio 2019;

Venezia, decine di milioni di tangenti e una ventina di condanne: perché non c'è il Mose a proteggere la città, in *Il Fatto Quotidiano*, 13 novembre 2019;

Sanità, a giudizio Marcello Pittella: ex presidente della Basilicata fu arrestato per nomine e concorsi pilotati, in *La Repubblica*, 18 febbraio 2020.

III

Francia

di

Irene Addolorato

Andrea Maria D'Introno

Alessandro Fricano

Giacomo Mingardo

Leonardo Alberto Pesci

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

FRANCIA

SOMMARIO:
1. La riduzione del numero dei parlamentari: une réforme pour quoi faire? –1.1.Quali premesse, quali obiettivi? – 1.2 Il valore dei numeri: *une histoire constitutionnelle*. – 1.3 .La "*loi organique*", una prospettiva a geometrie variabili. – 1.4 Rappresentatività in crisi e divieto di cumulo dei mandati: quali i rischi, quali le derive? – 1.5. *Le Coût de la démocratie:* due modelli a confronto. – 1.6 Considerazioni conclusive – **2. La riduzione del numero dei parlamentari e i progetti di legge pour le renouveau de la vie démocratique** - 2.1 Gli articoli 24 e 25 della Costituzione francese e la riforma costituzionale del 2008 – 2.2 La riduzione del numero dei parlamentari, il *Gran Débat National* e i progetti di legge per il "*renouveau de la vie démocratique*" – 2.3 Il contenuto del progetto di legge organica e ordinaria – 2.4 Il progetto di legge costituzionale – 2.5 Possibili correttivi al taglio dei parlamentari? – 2.5.1 Il referendum di iniziativa condivisa e la riforma del *Conseil economique, social et environnemental* – 2.5.2 Il cumulo dei mandati nel tempo – 2.6 I progetti di riforma del 2018: elementi di continuità e differenze – 2.7 Una prima breve comparazione con l'Italia – **3. Le questioni aperte della riforma per un renouveau de la vie démocratique** 3.1 Le sfide procedurali per l'adozione della riforma delle istituzioni. – 3.1.1 L'attualità dell'articolo 11 della Constitution. - 3.1.2 La legge organica, il referendum diretto, ed il falso allarme delle «lois organiques relatives au Sénat». - 3.1.3 La natura organica o necessariamente costituzionale delle disposizioni limitative del cumulo dei mandati nel tempo - 3.2 L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari - 3.2.1 La soglia minima di deputati e senatori per adire il Conseil constitutionnel dipende dal numero dei parlamentari?- 3.2.2 Le ragioni di un dibattito assente intorno ai riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari. - 4. Una proposta di riforma elettorale effettiva o simbolica? - 4.1. La rappresentanza proporzionale secondo i francesi, tra pregiudizi ed esperienze politico-istituzionali. - 4.1.1. Verso l'introduzione di una quota proporzionale per l'elezione dei deputati: una proposta di riforma effettiva o simbolica? - 4.1.2. Verifica d'impatto di ipotetiche quote di proporzionale - 4.2. Il principio del voto eguale e il ritaglio delle circoscrizioni - 4.2.1. La giurisprudenza costituzionale sul ritaglio delle circoscrizioni. - 4.2.2. Verso un nuovo ritaglio delle circoscrizioni: ci sarà una maggiore o minore rappresentatività?- 4.3 Effetti indesiderati al Senato - **5. Debole quanto basta. Le riforme francesi mettono all'angolo il Parlamento** 5.1 Il revisionismo costituzionale francese: un'inquietante continuità – 5.2 In direzione ostinata e contraria – 5.3 Rappresentanza senza rappresentatività – 5.4 Verso un sistema presidenziale razionalizzato – **6 . Considerazioni conclusive**

1. LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: UNE RÉFORME POUR QUOI FAIRE?

di *Alessandro Fricano*

SOMMARIO:
1. La riduzione del numero dei parlamentari: *une réforme pour quoi faire?* –
1.1. Quali premesse, quali obiettivi? – 1.2. Il valore dei numeri: *une histoire constitutionnelle*. – 1.3. La "*loi organique*", una prospettiva a geometrie variabili. – 1.4. Rappresentatività in crisi e divieto di cumulo dei mandati: quali i rischi, quali le derive? – 1.5. *Le Coût de la démocratie:* due modelli a confronto. – 1.6. Considerazioni conclusive.

1.1. Quali premesse, quali obiettivi?

Nel suo discorso al Parlamento riunito in Congresso il 3 luglio 2017, Emmanuel Macron ha individuato le fasi principali di una riforma organica delle istituzioni. Il presidente dichiara senza mezzi termini che: «un parlamento meno numeroso ma rafforzato nei suoi mezzi è un

parlamento in cui il lavoro diventa più fluido, in cui i parlamentari possono circondarsi di collaboratori meglio formati e più numerosi, è un parlamento che lavora meglio»[674]. Seguendo questa prospettiva, due misure dovrebbero condurre, per effetto combinato, ad una profonda modifica del sistema parlamentare della Quinta Repubblica. Una fra queste è la riforma delle procedure di voto, l'altra (e ben più incisiva) è la riduzione di un quarto dei membri delle "*trois assemblées constitutionnelles*", ovvero l'Assemblea nazionale, il Senato e il Consiglio economico, sociale e ambientale (CESE).[675] L'espressione è certamente foriera di numerose perplessità. Con riferimento all'art. 24 della Costituzione francese, il Parlamento: "*comprend l'Assemblée nationale et le Sénat*". La modernizzazione dell'assetto costituzionale, e le evidenti ripercussioni sul concetto stesso di rappresentanza, avevano già contraddistinto la campagna elettorale di Emmanuel Macron, ben prima della sua ascesa all'Eliseo[676]. Un miglioramento auspicato del lavoro parlamentare in termini di efficacia e rapidità della produzione normativa, necessiterebbe – nelle intenzioni del *Président de la République française* – della riduzione del 25% dei membri di ciascuna Camera. A questa misura corrisponderebbe un aumento progressivo del numero di collaboratori a disposizione di ciascun rappresentante. Un taglio drastico del numero dei parlamentari sarebbe così controbilanciato dal divieto di cumulo dei mandati e dall'introduzione di una quota proporzionale nel sistema elettorale in grado di rappresentare le più diverse sensibilità. Attualmente un parlamentare francese rappresenta circa 72.500 abitanti. Il numero complessivo è di 925 parlamentari, di cui 577 deputati e 348 senatori, per 67 milioni di abitanti. La riforma in esame ridurrebbe 144 seggi di deputati e 87 seggi di senatori, ottenendo così un parlamento composto da 694 membri, articolato in 433 deputati e 261 senatori. Ogni parlamentare rappresenterebbe circa 96.500 cittadini francesi[677]. Se l'obiettivo resta quello dell'efficienza del Parlamento, l'interrogativo è come rappresentare meglio con meno rappresentanti. La Francia quinto-repubblicana affronta l'annoso tema – riscontrato in una pluralità di ordinamenti costituzionali – del funzionamento parlamentare in quei sistemi dove il vertice dell'esecutivo gode di un'ampia legittimazione democratica[678]. Nell'inseguire il

---

[674] «*Un Parlement moins nombreux, mais renforcé dans ses moyens, c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parle-mentaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés, plus nombreux. C'est un Parlement qui travaille mieux*.» in *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Compte rendu intégral,* lundi 3 juillet 2017, p. 6.

[675] «*C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre de membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des ef-fets favorables sur la qualité générale du travail parlementaire. Les Français, pour leur majeure partie, en sont également certains. Cette réforme indispensable, qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République – hexagonaux et ultramarins – n'a pas pour but de nourrir l'antiparle-mentarisme ambiant, bien au contraire. Elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids*.» in *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Compte rendu intégral,* lundi 3 juillet 2017, p. 6.

[676] Per un maggiore approfondimento v. P. PASQUINO, *Elezioni francesi 2017) La vittoria di Emmanule Macron: virtù, fortuna e istituzioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 18 ottobre 2017, 3/2017.

[677] Come facilmente desumibile dal programma elettorale di Emmanuel Macron : «*Au Parlement, un député représente sept fois plus de personnes aux États-Unis qu'en France*» v. in https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique.

[678] «[…] l'esperienza costituzionale francese presenta un interesse di tipo generale, in quanto costituisce (invero sin dalla rivoluzione francese, ma, per quel che ci concerne, dal 1958 in poi) una sorta di avanguardia del costituzionalismo, nell'evoluzione della quale (e nelle sue numerose revisioni costituzionali) si possono osservare, sul testo delle disposizioni normative e sul campo dell'esperienza concreta, le trasformazioni, le contraddizioni e

mito imperativo della governabilità – tentativo peraltro non isolato nelle esperienze costituzionali europee – l'intervento riformatore mira alla stigmatizzazione di un parlamento lento, incapace di incidere significativamente sul procedimento legislativo e scarsamente rappresentativo degli interessi sociali. A questa euristica premessa mancano tuttavia le congiunture necessarie per raggiungere l'obiettivo desiderato.

1.2. Il valore dei numeri: une histoire constitutionnelle.

L'evoluzione storico-normativa francese dimostra come, nonostante i diversi sistemi adottati, il numero complessivo dei parlamentari sia stato sempre più alto rispetto a quello previsto dalla riforma del presidente Macron. La Costituzione del 3 settembre 1791 prevedeva che l'Assemblea legislativa nazionale comprendesse 745 rappresentanti per una popolazione di circa 27 milioni, ovvero un parlamentare ogni 36.000 abitanti. La Convenzione nazionale, risultante dalla Costituzione del 21 settembre 1792, manterrà lo stesso numero. Con l'avvento del Direttorio (1795-1799), la Costituzione francese del 1795, detta anche Costituzione dell'anno III, prevedeva due organi legislativi: il Consiglio degli Anziani (composto da 250 membri) e il Consiglio dei Cinquecento. Durante gli anni del Consolato (1799-1804), con la promulgazione Costituzione francese del 1799, meglio nota come Costituzione dell'anno VIII, si prospettava invece un potere legislativo frammentato: il Tribunato (100 membri), il Corpo legislativo (300 rappresentanti) ed un terzo organo, *le Sénat conservateur* (80 membri), che presentava tuttavia caratteristiche assai peculiari[679]. Sarà Napoleone Bonaparte a fare del Senato una élite selezionata. Nel 1802 una revisione della Costituzione rinforzò le prerogative del Senato, consentendogli di legiferare, tramite atti aventi forza di legge, detti senatoconsulti. Durante gli anni del Primo Impero (1804-1815) la composizione delle assemblee restò pressoché inalterata. Con la Carta costituzionale del 1814, la Camera dei deputati dei dipartimenti conterà circa 258 deputati, mentre sarà illimitato il numero dei membri della Camera dei pari. La legge elettorale del 29 giugno 1820 aumenterà il numero dei parlamentari fino a 430 deputati. Dopo la rivoluzione del 1830 nota come *Trois Glorieuses*, la monarchia di luglio (1830-1848) istituì la Camera dei pari di Francia, di nomina regia e numero illimitato, ed una Camera dei deputati. Quest'ultima era composta dai rappresentanti eletti nei collegi elettorali, la cui organizzazione veniva demandata alle leggi, e nel caso specifico si prevedeva un numero complessivo di 459 deputati.

Dovremo attendere la Seconda Repubblica (1848-1852) e le due assemblee che verranno successivamente elette, affinché i numeri aumentino. La Costituzione francese del 1848 infatti, fissava a 750 il numero totale dei rappresentanti del popolo, ivi inclusi i rappresentanti d'Algeria e delle colonie francesi, per una popolazione stimata intorno ai 36 milioni di abitanti. La Carta prevedeva altresì un incremento fino a 900 membri per l'Assemblea

---

fors'anche le virtualità proprie delle forme di governo contemporanee. » LUPO N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Seminario di ASTRID *"La riforma della Costituzione in Francia"*, Roma, 19 novembre 2008, p.2.

[679]Si discute sulla natura legislativa del Senato conservatore, lo stesso Sieyès lo descrisse come appartenente ad un potere del tutto diverso dai poteri esecutivo, legislativo e giudiziario. Sarà Napoleone Bonaparte a fare del Senato una élite selezionata. Nel 1802 una revisione della Costituzione rinforzò le prerogative del Senato, consentendogli di legiferare, tramite atti aventi forza di legge, detti senatoconsulti.

costituente nazionale dal 1848-1849. Negli anni del Secondo Impero francese (1852-1870), la Costituzione del 1852 per il Corpo legislativo non fissò un numero, bensì un rapporto: un deputato ogni trentacinquemila elettori. Il rapporto si traduceva concretamente in 261 seggi tra il 1852[680] e il 1857, per arrivare a 283 parlamentari tra 1863 e il 1870. Successivamente, dopo la breve esperienza della Comune di Parigi, l'Assemblea nazionale del 1871 conterà 768 rappresentanti. Sempre la Costituzione del 1852 stabilì tuttavia una soglia massima per la composizione del senato, pari a 150. Durante gli anni della Terza Repubblica[681], significative furono le leggi costituzionali del 1875, che stabilirono due organi legislativi: la Camera dei deputati e il Senato, quest'ultimo composto da 300 membri. Nell'arco di tempo compreso tra il 1876 e il 1940, il numero dei componenti della Camera dei deputati oscillerà da un minimo di 521 ad un massimo di 617 parlamentari.

Conclusasi la drammatica esperienza del governo di Vichy, le due assemblee nazionali costituenti del 1945-46, saranno entrambe costituite dallo stesso numero di rappresentanti, ovvero 586 deputati. La Quarta Repubblica (1946-1958), con la costituzione francese del 1946, prevedeva un parlamento articolato in due rami: l'Assemblea Nazionale e il Consiglio della Repubblica. Il numero di quest'ultimo non poteva essere inferiore a 250 né superiore a 320. L'Assemblea Nazionale invece, comprenderà inizialmente 618 deputati, 627 deputati dopo le elezioni legislative del 1951 e infine 593 deputati alle elezioni del 1956. Da questi dati si evince che, prima dell'ultimo tentativo di riforma, furono due gli interventi normativi caratterizzati da una drastica riduzione del numero di parlamentari: la Costituzione francese del 1799 risalente agli anni del Consolato, e la Costituzione 14 gennaio 1852.

Il tema della debolezza strutturale del parlamento francese non è estraneo neppure al dibattito costituzionale della Quinta Repubblica[682]. Il testo originario della Costituzione del 1958 nulla dice circa il numero di parlamentari delle due camere del Parlamento. Il confronto temporale mostra dapprima, un calo del numero dei componenti dell'Assemblea nazionale, già agli albori della Quinta Repubblica: dai 579 del 1959 ai 482 del 1962. Questo restringimento delle dimensioni assembleari fu la diretta conseguenza degli accordi di Evian del 18 marzo 1962 tra il governo francese ed il governo provvisorio della Repubblica algerina, e del successivo referendum di autodeterminazione del 1 ° luglio 1962. Un calo che corrisponde cioè alla soppressione dei deputati eletti nei dipartimenti algerini e sahariani[683]. Nel periodo compreso tra il 1967 e il 1973, i seggi complessivamente attribuiti in seno all'Assemblea furono 487; 490 nel 1973, 491 dal 1978 al 1986 e 577 dal 1986 ad oggi. Per quanto concerne il Senato francese, occorre precisare che fino al 2004 il numero complessivo

[680] E' lo stesso Presidente della Repubblica Luigi Napoleone che nella proclamazione della Costituzione 14 gennaio 1852 dirà: «*La Chambre n'est plus composée que d'environ deux cent soixante membres. C'est là une première garantie du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les Assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre*».

[681] Un periodo che va dalle ceneri delle guerre franco-prussiane del 1871 al regime di Vichy del 1940.

[682] Dirimente l'analisi di Enzo Cheli sulla Quinta Repubblica, in occasione de progetto di riforma del 2008 : «La Costituzione della V Repubblica nasceva, sul modello Debré, nella illusione di poter combinare i vantaggi del parlamentarismo con i vantaggi del presidenzialismo, cioè di far nascere governi forti, ma sottoposti al principio di responsabilità parlamentare. La vicenda storica della Francia ha però dimostrato che il modello semipresidenziale ha sommato gli svantaggi dei due Modelli […]» in E. CHELI, *"La riforma della Costituzione in Francia"*, Seminario di ASTRID, Roma, 19 novembre 2008 .

[683] V. Ordonnance n°62-737 du 3 juillet 1962, relative au mandat des députés et sénateurs élus dans les départements algériens et sahariens.

dei senatori ammontava a 321 eletti per un periodo di nove anni. Da allora il mandato è stato ridotto a sei anni, mentre il numero dei senatori ha raggiunto quota 346 nel 2010, adeguandosi così all'aumento demografico[684]. Una svolta decisiva in materia si deve alla riforma costituzionale del 2008[685], che ha di fatto costituzionalizzato il numero dei parlamentari. Prima di allora spettava ad una legge organica fissare «la durata dei poteri di ciascuna assemblea, il numero dei suoi membri, le loro indennità, le condizioni di eleggibilità, e il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità». Relativamente alla composizione delle camere, l'art. 24 Cost. come novellato stabilisce che il numero massimo dei membri dell'Assemblea nazionale non può essere superiore a 577 deputati, per il Senato invece il limite è di 348 senatori.[686]

Per comprendere la riforma attualmente in discussione, occorre marcare le distanze dall'ultimo grande intervento di revisione costituzionale risalente al 2008. La Costituzione francese si è sempre contraddistinta per una accorta formulazione dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Prima dell'entrata in vigore della riforma del 2008, numerosi erano gli istituti di diritto parlamentare che trovavano disciplina nella Carta costituzionale. Il testo originale infatti, prevedeva dei limiti alle prerogative parlamentari al fine di consolidare la centralità del governo e del capo dello stato. Se nei propositi riformatori, Sarkozy intendeva rafforzare il Parlamento, le intenzioni di Macron risulterebbero, per così dire, antinomiche. La revisione costituzionale del 2008 aveva introdotto strumenti rafforzativi dell'azione parlamentare, in aperto contrasto con l'assetto istituzionale disegnato dalla Costituzione del 58'. Si pensi all'introduzione delle funzione di controllo, a fianco di quelle legislative, sull'operato del Governo in capo al Parlamento[687]. L'attuale intervento di riforma, opera invece l'ennesima inversione di rotta, accelerando un processo di ultrapresidenzialismo, che tenta e preoccupa non poche democrazie europee. Un sistema istituzionale ripiegato sulle istanze governative e in cui il potere legislativo risulta del tutto ancillare, è un sistema involutivo. Ridurre il numero dei parlamentari per assicurare tempi legislativi certi comporta la cristallizzazione della dialettica parlamentare. Un prezzo troppo alto da dover sopportare.

1.3. La "loi organique", una prospettiva a geometrie variabili.

[684] «*Une stabilité du format des organes constitutionnels, dont les effectifs ne doivent pas être remis en cause en fonction des aléas politiques*». Vedi J. WARSMANN, Rapport n°892 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la legislation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi costitutionelle n°820 de modernization des institutions de la V[e] République, AN, 15 mai 2008, p. 206.

[685] Per una più esaustiva trattazione delle riforme si rinvia a: E.THIERS, *Pour une historie intellectuelle des révisions costitutionelles,* en *Pouvoirs*, 2018, n°166; R.BIAGI, *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, 2010.

[686] Per ulteriori considerazioni cfr. C. REGOURD, *La gouvernance par les nombres à l'épreuve du droit costitutionnel,* in *Revue du Droit Public*, 2019, n°3, p.727.

[687] L'art. 24 della Costituzione francese dispone che "*le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*".

Nella realtà fattuale qualsiasi modifica rispetto al numero dei parlamentari è demandata ad una legge organica[688] in ottemperanza all'articolo 25 della Costituzione. Quest'ultimo stabilisce che una «legge organica fissa la durata dei poteri di ciascuna assemblea, il numero dei suoi membri, il loro compenso, le condizioni di ammissibilità, il regime di ineleggibilità e incompatibilità»[689]. Sarà la infatti LOI organique n° 2009-38 del 13 gennaio 2009 a modificare l'articolo LO 119 del Code électoral nella parte dedicata alla *Composition de l'Assemblée nationale et durée du mandat des députés.* L'art. LO 119 del Codice elettorale statuisce: «il numero dei deputati è cinquecentosettantasette». L' articolo LO 274 dello stesso codice stabilisce che: «il numero di senatori eletti nei dipartimenti è 326». Conformemente a quanto fin qui detto, la riforma del numero dei parlamentari deve quindi passare attraverso l'abrogazione o la modifica di questi articoli mediante la legge organica[690]. Tuttavia, il diritto costituzionale francese prevede per l' adozione o la modifica di leggi organiche, una procedura legislativa aggravata, di cui all'articolo 46 della Costituzione[691]. Il progetto di revisione costituzionale costa di tre diversi strumenti legislativi. Si ricorre alla *loi organique* per la riduzione del numero dei parlamentari e per il divieto di cumulo dei mandati. L'introduzione di una quota proporzionale in materia elettorale avviene invece mediante legge ordinaria. Da ultimo, viene esperita la legge costituzionale per ovviare ad una riduzione della soglia, da 60 a 45 parlamentari, necessaria alla *saisine parlementaire* (art. 61 Cost.) dinanzi al *Conseil constitutionnel.* Si è preferito procedere per vie ben più ardimentose, avviando cioè l'iter di revisione costituzionale tripartito. Se l'obiettivo fosse stato la sola diminuzione degli eletti si sarebbe scelto un metodo legislativo semplificato. Da ciò se ne deduce che riduzione *à la française* del numero dei parlamentari, non è una meta tendenziale ma un passaggio obbligato. La riforma va quindi letta nella sua interezza e nella sua apprezzabile organicità. Non è un caso se il percorso di rinnovamento istituzionale trovi completamento nella modifica del regolamento dell'Assemblea Nazionale[692], e che il presidente Richard Ferrand definisce «*fluidifier, dynamiser, moderniser*»[693]. Certamente la riforma istituzionale proposta dal presidente della Repubblica francese stupisce più che per il

---

[688] La Costituzione francese del 1958 rinvia alla legge organica la disciplina circa il funzionamento degli organi e delle istituzioni di rilevanza costituzionale.

[689] Art. 25 della Costituzione francese del 1958: «*Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités*».

[690] Cfr. R. DE LESSALY, *Vade-mecum d'une révision constitutionnelle : pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires ?,* in *L'Hétairie* – Note n°8 – Série « La réforme des Institutions » (2), 23 janvier 2018.

[691] Si rinvia a J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris, Montchrestien, 31ème éd., 2017, p. 818-819.

[692] Cfr. P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 1, 2019.

[693] «*Forte du profond renouvellement intervenu sur tous ses bancs, l'Assemblée nationale s'est engagée dans un travail d'amélioration de ses pratiques et de modernisation de son fonctionnement. Cette réforme du Règlement entend accélérer la rénovation de notre institution en répondant à une triple exigence : fluidifier, dynamiser, moderniser*.» Richard Ferrand Presidente dell'Assemblea nazionale, Réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, Synthèse, Avril 2019.

suo contenuto, per il metodo adottato. Ambiguità procedurali, audaci a tal punto da lasciar presupporre un riformismo *à géométrie variable*.

1.4. Rappresentatività in crisi e divieto di cumulo dei mandati: quali i rischi, quali le derive?

Rimanendo all'interno del quadro di riferimento dei sistemi politici occidentali, e in particolare del francese, come si articola il sistema di rappresentanza? In che modo la partecipazione organizza le relazioni consensuali? [694] Il rapporto tra il numero dei rappresentanti e il numero degli abitanti è attualmente nella media continentale. Viceversa, nell'ipotesi in cui venisse approvata la riforma, la riduzione di circa un quarto dei membri altererebbe la proporzione eletto-elettore in misura significativa, discostandosi nettamente dalle altre esperienze continentali. Un taglio netto, sordo e orizzontale che comprometterebbe la rappresentatività del Parlamento. Per quanto concerne invece la rappresentanza dei territori, a trenta dipartimenti corrisponderebbero soltanto un deputato a fronte dei due attuali. Queste differenze dimensionali delle circoscrizioni potrebbero senza dubbio acuire forme di disparità strutturali nella ripartizione dei seggi. Collegi elettorali territorialmente più ampi e demograficamente più intensi, tenderanno ad allontanare i rappresentanti dai loro dipartimenti. Una distanza siderale tra elettori ed eletti che rischierebbe di tradursi nell'impermeabilità delle istanze locali, a favore delle questioni di carattere nazionale. Alla notevole riduzione delle circoscrizioni disponibili seguiranno minori *chances* di ricandidatura in capo all'eletto. Aspettative che, se esasperate, potrebbero compromettere il libero mandato e l'autonomia del singolo parlamentare.

Strettamente connesso alla questione della rappresentatività appare il tema del divieto di cumulo dei mandati. Già nel 2015 il politologo Frédéric Sawicki affermava che: «una volta applicato il divieto di cumulo dei mandati, non vedo a che cosa possano servire 577 deputati»[695]. In realtà si deve alla legge organica n° 125 del 14 febbraio 2014 il divieto di cumulo di funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore. Segno che il processo di revisione del sistema rappresentativo in corso in Francia, e di cui la riduzione del numero dei parlamentari fa parte, ha radici ben consolidate nel tempo. Se ciascun rappresentante può dedicarsi interamente al proprio mandato, non sussiste motivo alcuno di mantenere inalterato il numero dei parlamentari [696] . All'attuale progetto di riforma costituzionale si deve l'introduzione, effettiva a partire dal 2022, di un limite al cumulo di più di tre mandati consecutivi identici per i parlamentari (nazionali ed europei) e per talune cariche locali. Si tratta di una misura che se da un lato favorisce l'alternanza rappresentativa,

---

[694] A voler sottolineare la dimensione civica della rappresentatività, François Mitterrand, nel giorno della sua investitura il 21 maggio 1981 dirà: «*la majorité politique des Français, démocratiquement exprimée, vient de s'identifier à sa majorité sociale*».

[695] «*Une fois que l'interdiction du cumul des mandats sera appli-quée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés*» in C. BARTOLONE, M. WINOCK, *Refaire la démocratie,* Vincennes, éd. Thierry Mar-chaisse, 2016, p. 135.

[696] Cfr. T. EHRHARD, O. ROZENBERG , *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valutation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Poltiques Publiques), n. 75, 2/2018, p.13.

dall'altro costituisce un limite alla libertà di scelta del singolo elettore. Il dato certo è che una scelta simile non trova un precedente corrispettivo nella stragrande maggioranza delle democrazie consolidate.

1.5. Le Coût de la démocratie: due modelli a confronto.

Occorre mettere in discussione la pretesa giustificatrice della diminuzione dei seggi, senza cedere nella tentazione di stimare un "numero aureo" di parlamentari. La riduzione del 25% del numero dei parlamentari risponde davvero alle necessità correnti di una democrazia rappresentativa matura? Al di là degli aspetti tecnici relativi all'organizzazione dei poteri, la dimensione assembleare plasma la definizione stessa di democrazia[697]. In effetti, la ricerca di un numero ideale non è l'oggetto precipuo dell'attuale riforma costituzionale, che ha una portata organica vasta. Una delle argomentazioni più suggestive a favore della riforma parrebbe quella di un presunto risparmio di risorse pubbliche. La riduzione di un quarto del numero dei parlamentari non sortirebbe alcun effetto diretto sulla maggior parte delle restanti spese, come i costi del personale dell'Assemblea nazionale che rappresentano circa 175 milioni di euro ogni anno. I risparmi ammonterebbero a circa 100 milioni di euro annui, ovvero il 20% del bilancio dell'Assemblea. Si tratterebbe cioè dello 0,03% del bilancio statale. Nel corso dei decenni, il bilancio dell'Assemblea nazionale è aumentato in misura poderosa: da 74,51 milioni nel 1952 a 530,43 del 2015[698]. Un aumento dovuto al reclutamento di funzionari parlamentari (693 nel 1965 e 1275 nel 2015), all'acquisto di diversi edifici, e alla dotazione di un massimo di tre collaboratori a deputato[699]. I parlamentari francesi hanno un livello di remunerazione nella media europea. In Francia ogni deputato percepisce una retribuzione lorda di 7.100,15 euro, che al netto delle ritenute previdenziali e sociali arriva a € 5.148,77 mensili. L'importo totale si ottiene sommando i tre tipi di indennità: l'indennità parlamentare di base, l'indennità di residenza (per le spese per l'alloggio) e l'indennità di funzione. Considerando il PIL ed i restanti indici di ricchezza, la Francia è tra gli stati più virtuosi.

Tuttavia è proprio nelle ambizioni che la riforma francese differisce in maniera significativa dal taglio dei parlamentari in discussione in Italia. Se nel dibattito pubblico francese, le ragioni riformatrici si fondano saldamente su una maggiore *efficacia* ed una migliore *efficienza* dell'intero sistema istituzionale, in Italia invece sembrano prevalere soltanto sedicenti – se non illusori – criteri di *economicità*. In Francia ad essere premiato è il criterio di funzionalità: un parlamento a ranghi ridotti è, parafrasando le parole dello stesso Macron, *«un Parlement qui travaille mieux»*. Per quanto pretenziosa, la *ratio* della riforma guarda ad un innalzamento qualitativo del lavoro parlamentare e del potere legislativo nel suo complesso. La soluzione francese presenta un quadro d'intervento articolato che va ben oltre

---

[697]Rileva a tal proposito lo studio del professor Alain Supiot circa l'impatto della *gouvernance* dei numeri sulla trasformazione della legge e dello stato al tempo della globalizzazione economica, v. A.SUPIOT., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, 2008, Fayard, Poids et mesure du monde.

[698]Secondo i dati della Questure de l'Assemblée nationale.

[699]Cfr. T. EHRHARD e O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valutation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Poltiques Publiques), n. 75, 2/2018, p. 19.

gli orizzonti della riforma italiana. Quella voluta da Macron è una revisione su larga scala, di cui la riduzione del numero degli eletti costituisce solo un singolo segmento. Si tratta di un complesso di interventi armonizzati, e non di misure isolate. Basti pensare al divieto di cumulo dei mandati elettivi e all'introduzione di una dose di proporzionale, che fanno da corredo al taglio dei parlamentari. In Italia, la riduzione del numero degli eletti non è accompagnata da nessuna misura compensativa o più semplicemente coordinata. L'ampio consenso nell'opinione pubblica italiana ad un mero restringimento numerico dei parlamentari è indice del quanto mai basso livello di rappresentatività di cui godono i singoli rappresentanti dinanzi al corpo elettorale [700]. Un *vulnus* certamente comune a diverse democrazie. Da una prima analisi comparata fra i due modelli sembrerebbero emergere più dissomiglianze che corrispondenze. La razionalizzazione della spesa pubblica ed il contenimento dei costi della politica si dimostrano quindi motivazioni assai fragili per giustificare una riforma di simile portata. La diminuzione del numero di parlamentari non può tradursi nel restringimento degli spazi di democrazia. Ridurre, ma a che prezzo?

1.6. Considerazioni conclusive

Le riforme istituzionali fin qui delineate in realtà sono ben lungi dal rispondere ad una esigenza strutturale, sembrano tutt'al più assecondare *l'esprit du temps*. Una misura, quella della riduzione del numero dei parlamentari, che si colloca in un quadro di progressivo svilimento delle prerogative parlamentari, e che eroderà quanto resta dell'istituto della rappresentanza. Il progetto di riforma istituzionale interviene anche su diversi aspetti del procedimento legislativo. La misura più evidente si riscontra nella limitazione al numero degli emendamenti depositati prevedendo il rigetto per quelli non direttamente connessi con il testo o privi di carattere normativo. Gli interventi – di segno opposto rispetto alla revisione costituzionale del 2008 ispirata al riequilibrio istituzionale [701] – guardano ad un ridimensionamento del Parlamento nella sua azione propulsiva. Una peculiarità tutta francese quella del "parlamentarismo razionalizzato", in un ordinamento contraddistinto da una spiccata vocazione maggioritaria e presidenzialista. Che Macron non fosse estraneo a tentazioni golliste, è fatto notorio. L'attuale progetto di revisione non guarda con occhio prospettico al divenire, ma alla struttura originaria pensata nel 1958. A distanza di più di cinquanta anni dalla cocente sconfitta di Charles de Gaulle in occasione del referendum sulla riforma del Senato e la regionalizzazione del 1969, la Francia potrebbe rivivere la stessa crisi di sistema. L'ulteriore compressione dei poteri di iniziativa dei rappresentanti sancisce, di fatto, il passaggio da un *parlamentarismo razionalizzato* ad un *parlamentarismo inibito*. Una volta esautorata la funzione del Parlamento quale contropotere rispetto all'Eliseo e limitati gli strumenti di dialettica assembleare, sarà possibile procedere ad una più immediata

[700] FERRAJOLI C. F., Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura, in Costituzionalismo.it, 2019, fasc. 1, pp.64-67.

[701] Per una più esaustiva trattazione si rinvia a J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008; J.-P. CAMBY, *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (*1958-2018. La Ve République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018.

trasposizione normativa dell'azione di governo[702]. Il riordino istituzionale non può essere l'alibi per indebolire i parlamenti, alterandone sensibilmente la fisionomia, ed ovviando così ad una *sublimazione costituzionale* del Capo dello Stato. Ne consegue che la riforma Macron, sebbene ancorata ad un disegno unitario, esaspererebbe un già cronico disallineamento funzionale tra potere esecutivo e legislativo. L'attuale progetto di revisione è ben lungi dal profilare un complesso di *checks and balance* a presidio della democrazia. Riconsiderare il sistema istituzionale nel suo complesso, da un lato rischierebbe di incidere in misura assai rilevante sull' equilibrio della *Cinquième République*, dall'altro costituirebbe un precedente inquietante per la tenuta democratica dei moderni ordinamenti costituzionali.

2. LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E I PROGETTI DI LEGGE POUR LE RENOUVEAU DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

di *Giacomo Mingardo*

SOMMARIO:

2.1. Premesse: gli articoli 24 e 25 della Costituzione francese e la riforma costituzionale del 2008 – 2.2. La riduzione del numero dei parlamentari, il *Gran Débat National* e i progetti di legge per il "*renouveau de la vie démocratique*" – 2.3. Il contenuto del progetto di legge organica e ordinaria – 2.4.Il progetto di legge costituzionale – 2.5. Possibili correttivi al taglio dei parlamentari? – 2.5.1. Il referendum di iniziativa condivisa e la riforma del *Conseil economique, social et environnemental* – 2.5.2. Il cumulo dei mandati nel tempo – 2.6. I progetti di riforma del 2018: elementi di continuità e differenze.

2.1 Premesse: gli articoli 24 e 25 della Costituzione francese e la riforma costituzionale del 2008

Delineata l'evoluzione storica della variazione del numero dei componenti delle assemblee elettive nelle costituzioni francesi e la portata politica dell'intervento auspicato dal presidente Macron[703], in questo contributo ci si propone un esame delle disposizioni contenute all'interno dei progetti di legge «pour le renouveau de la vie démocratique»[704]. Tuttavia prima di procedere a tale analisi, sarà necessario ritornare non solo sulle disposizioni costituzionali relative al numero dei parlamentari e sulla riforma costituzionale del 2008, ma

[702] Cfr. R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos* , 2018, fasc.3.

[703] Cfr. Capitolo I.

704 Projet de Loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2203, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale ; Projet de Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2204, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale ; Projet de Loi pour un renouveau de la vie démocratique, n. 2205, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale.

anche sul dibattito politico in cui questa riforma si inserisce al fine di poter comprendere al meglio il panorama giuridico e politico di riferimento.

All'interno della Costituzione francese del 1958, le disposizioni che direttamente si riferiscono al numero dei parlamentari e risultano centrali nell'analisi del tema sono i commi 2 e 3 dell'articolo 24 della Costituzione[705], e il primo comma dell'articolo 25[706]. La Costituzione francese si articola, dunque, in due direzioni: da una parte fissa il numero massimo dei parlamentari (art. 24) e dall'altra lascia al legislatore organico la facoltà di determinare l'esatto numero di membri per ciascuna camera (art. 25).

Questo assetto è frutto della revisione costituzionale del 2008, la quale con l'obiettivo di *moderniser* e *rééquilibre* le istituzioni della V Repubblica[707] ha rivalorizzato il ruolo del Parlamento[708]. In questo contesto, il legislatore costituzionale, pur lasciando invariata la previsione di una legge organica per fissare il numero dei parlamentari, ha modificato l'articolo 24, per l'appunto, introducendo un tetto massimo di 577 deputati per l'Assemblea Nazionale e di 348 senatori per il Senato[709]. Nel corso della V Repubblica, infatti, la mancanza di un numero massimo di parlamentari in Costituzione aveva portato ad una variazione del numero dei componenti delle due assemblee[710]. Pur non essendo contenuta all'interno del rapporto «Une V^{e} République plus démocratique» elaborato dal comitato Balladur[711], tale previsione è stata inserita durante l'esame parlamentare. I motivi di questa scelta emergono dal rapporto della Commissione per le leggi costituzionali, la legislazione e l'amministrazione generale della repubblica sul progetto di legge costituzionale[712], in base al quale l'inserimento

---

[705] Art. 24 comma 2 e 3 «Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République».

[706] Art. 25 comma 1«Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités».

[707]A fronte di questo obiettivo dichiarato, è stato individuato un ulteriore obiettivo non esplicitato vale a dire quello di arginare una crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche A. LEVADE, *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018 n. 116, p. 739 ss.

[708] Sul tema è presente un'ampia dottrina, dovuta anche al fatto che la riforma del 2008 è stata considerata come un degli interventi organici più importanti della Costituzione del 1958. Inoltre si veda J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3/2008, p. 47 ss. il quale colloca questa riforma all'interno di un processo storico di continua valorizzazione del Parlamento.

[709] In realtà si è trattata della costituzionalizzazione della situazione esistente per quanto riguarda l'Assemblea Nazionale, mentre per il Senato si è tenuto conto degli effetti della riforma del 2003 che adattava i seggi senatoriali all'evoluzione demografica delle collettività territoriali e della creazione per la legge del 2007 di due seggi senatoriale per le collettività di Saint-Barthélemy e di Saint-Martin. In base al combinato disposto di queste due previsioni normative nel 2011 il Senato avrebbe raggiunto i 348 membri per tale motivo si è deciso di iscrivere in Costituzione tale cifra. Su quest'ultimo punto si rimanda al Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques HYEST, fait au nom de la commission des lois, depositato l'11 giugno 2008, p. 91 e consultabile al seguente link https://www.senat.fr/rap/l07-387/l07-3871.pdf (ultima consultazione 20/05/2020).

[710] Sul tema si veda *supra* Capitolo I.

[711] Dal nome del presidente, l'ex Primo ministro Édouard Balladur, del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* incaricato dal Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy di elaborare delle proposte di riforma delle istituzioni della Quinta Repubblica. Il rapporto è consultabile al seguente link https://www.vie-publique.fr/rapport/29423-une-ve-republique-plus-democratique-comite-de-reflexion-et-de-proposit (ultima consultazione 20/05/2020).

[712] Rapport n° 892 del deputato Jean-Luc Warsmann, a nome della commissione delle leggi. Il testo è consultabile al seguente link http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp (ultima consultazione 20/05/2020).

di un numero massimo di parlamentari perseguiva il fine di garantire la stabilità della composizione degli organi costituzionali ed evitare che tale cifra fosse rimesso in causa per «aléas politique»[713]. Concezione ribadita nel corso della seconda lettura della proposta di riforma costituzionale all'Assemblea Nazionale durante la quale si è sostenuto, inoltre, che fissare questo limite avesse lo scopo di fermare un'inflazione «non nécessaire et non souhaitée» dai cittadini[714].

Come messo in luce da parte della dottrina, la costituzionalizzazione di un numero massimo avrebbe avuto, un ulteriore duplice obiettivo: da una parte evitare un'inflazione del numero dei parlamentari che avrebbe reso difficilmente gestibile la gestione delle assemblee e avrebbe gettato ulteriore discredito sulla classe politica; dall'altra stabilizzare la proporzione tra i membri dell'Assemblea Nazionale e il Senato, soprattutto alla luce del meccanismo di revisione costituzionale disciplinato all'articolo 89 della Costituzione che prevede l'adozione a maggioranza dei 3/5 del Parlamento riunito in Congresso [715].

In un'ottica comparata, la scelta francese si è posta in un panorama abbastanza particolare, trovando solamente un riscontro nella costituzione danese in cui è previsto un numero massimo di parlamentari [716]. Generalmente, infatti, le costituzioni europee si possono suddividere tra quelle che prevedono il numero esatto di componenti del parlamento, come nel caso della Costituzione italiana, olandese o polacca, e quelle che invece prevedono sia un tetto massimo che minimo, lasciando la determinazione del numero ad una fonte subcostituzionale. Tra queste, è possibile citare la costituzione spagnola, greca o in seguito alla riforma del 1992 la costituzione portoghese.

L'inserimento in Costituzione solamente di un tetto massimo e non anche di un tetto minimo, come nel caso francese, pone infatti un potenziale interrogativo in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari, cioè fino a che punto sia possibile un'eventuale riduzione per il legislatore organico senza compromettere i poteri e il funzionamento delle Parlamento.[717] La questione pone l'accento sul numero minimo di componenti che un assemblea legislativa deve avere per poter esercitare a pieno i propri poteri, tuttavia questa è difficilmente risolvibile *a priori* e secondo un ragionamento astratto[718]. Il punto non è stato affrontato neppure dal *Conseil constitutionel* in occasione della pronuncia di costituzionalità

[713] *Ibidem*, 206 «La réforme de l'État exige une stabilité du format des organes constitutionnels, dont les effectifs ne doivent pas être remis en cause en fonction des aléas politiques. Nos concitoyens l'exigent. Ainsi, il est proposé de fixer dans la Constitution le nombre maximal des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat […]».

[714] «Constatant que de très nombreuses Constitutions des démocraties comparables à notre pays l'imposaient et dans le souci de ne pas permettre une inflation non nécessaire et non souhaitée par nos concitoyens du nombre de parlementaires, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a souhaité fixer, dans l'article 9 modifiant l'article 24 de la Constitution, un plafond du nombre de ses membres». Rapport n° 1009 di Jean-Luc Warsmann, a nome della commissione delle leggi, p. 12. Il testo è consultabile al seguente link http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1009.asp (ultima consultazione 20/05/2020).

[715] F. HAMON – M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2015 (35ª edizione), p. 570.

[716] Costituzione del Regno di Danimarca, section 28 « The Folketing shall consist of one assembly of not more than one hundred and seventy-nine Members […]». La Costituzione danese è consultabile in inglese sul sito internet del Parlamento danese al seguente link https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx (ultima consultazione 20/05/2020).

[717] Agli inizi degli anni Novanta, il decano Henry Roussillon proponeva ironicamente e provocatoriamente una mini assemblea composta solamente da un centinaio membri H. ROUSSILLON, *Pour un mini-Assemblée nationale*, in *Pouvoirs*, 64/1993, p. 123 ss.

[718] Cfr. G. J. STIGLER, *The Sizes of Legislatures*, in *The Journal of Legal Studies*, 5/1976, p. 17 ss. Secondo alcuni teorici, il numero ideale di seggi parlamentari è rappresentato dalla radice cubica della popolazione.

della legge organica prevista dall'articolo 25 della Costituzione in quanto il legislatore si è limitato a riprodurre il numero massimo previsto nel testo costituzionale[719]. Una parziale risposta, tuttavia, proviene dallo studio di impatto[720] sulla legge organica di riduzione del numero dei parlamentari che sembra legittimare una riduzione inferiore al 33%, come una riduzione che riesca a non compromettere le esigenze di rappresentanza delle due assemblee elettive. Tale scelta sembra essere stata appoggiata anche dal *Conseil d'Etat* che nel suo parere sul progetto di legge ha ritenuto che così come formulata la misura rientrerebbe nella discrezionalità politica del legislatore e per tale motivo non può essere censurata[721]. Seppur questi due testi non dirimano definitivamente la questione, essendo la censura di costituzionalità conferita al *Conseil constitutionel*, risultano indicativi per poter abbozzare concretamente una risposta all'interrogativo posto.

2.2 La riduzione del numero dei parlamentari, il Gran Débat National e i progetti di legge per il renouveau de la vie démocratique

Il problema del *quantum* non è emerso, come precedentemente scritto, nei vari comitati incaricati di elaborare delle proposte di modifiche costituzionali quasi a significare che la riduzione del numero dei parlamentari non fosse una preoccupazione di questi organi[722]

La questione si è posta, invece, nel rapporto «Refaire la Démocratie», voluto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale nel 2015 e formulato da una commissione paritetica di 11 deputati e 12 personalità di comprovata esperienza, scelte tra giuristi, filosofi, economisti

---

[719] Decisione n° 2008-572 DC del 8 gennaio 2009. Sul tema si veda il commento di R. GHEVONTIAN – S. LAMOUROUX, *Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 79/2009, p. 575 ss.

[720] La revisione del 2008 ha previsto all'articolo 39 della Costituzione una legge organica per disciplinare le condizioni per la presentazione di un progetto di legge da parte del Governo. Con l'articolo 8 della Loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF du 16 avril 2009, p. 6528, il legislatore ha introdotto l'obbligo per il Governo di accompagnare la presentazione dei progetti di legge davanti al parlmento di uno studio di impatto in cui si definiscono gli obiettivi perseguiti, identificando le possibili opzioni diverse dall'intervento legislativo e spiegando i motivi del ricorso a tale strumento. All'articolo 11 della stessa legge organica è riportato l'ambito di esclusione dall'obbligo di presentare lo studio di impatto. Per una descrizione tecnica dello studio di impatto si veda Segretariato generale del Consiglio dei ministri e dal Consiglio di Stato, *La Guide légistique,* La Documentation Française, Parigi, 2017 (3a edizione), p. 14 ss. ; per una lettura critica circa l'applicazione di tale obbligo si veda B.-L. COMBRADE, *L'impact de l'étude d'impact*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018, p. 899 ss.

[721] Ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione i progetti di legge prima di essere deliberati dal Consiglio dei ministri, sono soggetti al parere obbligatorio del *Conseil d'Etat*. Sono soggetti altresì al parere obbligatorio i progetti di *ordonnance* e di decreti. Con la revisione costituzionale del 2008, i presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato possono richiedere un parere su una proposta di legge di iniziativa parlamentare. Dal 2015, per volontà del Presidente della Repubblica, i pareri sono resi pubblici.

[722] Oltre al comitato Balladur, la proposta non era stata vagliata neppure dal Comitato Vedel istituito negli anni Novanta sotto la presidenza Mitterand per elaborare proposte di riforme isitituzionali Cfr. *Propositions pour une révision de la Constitution* redatto dal *Comité consultatif pour une révision la Constitution*, presieduto dal decano Georges Vedel e consultabile al seguente link https://www.vie-publique.fr/rapport/29582-propositions-pour-une-revision-de-la-constitution-rapport-au-president (ultima consultazione 20/05/2020). Il tema non è stato affrontato nemmeno nel comitato Jospin incaricato nel 2012 dal Presidente Hollande di elaborare proposte sul tema del rinnovamento della vita pubblica. Cfr. rapporto *Pour un renouveau de la vie démocratique*, redatto dalla *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, presieduto da Lionel Jospin e consultabile al link https://www.vie-publique.fr/rapport/32803-commission-renovation-et-deontologie-vie-publique-renouveau-democratique (ultima consultazione 20/05/2020).

e rappresentanti del mondo del lavoro[723], in cui si è avanzata la proposta di riduzione del numero dei parlamentari: 400 membri per l'Assemblea Nazionale e 200 membri per il Senato[724].

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni legislative del 2017, il tema della riduzione dei parlamentari è stato proposto da vari candidati[725] ed è stato portato avanti da Emmanuel Macron in seguito alla sua elezione a Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, infatti, sia nel discorso al Congresso nel 2017, sia nel suo discorso al 100° Congresso dei sindaci del 24 novembre 2017, ha annunciato l'intenzione di ridurre il numero dei parlamentari. Secondo le parole del Presidente, il taglio dei parlamentari non è solo una riforma desiderata dai cittadini, ma risulta una misura indispensabile da mettere in campo, in quanto persegue l'obiettivo di migliorare la qualità del lavoro legislativo, poiché «[u]n Parlement moins nombreux mais renforcé dans ses moyens c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux»[726].

L'intenzione presidenziale è stata tradotta dapprima in un pacchetto di riforme istituzionali presentate nel 2018 che ha subito una battuta d'arresto a causa dello scenario politico francese, in particolare l'opposizione del Senato a tali riforme e il movimento dei *Gilet jaunes*. Proprio per contrastare quest'ultimo, su volontà del presidente Macron è stato indetto *il Gran Debat National*[727]. Con questo evento, che si inscrive all'interno della tradizione francese del *débat publique*[728], si è cercato di mettere in atto una pluralità di procedure consultive (tra cui questionari online, dibattiti locali e nazionali) per raccogliere l'opinione dei cittadini, in modo tale da raggiungere il più vasto pubblico possibile[729]. Come annunciato nella lettera dello stesso Presidente, il dibattito si è incentrato su quattro tematiche: fiscalità e imposte, organizzazione dello Stato e dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza.

---

[723] La particolarità di questo comitato risiede nel fatto che la nomina non è avvenuta per una volontà presidenziale come nei comitati precedenti, ma è stato fortemente voluto dall'allora Presidente della Camera Claude Bartolone che lo ha co-presieduto assieme allo storico Michel Winock. Il comitato aveva lo scopo di riflettere sull'avvenire delle isittuzioni. Il rapporto finale denominato ««Réfaire la démocratie», presieduto da Claude Bartolone e Michel Winock, consultabile al seguente link http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf (ultima consultazione 20/05/2020).

[724] Proposition n. 9 del rapporto n. 3100 «Réfaire la démocratie».

[725] Sulle proposte di riforme istituzionali, tra cui anche la riduzione del numero dei parlamentari, si veda il contributo di R. CASELLA – M. MALVICINI, *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in *www.forumcostituzionael.it*,14 giugno 2017.

[726] Discours d'Emmanuel Macron devant le Parlement réuni en Congrès https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres (ultima consultazione 20/05/2020).

[727] Per un'analisi del Grand Débat dal punto di vista giuridico si veda E. BUGE – C. MORIO, *Le Grand débat national, apports et limites pour la partecipation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5/2019, p. 1205.

[728] Il *débat public* è uno strumento di democrazia partecipativa isitituito negli anni Ottanta che prevede su determinati progetti in materia ambientale e di costruzione di grandi opere di consultare preventivamente i cittadini per poter definire il miglior bilanciamento degli interessi in gioco. Cfr. G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, CEDAM, Milano, 2020, p. 74 ss.

[729] È stato reso disponibile online un questionario sui temi del dibattito e sono stati istituiti presso i comuni dei *cahiers citoyens* per poter raccogliere le osservazioni dei cittadini. Parallelamente sono state organizzate delle riunioni locali organizzate dai sindaci, dai deputati, dalle associazioni di categoria o dagli stessi cittadini, dei dibattiti nazionali su ciascun tema proposto e ventuno riunioni regionali formate da cittadini estratti a sorte.

I risultati emersi dalla consultazione avvenuta mediante questionari online sono interessanti soprattutto per quanto riguarda il presente lavoro[730]. All'interno del tema "Democrazia e Cittadinanza", una delle questioni ha riguardato un eventuale taglio del numero dei parlamentari e al riguardo è emerso che circa l'86% ritiene che sia utile una riduzione del numero dei parlamentari[731]. Interrogati sul futuro ruolo delle assemblee legislative, il 53% dei rispondenti ha ritenuto che fosse necessario trasformarle, attraverso una soppressione del Senato (20%), del Conseil économique, social et environnemental (19,6%), e più in generale sopprimerle (13,1%)[732].

All'esito del *Grand Débat National*, la riduzione del numero dei parlamentari è stata proposta nel 2019 all'interno delle riforme istituzionali promosse dal Governo e intitolate «renouveau de la vie démocratique». Come riportato dal titolo della legge, l'intenzione del legislatore non è tanto la sola riduzione del numero dei parlamenti, quanto piuttosto un rinnovamento della democrazia in cui questa misura risulta essere un tassello fondamentale. Rinnovamento richiesto dall'evoluzione della società che ha cambiato le concezioni della politica, dell'autorità e della cittadinanza[733]. Nel perseguire questo fine, sono state seguite due direttrici: da una parte una legge costituzionale e dall'altra un progetto di legge organica e ordinaria.

2.3 Il contenuto del progetto di legge organica e ordinaria

È possibile analizzare la struttura del testo del progetto di legge organica e ordinaria congiuntamente[734]. Nonostante infatti il ricorso a fonti di rango diverso (vale a dire organico e ordinario) sia dovuto al dettato dell'articolo 25 della Costituzione, entrambi i testi hanno come obiettivo tre misure ritenute presentare «l'avantage de dépasser les seuls clivages partisans et de recueillir un large assentiment parmi nos compatriotes»[735]: la riduzione del numero dei parlamentari, l'elezione di una parte dei deputati con uno scrutinio di lista proporzionale e un limite al cumulo dei mandati nel tempo.

---

[730] I dati riportati sono consultabili sul sito del *Gran Débat National* https://granddebat.fr (ultima consultazione 20/05/2020).

[731] Tuttavia, occorre segnalare che il questionario permetteva solamente di rispondere "sì" o "no" alla domanda, senza permettere un'indicazione sul numero ritenuto idoneo.

[732] Inoltre, è interessante riportare alcuni altri risultati delle consultazioni sui temi che emergeranno nel corso del lavoro. È emerso, infatti, che il divieto di cumulo dei mandati è stato ritenuto come "una buona cosa" dal 64% (si poteva scegliere tra le opzioni 'une bonne choses', 'une mauvaise chose' 'je ne sais pas'). La proposta di introdurre l'elezione di una parte dei rappresentanti per mezzo di una quota proporzionale al fine di permettere una migliore rappresentazione delle varie sensibilità politiche è stata sostenuta dal 42, 2% degli intervistati, i quali hanno individuato nelle elezioni legislative quelle più indicate per tale proposta (62%). Per il tema della democrazia partecipativa, la maggior parte degli intervistati si è dichiarata favorevole allo strumento del referendum, ritenendo il 27,8% tra loro che l'istituzione di referendum consentirebbe una democrazia più partecipativa e concordando (circa l'80%) che si debba ricorrere a più referendum a livello locale. Inoltre c'è stato un giudizio favorevole sul referendum di iniziativa condivisa (RIP), ritenendo, però, 42% dei rispondenti che sia necessario facilitarne l'utilizzo, in particolare abbassando le soglie di attivazione per il RIP (14,4%) e associandolo a un referendum di iniziativa cittadina (5,8%).

[733] Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi al disegno di legge costituzionale depositate all'Assemblea Nazionale.

[734] Un'analisi unitaria è stata condotta sia dal *Conseil d'Etat* nel suo avviso sui progetti di legge, sia dal governo nell'esposizione introduttiva dei motivi ai disegni di legge depositati all'Assemblea Nazionale.

[735] Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi ai disegni di legge depositati all'Assemblea Nazionale

Dal punto di vista della struttura, la legge organica si compone di quindici articoli suddivisi in quattro capitoli, mentre il progetto di legge ordinaria comprende nove articoli ripartiti anch'essi in quattro capitoli.

Il cuore della riforma è sicuramente il capitolo I di ciascun progetto. L'articolo 1 della legge organica, modificando il *Code électoral* agli articoli L.O. 119 e L.O. 274 prevede una riduzione del 25% del numero dei deputati e dei senatori e fissa pertanto a 433 il numero dei deputati e a 261 il numero dei senatori. Al contempo, nel progetto di legge ordinaria si introduce l'elezione del 20% dei deputati in base ad uno scrutinio di lista, vale a dire 87 deputati secondo la nuova configurazione dell'Assemblea Nazionale. Il resto del primo capitolo dedica spazio alle modifiche derivanti da tali innovazioni, in particolar modo alle conseguenze derivanti dall'elezione dei deputati su base proporzionale. A titolo esemplificativo, dunque la legge organica in materia di ineleggibilità estende le previsioni dello scrutinio del sistema maggioritario allo scrutinio di lista oppure prevede la modifica del contenzioso elettorale di fronte al *Conseil constitutionnel* stabilendo la proclamazione del candidato seguente nell'ordine della lista[736].

Al capitolo II di entrambi i testi, si configura una limitazione temporale dell'esercizio di determinati mandati e funzioni. Nello specifico, la legge organica applica questa limitazione ai parlamentari e ai titolari delle funzioni locali nelle collettività previste oltre mare e in Nuova-Caledonia[737], mentre la legge ordinaria l'applica all'esercizio delle funzioni locali (con l'eccezione dei comuni al di sotto di 9.000 abitanti)[738]. In entrambi i casi, la *ratio* è quella di impedire al titolare di tre mandati consecutivi di presentarsi alle elezioni per un quarto mandato per la stessa carica, tenendo conto dei mandati incompleti qualora il periodo durante il quale non siano stati esercitati sia inferiore a 365 giorni. Tale meccanismo, dunque, si applica solamente ai mandati identici non ponendo alcun limite al cumulo nel tempo tra mandati di diversa natura tra loro[739].

Le modalità di entrata in vigore delle disposizioni sono disciplinate in entrambi i casi al capitolo IV. La riduzione del numero dei deputati e l'elezione di una quota di essi mediante scrutinio proporzionale troverà attuazione a partire dalle elezioni legislative del 2021 e nello stesso anno si prevede anche il rinnovo integrale del Senato sulla base delle nuove disposizioni[740]. Inoltre, le disposizioni sul divieto di cumulo nel tempo dei mandati

---

[736] In base agli artt. 58 e 59 della Costituzione del 1958, il *Conseil constitutionnel* esercita una competenza in materia di contenzioso elettorale riguardante sia l'elezione presidenziale sia l'elezione dei deputati e dei senatori.

[737] Le collettività d'oltre mare (abbreviate in COM) sono previste e regolate dall'articolo 74 della Costituzione franc. Sono state create dalla revisione costituzionale del 2003 e sostituiscono in parte i territori d'oltre mare. Attualemente tali collettività sono Saint-Pierre-et-Miquelon, le isole Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy e Saint-Martin (questi ultimi due sono stati creati nel 2007). La Nouvelle-Caledonie invece è considerata una collettività d'oltre mare a statuto particolare regolata dal Titolo XIII della Costituzione del 1958. In entrambi i casi gli statuti sono precisati da una legge organica. Cfr. B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, 2018 (5° edizione), p. 351 e ss.

[738] Sono considerate funzioni esecutive locali quei ruoli a cui si accede mediante un'elezione indiretta da parte di un organo che esercita un mandato rappresentativo. All'interno di questa nozione rientra la funzione di capo dell'esecutivo o di presidente deliberante di una stessa collettività territoriale e di uno stesso *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), la funzione di sindaco, di sindaco dell'arrondissement, di sindaco di Parigi, di presidente del consiglio dipartimentale, di presidente del consiglio regionale, di presidente del consiglio metropolitano di Lione, di presidente del consiglio esecutivo e dell'assemblea di Corsica.

[739] Per esempio un deputato dopo tre mandati può candidarsi ad una funzione locale come quella di sindaco.

[740] Occorre ricordare che il Senato francese è eletto mediante un suffragio universale indiretto da un collegio di grandi elettori. Il Senato è rinnovato per la metà ogni tre anni e un mandato da senatore dura 6 anni. Nell'intenzione

parlamentari e delle funzioni esecutive locali prevedono di computare già il mandato o la funzione esercitato al momento della promulgazione della legge nel calcolo dei tre mandati completi e consecutivi.

Da una lettura dei capitoli I, II e IV è ravvisabile una sostanziale simmetria tra i due testi, mentre il contenuto del capitolo III risulta differente. Infatti, nel progetto di legge organica è previsto un unico articolo di modifica della procedura di fronte al *Conseil constitutionnel* del referendum di iniziativa condivisa, disposizione, quindi, non in linea rispetto agli altri contenuti appena descritti. Diversamente, invece, la legge ordinaria si allinea alle tematiche trattate dai due testi di riforma, autorizzando il governo ad adottare per via di *ordonnance* entro diciotto mesi le misure necessarie all'implementazione delle riforme [741]. Tale disposizione mira perciò a delegare al Governo la definizione delle circoscrizioni elettorali alla luce sia della riduzione del numero di deputati e senatori, sia dell'elezione di una quota di deputati secondo lo scrutinio proporzionale.

2.4 Il progetto di legge costituzionale

Analizzati i progetti di legge ordinaria e organica, occorre esaminare anche il progetto di legge costituzionale rubricato anch'esso «pour un renouveau de la vie démocratique». L'ambizione dichiarata è di «transformer et renouveler le fonctionnement de [la] démocratie dans ses règles et ses pratiques»[742]. Come è stato sottolineato, però, il tentativo di nominare in maniera simmetrica i tre progetti di legge così da presentare le riforme come «triptyque cohérent», appare messo in crisi se si analizzano i contenuti della riforma costituzionale e li si pongono in relazione con i temi di riforma contenuti nella legge organica e ordinaria[743]. Il progetto di revisione costituzionale prevede, infatti, interventi che possono essere raggruppati in quattro ambiti.

Il primo ambito riguarda la transizione ecologica e la preservazione dell'ambiente. Si prevede infatti l'iscrizione all'articolo 1 della Costituzione del principio secondo il quale la Francia «favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques»[744] e parallelamente la modifica dell'articolo 34 stabilendo che la legge determina i principi fondamentali del diritto dell'ambiente. introducendo, dunque, un dovere di azione positiva da parte dei poteri pubblici, la riforma mira a rinforzare la protezione dell'ambiente, tema costituzionalizzato già nel 2005 con l'iscrizione dalla *Charte*

governativa, per evitare uno squilibrio eccessivo tra le due serie dovuto ad un'entrata in vigore progressiva per la riduzione del numero dei senatori, è necessario un rinnovamento integrale.

[741] In base all'art. 38 della Costituzione francese, il governo può chiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare, per un tempo limitato, delle misure che normalmente rientrano nell'ambito della legge al fine di attuare il proprio programma. L'autorizzazione è data dal voto parlamentare di una *loi d'habilitation*. Tali atti definite *ordonnances* sono prese nel Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato e devono essere firmate dal Presidente della Repubblica. Esse entrano in vigore con la pubblicazione, tuttavia devono essere ratificate espressamente con legge dal Parlamento. Sul tema si veda la monografia A.M. LE POURHIET, *Les ordonnances : la confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, Parigi, 2011.

[742] Citazione tratta dall'esposizione introduttiva dei motivi al disegno di legge costituzionale depositato all'Assemblea Nazionale

[743] T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in http://blog.juspoliticum.com/ , 13 giugno 2018 (ultima consultazione 20/05/2020).

[744] Articolo 1 del Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique.

de l'environnement[745] nel Preambolo della Costituzione del 1958. La volontà di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica è il secondo ambito di intervento. In particolare, accanto alla previsione di un servizio nazionale universale[746] e ad un allargamento dell'ambito di applicazione del referendum ex articolo 11 Costituzione[747], si prevede una riforma del referendum di iniziativa condivisa[748]. Tale istituto, introdotto nel 2008 al terzo comma dell'articolo 11 della Costituzione, troverà una nuova collocazione all'interno del nuovo articolo 69 della Costituzione e sarà innovato profondamente. Oltre all'allargamento del campo di applicazione, infatti, saranno riviste le soglie per il sostegno di tale iniziativa, richiedendo l'appoggio di 1/10 dei parlamentari e di un milione di elettori[749]. Un ulteriore elemento di novità riguarderà il potere di iniziativa che attualmente è appannaggio dei soli parlamentari i quali devono poi raccogliere il sostegno popolare. Si prevede invece la possibilità di estendere tale diritto anche ai cittadini, invertendo così l'ordine, vale a dire l'iniziativa potrà essere esercitata dai cittadini i quali dovranno poi ricercare il sostegno parlamentare[750]. Per evitare che attraverso la semplificazione della procedura tale istituto possa divenire una sorta di voto di appello della delibera parlamentare, sono stati previsti dei vincoli sia all'esame popolare sia all'esame parlamentare. In tal senso dunque si è previsto che il testo sottoposto al referendum di iniziativa condivisa non possa avere ad oggetto né l'abrogazione di una disposizione legislativa promulgata da meno di tre anni, né una disposizione in corso d'esame al Parlamento, né un testo adottato dal Parlamento ma non ancora promulgato. Ugualmente, il Parlamento non potrà adottare nel corso della stessa legislatura una disposizione avente un oggetto contrario a una legge adottata per via referendaria. Sul tema del rafforzamento della partecipazione civile, è proposta anche una modifica radicale del Titolo XI rubricandolo «De la partecipation citoyenne». Il *Conseil économique, social et environnemental* (abbreviato in CESE) sarà sostituito dal *Conseil de la partecipation citoyenne*, composto da 155 membri e non più da 233. Oltre ad una semplificazione delle procedure, questo nuovo organo costituzionale potrà organizzare le consultazioni pubbliche necessarie per chiarire i poteri pubblici su materie economiche, sociali e ambientali e le conseguenze a lungo termine delle loro decisioni, avvalendosi anche di gruppi di cittadini estratti a sorte. Inoltre, si è allargato l'ambito delle leggi che devono

[745] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

[746] L'articolo 4 del progetto di legge costituzionale prevede l'iscrizione all'articolo 34 del servizio nazionale universale nel campo di competenza della legge. L'obiettivo è di rinforzare l'impegno dei giovani nella vita della Nazione. Il progetto di Servizio Nazionale Universale è consultabile sul sito del Governo https://www.gouvernement.fr/service-national-universel-snu (ultima consultazione 20/05/2020).

[747] Il progetto di legge costituzionale estende il referendum all'organizzazione dei poteri pubblici territoriali e alle questioni della società Il campo di applicazione del referendum è già stato modificato nel 1995 e in seguito nel 2008 per poter permettere di rivitalizzare questo istituto poco utilizzato nella legislazione francese. È possibile consultare i referendum svolti nella V Repubblica al seguente link https://www.vie-publique.fr/fiches/23970-les-referendums-de-la-ve-republique-et-leurs-resultats (ultima consultazione 20/05/2020).

[748] Sul tema del referendum di iniziativa condivisa all'interno del progetto costituzionale e i nodi critici che si sono sollevati si veda J.-P. SCHOETTL, *Le «référendum d'initiative partagé» (RIP) dans le nouveau projet de loi constitutionnelle*, in *Petites Affiches*, 144/2019, p. 8 ss. L'articolo fa riferimento al progetto di riforma del 2018, tuttavia come si chiarirà nel proseguo del lavoro le osservazioni possono essere applicate anche al progetto di riforma del 2019.

[749] Attualmente, in base all'articolo 11 co. 3 è richiesto l'iniziativa di 1/5 dei parlamentari che riceva il sostegno di 1/10 degli elettori iscritti nelle liste elettorali.

[750] Le modalità saranno fissate in una legge organica.

ricevere un parere dal futuro *Conseil de la partecipation citoyenne* nel corso del procedimento legislativo: i progetti di legge aventi un oggetto economico, sociale o ambientale.

Oltre al concetto di partecipazione, il progetto si muove anche nella direzione di un rafforzamento del decentramento, riconoscendo un diritto di differenziazione in capo alle collettività territoriali. Questo si traduce sia in un diritto di differenziazione di competenze, ossia il riconoscimento della possibilità di esercitare competenze - in numero limitato - di cui non dispongono le collettività della stessa categoria, sia di differenziazione di norme applicabili in base al quale è possibile derogare alle disposizioni legislative o regolamentari che prevedono l'esercizio di una competenza. Nel testo è previsto, inoltre, un riconoscimento particolare alla Corsica come collettività a statuto particolare, stabilendo la possibilità di adottare leggi e regolamenti adattati alle specificità dell'insularità e alle sue caratteristiche geografiche, economiche e sociali.

Infine, l'ultimo ambito di intervento riguarda il rafforzamento dell'indipendenza della giustizia, sopprimendo il diritto degli ex presidenti della Repubblica di far parte del *Conseil constitutionnel*[751] e la *Cour de Justice de la République*, competente a giudicare i reati commessi dai membri del governo nell'esercizio delle proprie funzioni[752]. Il progetto mira inoltre a rafforzare l'indipendenza dei pubblici ministeri che saranno nominati su avviso conforme del Consiglio superiore della magistratura e non più su parere non vincolante. Allo stesso modo, quest'ultimo giudicherà nei procedimenti disciplinari i pubblici ministeri, non limitandosi più a predisporre un avviso non vincolante al ministro della giustizia.

Da questa analisi, emerge come, diversamente dai due progetti di legge organica e ordinaria, la legge costituzionale segue una direzione differente. Temi della riforma, infatti, riguardano l'ecologia, la partecipazione cittadina, il potenziamento della decentralizzazione e il rafforzamento dell'indipendenza della giustizia, temi questi che non presentano collegamenti con i contenuti della legge organica e della legge ordinaria, riguardanti invece più direttamente la composizione del Parlamento. Un collegamento con i temi della legge organica si rinviene, tuttavia, all'articolo 3 del progetto di legge costituzionale in cui è prevista la diminuzione a 45 parlamentari per poter adire il *Conseil constitutionnel* mediante la *saisine parlementaire*[753] o per poter adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Simmetricamente, dunque, con la riduzione del 25% del numero di parlamentari da parte della legge organica,

---

[751] Ai sensi dell'articolo 56 co. 2, sono nominati membri di diritto del *Conseil constitutionnel* gli ex Presidenti della Repubblica. L'abolizione di questa disposizione è stata richiesta sia dalla dottrina che a più riprese dai vari comitati di riflessione per la modifica della Costituzione che si sono susseguiti nel tempo, soprattutto, in seguito all'introduzione della *question prioritaire de costitutionnalité* (abbreviata in QPC) che ha accentuato il carattere giursidizionale di quest'organo. Tuttavia E. LE MAIRE, *Conseil constitutionnel : la suppression de la catégorie des membres de droit, une réforme indispensable mais insuffisante*, in http://blog.juspoliticum.com, 19 giugno 2018 sostiene che, pur a fronte di una misura necessaria, occorra ripensare il sistema di composizione ed elezione di tutti i membri del *Conseil constitutionnel*. Occorre segnalare che attualmente è membro di diritto solamente Valéry Giscard D'Estaing, poiché sia Nicolas Sarkozy che François Hollande hanno rinunciato a tale diritto.

[752] I ministri saranno giudicati dalla corte d'appello di Parigi. Per evitare un abuso del potere giudiziario che possa avere come scopo quello di impedire l'esercizio delle funzioni, sarà nominata una commissione per valutare le richieste ed esercitare un filtro per scartare quelle manifestamente infondante. Tale commissione sarà formata da tre magistrati giudicanti della Corte di Cassazione, due membri del Consiglio di Stato e due magistrati della Corte dei Conti.

[753] La *saisine parlementaire* può avere ad oggetto un progetto di legge (art. 61 della Costituzione), un trattato internazionale (art. 51 della Costituzione) o la verifica del permanere delle condizioni giustificative dell'esercizio delle misure straordinarie da parte del Presidente della Repubblica (art. 16 della Costituzione).

il legislatore ha previsto anche una medesima riduzione della quota per poter adire il *Conseil constitutionnel* da parte dei parlamentari. Ugualmente la legge organica, come si è visto, presenta un articolo che attiene alla modifica della legge organica del procedimento di fronte al *Conseil constitutionnel* in tema di referendum ad iniziativa condivisa.

Oltre a queste disposizioni, le due direzioni di riforma paiono, dunque, non interconnesse tra loro, motivo per cui l'eventuale rigetto di un testo, non precluderebbe l'adozione dell'altro. L'unico vincolo sarebbe rappresentato, perciò, dallo stesso fine perseguito dai tre progetti ossia quello di rinnovare la vita democratica.

2.5 Possibili correttivi al taglio dei parlamentari?

Nonostante la riduzione del numero dei componenti del Parlamento risulti la misura centrale e maggiormente incisiva pare emergere il tentativo di mitigarne gli effetti mediante tre misure: gli strumenti di partecipazione cittadina, il cumulo dei mandati nel tempo e l'elezione di una quota di deputati mediante scrutinio di lista proporzionale[754].

2.5.1 Il referendum di iniziativa condivisa e la riforma del Conseil economique, social et environnemental

Una prima riflessione riguarda, per l'appunto, gli strumenti per rinvigorire (o rafforzare) la partecipazione cittadina.

In seguito alla previsione del referendum di iniziativa condivisa in Costituzione, il dibattito dottrinale è stato molto ampio e si è concentrato sulla difficile configurazione di tale strumento come espressione di una democrazia diretta quanto piuttosto, per come è stato disciplinato, come uno strumento al servizio del Parlamento e della forza di maggioranza[755]. Tali critiche non paiono essere superate neppure dalla riforma costituzionale in esame. Come descritto precedentemente, infatti, la riforma del referendum di iniziativa condivisa delinea un assetto rinnovato di tale istituto, prevedendo delle soglie più basse per la sua attivazione, un campo di applicazione allargato e un potere di iniziativa esteso anche ai cittadini. A fronte di tali modifiche che renderebbero più agevole il ricorso a questa tipologia di referendum, il legislatore ha però ritenuto di bilanciarle con una serie di preclusioni più stringenti. In questa direzione, si inscrive l'impossibilità di presentare un referendum su un progetto di legge avente ad oggetto l'abrogazione di una disposizione legislativa introdotta da meno di tre anni o una disposizione su cui è in corso l'esame del Parlamento oppure adottata ma non ancora promulgata. Da qui la difficoltà a superare le critiche già emerse in seguito alla riforma del 2008 e configurare, alla luce della riforma proposta nel 2019, questa forma di democrazia

[754] Quest'ultimo tema sarà trattato separatamente nel capitolo IV.

[755] M. HAULBERT, *Le référendum d'initiative « partagée » : représentants versus représentés ?*, in *Revue du droit public*, 6/2014, p. 1639 ss. Si veda inoltre A.M. LE POURHIET, *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in *Il Filangieri – Quaderno 2008*, Jovene, Napoli, 2009, p. 49 la quale ha sostenuto che «cette nouveauté ressemble fort à un gadget politique». Ugualmente E. GROSSO, *Una Quinta Repubblicapiù democratica ? La riforma del referendum legislativo il mito (infranto) della democrazia partecipativa*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 97 afferma che si tratta di uno strumento verosimilmente inidoneo a funzionare né come iniziativa popolare né come referendum» .

diretta come un *référendum d'initiative citoyenne* e dunque come un contropotere in grado di bilanciare la perdita di rappresentanza.

La stessa riforma del CESE in *Conseil de la partecipation citoyenne*, lontana dal potersi inscrivere all'interno di un percorso di *démocratie continue*[756], sembra voler tentare di rivitalizzare un'assemblea che ha trovato scarso spazio nella storia istituzionale francese. Nonostante, infatti, si proceda verso un maggior coinvolgimento di tale organo nel processo legislativo rendendo obbligatorio la richiesta di un suo parere, rimane la funzione meramente consultiva e la difficoltà nel configurare una dimensione maggiormente aperta e rappresentativa della società civile. Inoltre, gli effetti di questo intervento potrebbero risultare in contrasto con la *ratio* del taglio dei parlamentari. A fronte dell'esigenza di velocità dei lavori parlamentari per cui si giustifica una riduzione dei membri del Parlamento, l'intervento obbligatorio del *Conseil de la partecipation citoyenne* in determinati progetti di legge contribuirebbe ad allungare i tempi del procedimento legislativo[757].

Le modifiche agli strumenti di democrazia partecipativa, così come delineati nella riforma costituzionale del 2019, risultano avere un'efficacia debole e piuttosto limitata se lette alla luce del taglio del numero dei parlamentari e intese come strumenti di correzione. Non è possibile pensarle, infatti, né come una forma di contropotere, né come esercizio di un potere politico in grado di incidere direttamente sulla realtà[758].

2.5.2 Il cumulo dei mandati nel tempo

Una seconda riflessione può essere fatta sulla proposta di divieto di cumulare nel tempo una carica elettiva. Occorre, tuttavia, prima delineare lo storico dibattito all'interno della cultura giuridica francese sulla possibilità di cumulare contemporaneamente più mandati elettivi o funzioni esecutive da parte di un parlamentare.

La Costituzione del 1958 ha previsto, infatti, un'unica incompatibilità all'art. 23 disponendo che l'esercizio delle funzioni di membro del governo siano incompatibili con quelle di parlamentare e disciplinando un meccanismo di sostituzione per il parlamentare divenuto membro dell'esecutivo. In base all'art. 25, invece, si è rinviato ad una legge organica il compito di stabilire i regimi di ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati e dei senatori. La mancanza di un vincolo costituzionale alle situazioni di incompatibilità ha portato nel corso della V Repubblica ad una situazione in cui la quasi totalità dei parlamentari deteneva contemporaneamente un mandato locale. Per tale motivo, la disciplina dell'incompatibilità parlamentare è stata definita l'*exception française* da parte di numerosi commentatori politici e da parte della dottrina giuridica, per sottolinearne la peculiarità rispetto ad altri Stati

[756] La definizione di «démocratie continue» si deve a Dominique Rousseau, il quale in contrapposizione alle categorie di democrazia rappresentativa e democrazia diretta contrappone una democrazia continua formata da assemblee cittadine dotate di poteri deliberativi in grado di incidere sullo spazio pubblico. Tra le proposte per istituire questo tipo di democrazia, vi è quella di trasformare il CESE in un'*Assemblée sociale délibérative*, ossia un'assemblea pienamente legislativa in cui la società civile delibera attraverso forme di partecipazione deliberative. Cfr. D. ROUSSEAU, *La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens*, in *Confluence des droits. La revue*, 02/2020, p. 1 ss.

[757] A. M. LE POURHIET, *Le CESE s'habille en Prada...*, in *Petites Affiches*, 136/2018, p. 74 ss.

[758] Come affermato da D. BARANGER, *Le Grand débat national, la Constitution, le régime*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 22 aprile 2019, «La vraie force d'un régime consiste dans la possibilité pour des contre-pouvoirs d'émerger et de soumettre ceux qui gouvernent à une véritable épreuve de responsabilité».

europei[759]. Efficace, per rendere l'idea del dibattito, è stato l'uso della metafora dell'Idra di Lerna per indicare i numerosi disegni di legge che si sono proposti sul tema[760] con il fine di arginare tale fenomeno per cui nel 2012, l'82% dei deputati e il 77% dei senatori era in una situazione di cumulo con altre cariche elettive[761].

Nel corso della V Repubblica, il legislatore è intervenuto prima nel 1985 e poi nel 2000 senza mai porre un punto finale alla discussione dal momento che la logica adottata è stata quella non della proibizione ma della limitazione[762]. Adito per un controllo preventivo di costituzionalità, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato la legittimità costituzionale di tali interventi. Nel giudizio sulla legge del 2000, ha infatti ritenuto che il legislatore sia libero di rafforzare le incompatibilità tra le funzioni elettive, qualora reputi che il cumulo delle funzioni esecutive locali non permetta ai titolari di esercitarle in maniera soddisfacente[763]. Tali restrizioni devono essere giustificate, in base all'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, dalla necessità «de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts»[764].

Il tema è stato ripreso dal comitato Balladur che ha proposto un divieto tra il mandato parlamentare e le funzioni esecutive locali con lo scopo di permettere una maggiore attenzione del parlamentare al proprio lavoro di rappresentanza nazionale, soprattutto nel quadro delle riforme proposte dal comitato e dal peso guadagnato dal Parlamento[765]. Oltre a questa motivazione, nel comitato Jospin si è aggiunta l'esigenza di perseguire, mediante la

---

[759] Un'analisi comparata delle legislazioni in tema di cumulo di mandati da parte dei parlamentari è svolta da J. BOUDON, *Sur le cumul des mandats : quelle originalité française?*, *Revue du droit public*, n. 6/2010, p. 1691 ss. Tuttavia si veda C. VINTZEL, *Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française*, in *Petites Affiches*, n. 152/2014, p. 43 ss. che non concorda con la definizione di *exception française* in quanto da una ricerca comparata la legislazione francese non risulta singolare, quanto piuttosto mette in luce una *singularité culturelle française* di fare un ampio uso del cumulo di mandati elettivi e funzioni locali. Per una analisi storica del dibattito si veda T. BRANTHÔME, *Repères historiques*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 5 ss.

[760] Secondo il mito greco, l'Idra di Lerna era un mostro a più teste le quali se venivano tagliate, ricrescevano più numerose. La metafora è stata proposta da J.P. CAMBY, *La limitation du cumul des mandats: lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, n. 6/1997, p. 1545 ss.

[761] I dati sono tratti dal sito informativo del governo *Vie publique* https://www.vie-publique.fr/eclairage/19374-le-cumul-des-mandats-electoraux-une-pratique-de-plus-en-plus-restreinte (ultima consultazione 20/05/2020).

[762] J.-P. DEROSIER, *Limiter le cumul... et recommencer!*, in *Petites Affiches*, 152/2014, nota n. 2 Inizialmente, le leggi del 1985 permettevano ai parlamentari di cumulare fino a un massimo di due mandati locali senza includere nella limitazione i consiglieri municipali, i sindaci dei comuni inferiori a 20 000 abitanti e i membri della giunta comunale dei comuni fino a 100 000 abitanti. Nel 2000, le leggi restrinsero ulteriormente le disposizioni, mantenendo il massimo di due mandati ma integrando nel limite il mandato municipale per i comuni al di sopra dei 3 500 abitanti.

[763] Conseil constitutionnel, decisione n. 2000 – 426 del 30 marzo 2000 punto 5 « Considérant […] qu'il était en effet loisible au législateur de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de fonctions exécutives locales ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante».

[764] *Ivi*, punto 15. Art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents».

[765] «L'activité parlementaire de législation et de contrôle constitue, par ellemême, une activité à temps plein. Aussi le Comité est-il d'avis que le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne». *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République,* cit., p. 64

proposta di divieto, anche un rinnovamento della vita pubblica[766]. Queste due proposte, dunque, miravano a raggiungere diversi obiettivi: l'esigenza di garantire l'indipendenza dell'eletto e di metterlo nelle condizioni di poter esercitare pienamente le sue funzioni e dall'altra parte di evitare conflitti di interesse e una professionalizzazione della politica[767].

Nel 2014, sotto la presidenza di Fraçois Hollande è stata adottata una riforma del cumulo dei mandati elettivi [768] che ha ristretto definitivamente le ipotesi di compatibilità. Richiamando quanto auspicato dal comitato Jospin, la legge ha disposto che la carica di deputato, senatore e parlamentare europeo sia compatibile solamente con un solo *mandat local simple* ossia consigliere dipartimentale o municipale[769] e parallelamente, ha interdetto il cumulo contemporaneo con funzioni esecutive locali, ad esempio sindaco, vicesindaco, presidente e vicepresidente del consiglio regionale [770]. La legge, giudicata conforme a Costituzione[771], ha trovato applicazione, per espressa disposizione legislativa, a partire dalle elezioni legislative del 2017[772].

Se il tema del cumulo dei mandanti simultanei è stato un vero *topos* del dibattito non solo politico, ma anche giuridico della V Repubblica, lo stesso non si può dire per il cumulo temporale. Il tema ha riguardato il mandato presidenziale, tanto che nel 2008 si è introdotto il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi del Presidente della Repubblica[773], ma non per i mandati parlamentari. La questione, infatti, è stata affrontata marginalmente in dottrina proprio perché considerata sia poco interessante, sia poco pertinente ad una democrazia rappresentativa [774]. I primi accenni si sono manifestati proprio in seguito all'introduzione del limite di due mandati presidenziali[775], tuttavia è nel rapporto «Réfaire la démocratie» del 2015 che si è proposto, oltre alla riduzione del numero dei parlamentari tra le altre misure, per la prima volta la limitazione nel tempo dei mandati elettorali[776]. La *ratio*

[766] «[…] la Commission considère qu'une limitation stricte du cumul des mandats peut être un instrument efficace de renouvellement du personnel politique. La rénovation de la vie publique exige que l'accès aux fonctions électives locales et nationales soit plus largement ouvert aux femmes. De même, on ne peut se satisfaire du nombre très faible d'élus issus de classes populaires ou encore de Français issus de l'immigration au sein des assemblées. Si une telle ouverture dépend d'abord des partis politiques, la limitation du cumul des mandats est de nature, selon la Commission, à la favoriser». *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, cit, p. 60.

[767] P. TÜRK, *Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité?*, in *Petites Affiches*, 136/2018 p. 104 ss.

[768] Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur e loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen entrmabe pubblicate in JORF n°0040 du 16 février 2014.

[769] Cfr. gli artt. LO 140 per i deputati e LO 297 per i senatori del Code électoral.

[770] Le varie figure sono indicate all'articolo LO 140-1 del Code électoral.

[771] Decisioni n. 2014-689 e n. 2014-688 DC del 13 febbraio 2014.

[772] Sul punto il Governo si è adeguato al parere del Consiglio di Stato, parere del 21 febbraio 2013, nn. 387368 e 387367, il quale ha ritenuto che un'applicazione anticipata rispetto alle elezioni legislative avrebbe comportato un numero imprevedibile di dimissioni dei parlamentari entrando in contrasto con « […] le droit de suffrage et le principe de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants du peuple, consacrés par l'article 3 de la Constitution, ni avec les exigences de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels».

[773] Art. 6 co. 2. La riforma è stata aspramente criticata da H. ROUSSILLON, *La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 13 ss.

[774] Cfr. P. TÜRK, *Les parlementaires et le cumul des mandats : le nombre des mandats successifs doit-il être limité?*, cit., p. 104 ss.

[775] Cfr. P. TÜRK, *Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites Affiches*, 152/2014, p. 32 ss.

[776] Proposition n° 1: Imposer le non-cumul des mandats dans le temps, Groupe de travial sur l'avenir des institutions, cit., p. 51.

della norma era individuata nella necessità di dare una maggiore rappresentanza ai vari soggetti, limitando dunque una professionalizzazione della carica politica dovuta alla continua rielezione della stessa persona.

La misura, come è si è descritto nei paragrafi precedenti, è stata prevista nel progetto di legge organica e ordinaria proprio con il fine di permettere un rinnovamento democratico e potrebbe essere letta, dunque, come un potenziale correttivo alla riduzione del numero dei parlamentari. Un minor numero di rappresentanti potrebbe infatti comportare una difficile emersione dei gruppi meno rappresentati e potrebbe rafforzare il potere dei partiti politici nella selezione delle candidature, contribuendo ulteriormente al fenomeno della professionalizzazione della politica[777].

È opportuno, tuttavia, sottolineare la diversa portata delle due norme. Mentre il taglio del numero dei parlamentari risulta permanente, il divieto di cumulo di mandati consecutivi, riguarda solamente un eventuale quarto mandato. Ferme restando le altre variabili, i deputati dell'Assemblea Nazionale, dunque, potrebbero rimanere in carica per 15 anni prima di un eventuale cambio generazionale. Sicuramente questo è un ragionamento per assurdo che non tiene conto di una serie di variabili, tuttavia mostra come tale misura possa configurarsi solo parzialmente come correttivo di un'eventuale perdita di rappresentanza in seguito ad una riduzione del numero dei parlamentari. Paradossalmente, infatti, il combinato disposto delle due norme, vanifica la *ratio* della limitazione del numero di mandati ossia quella di dare una maggiore rappresentatività sia ai giovani sia a quei gruppi sociali che non hanno una rappresentanza politica.

2.6 I progetti di riforma del 2018: elementi di continuità e differenze

Precedentemente ai progetti di riforme istituzionali appena descritti e attualmente all'esame dell'Assemblea Nazionale, il Governo aveva depositato il 9 maggio 2018 tre progetti di legge, suddivisi in legge costituzionale, organica e ordinaria e rubricate «Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace», e ritirati successivamente il 29 agosto 2019. Senza entrare nell'analisi puntuale di tali riforme[778], è utile sottolineare i punti principali di differenza intercorrenti tra i due progetti.

Innanzitutto, rispetto al testo del 2018, il legislatore nel testo del 2019 ha deciso di aumentare il numero di deputati eletti con scrutinio proporzionale e simultaneamente di ridurre il taglio previsto. Vi è stata quindi una rimodulazione della quota sia di riduzione dei parlamentari, sia di scrutinio proporzionale. Precedentemente, si prevedeva infatti una riduzione del numero dei parlamentari pari al 30% portando così i deputati a 404 e i senatori a 244, mentre la quota di proporzionale era del 15%, riguardando perciò l'elezione di 61 deputati.

---

[777] Secondo parte della dottrina, la riduzione del numero dei parlamentari e l'introduzione du una quota proporzionale nella legge elettorale contribuirebbe a rinforzare il legame tra il deputato e il partito a vantaggio di quest'ultimo. Cfr. T. EHRHARD – P. MARTIN- R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, juillet - septembre 2017, p. 389. B. DAUGERON, G. LARRIVE, J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et «crise de la représentation»*, in *Constitution*, janvier – mars 2019, 26.

[778] Per un'analisi più approfondita, si rimanda a R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3/2018.

La maggior differenza è ravvisabile, però, nella presenza nel testo del 2018, di un *corpus* di norme relativo al procedimento legislativo, rispondenti all'intenzione governativa di renderlo più razionalizzato e dunque più efficace. In tal senso, dunque, le modifiche intervenivano sul diritto di emendamento prevedendo l'irricevibilità di tutti gli emendamenti non in linea con l'oggetto del progetto di legge[779]. Si prevedeva, per taluni testi, inoltre l'esame esclusivo in commissione, disponendo la discussione generale e la votazione in aula ed eliminando, in questa sede, dunque, la possibilità di emendamento[780]. Vi era anche una razionalizzazione del procedimento della *navette* disponendo un numero massimo di due letture per ciascuna Camera, eliminando l'ulteriore lettura per ciascuna camera in caso di disaccordo in sede di commissione mista e consentendo al Governo di deferire la decisione definitiva all'Assemblea Nazionale. Si proponeva, poi, un'accelerazione dell'esame delle leggi finanziarie che doveva concludersi in 50 giorni e non più in 70 gironi. Come contrappeso, vi era il rafforzamento della funzione di controllo e valutazione attraverso la possibilità per le commissioni di ascoltare a posteriori il Governo sull'esecuzione delle leggi finanziarie.

Infine, le norme riguardanti la partecipazione cittadina nel progetto di riforma del 2018 erano limitate esclusivamente alla trasformazione del CESE in *Chambre de la société civile* con una disciplina rimasta sostanzialmente inalterata, ma non era presente alcun accenno alla modifica del referendum ad iniziativa condivisa.

Le differenze tra i due testi mettono in luce dunque come la riforma del 2018 risultasse maggiormente incentrata sul Parlamento. Quest'ultimo subiva una modifica sia nella sua composizione, mediante la riduzione del numero dei parlamentari, la quota di proporzionale e il limite dei mandati, sia nell'organizzazione del procedimento legislativo, e quindi dell'esercizio dei suoi poteri. Per tale motivo, la riforma era stata criticata aspramente dalla dottrina, ritenendolo un passo indietro rispetto a quanto conquistato nel 2008[781]. Differentemente, l'esclusione del *corpus* di norme riferibili all'attività legislativa ha fortemente depotenziato il testo del 2019, nel quale il cambiamento maggiore si è avuto per quanto riguarda i contenuti del disegno di legge costituzionale, mentre è rimasto invariato l'impianto della legge organica e ordinaria, toccate quest'ultime solamente da una rimodulazione. Il testo del 2019, quindi, si presenta come una sorta di riedizione del testo precedente, epurata solamente di alcune parti, e risultando in tal modo, come emerso dall'analisi, un'occasione mancata per poter individuare dei meccanismi per controbilanciare efficacemente gli effetti dovuti alla riduzione del numero dei parlamentari.

---

[779] Attualmente in base all'articolo 45 co. 2 «Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis». Tale modifica introdotta nel 2008 recepiva la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* iniziata negli anni Ottanta. Sul punto si rimanda a M.-A. GRANGER, *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/3 (n° 75), p. 585 ss.

[780] Criticamente R. CASELLA, *op. cit.*, 17 ha sottolineato come «[l]a scelta di affidare al *plenum* dell'Assemblea solo il dibattito sui punti principali presuppone infatti che proprio le Commissioni, aumentate di numero con la revisione del 2008, ma in futuro sensibilmente ridimensionate nel numero dei propri componenti, siano in grado di svolgere l'intensa e complessa attività legislativa loro imposta dalla riforma».

[781] Cfr. D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, in *Le Monde* 9 luglio 2018 https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement_5328153_3232.html (ultima consultazione 20/05/2020).

3. LE QUESTIONI APERTE DELLA RIFORMA PER UN RENOUVEAU DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

di *Leonardo Alberto Pesci*

SOMMARIO:

3.1 LE SFIDE PROCEDURALI PER L'ADOZIONE DELLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI. – 3.1.1 L'ATTUALITÀ DELL'ARTICOLO 11 DELLA CONSTITUTION. - LA LEGGE ORGANICA, IL REFERENDUM DIRETTO, ED IL FALSO ALLARME DELLE «LOIS ORGANIQUES RELATIVES AU SÉNAT». - 3.1.3 LA NATURA ORGANICA O NECESSARIAMENTE COSTITUZIONALE DELLE DISPOSIZIONI LIMITATIVE DEL CUMULO DEI MANDATI NEL TEMPO. - L'INCIDENZA DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI SULLE NORME COSTITUZIONALI E SUI REGOLAMENTI PARLAMENTARI. - 3.2.1 LA SOGLIA MINIMA DI DEPUTATI E SENATORI PER ADIRE IL CONSEIL CONSTITUTIONNEL DIPENDE DAL NUMERO DEI PARLAMENTARI? - 3.2.2 LE RAGIONI DI UN DIBATTITO ASSENTE INTORNO AI RIFLESSI DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI SUI REGOLAMENTI PARLAMENTARI.

3.1 Le sfide procedurali per l'adozione della riforma delle istituzioni.

Il progetto di riforma presentato dal Governo Philippe il 29 agosto 2019 per un *renouveau de la vie démocratique* è organizzato, come si è visto, attorno a tre pilastri che coinvolgono altrettante fonti normative.

Il primo ambito è quello della soppressione dei membri di diritto del Consiglio costituzionale, della *Cour de justice de la République*, la riforma del *Conseil économique, social et environnementale*, l'introduzione in Costituzione del diritto alla differenziazione territoriale, e per quanto è qui di interesse la diminuzione della soglia minima di deputati o senatori per la *saisine* del Consiglio costituzionale, oltre che la modifica del *référendum d'initiative partagé* (RIP). Tutte modifiche che rilevano della legge costituzionale[782].

Il secondo, che è invece il principale oggetto di studio di questo elaborato, è quello della riduzione del numero dei parlamentari e la limitazione nel tempo del numero dei mandati successivi, entrambi contenuti in un progetto di legge organica[783].

Infine, la riforma elettorale, con l'introduzione di una dose di proporzionale nel sistema maggioritario francese, può essere adottata attraverso una legge ordinaria[784].

È in ragione della pluralità di fonti che concorrono alla composizione della riforma nel suo insieme, e segnatamente del peculiare procedimento deliberativo proprio delle leggi costituzionali (Art. 89 *Constitution*) e delle leggi organiche (Art. 46 *Constitution*, in particolare l'*alinéa* 4 per le «*lois organiques relatives au Sénat*»), che il tema del diritto di

[782] *Projet de Loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2203, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

[783] *Projet de Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2204, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

[784] *Projet de Loi pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2205, del 29 agosto 2019, *Assemblée nationale*.

veto del Senato, su qualsiasi riforma istituzionale che non possa compiersi attraverso il solo procedimento legislativo ordinario, è divenuto nuovamente centrale nel dibattito dottrinale francese; anche se, per la verità, non ne è mai uscito.

Infatti, il procedimento di revisione costituzionale prevede che la legge costituzionale sia votata «*par les deux assemblées en terme identiques*» attribuendo, di fatto, al Senato il potere di interdire qualsiasi tipo di revisione[785], tanto più se la maggioranza senatoriale non è dello stesso colore politico di quella dell'*Assemblée nationale*. Una prerogativa, questa, che è sempre stata mal sopportata non solo dal mondo politico, ma anche da una parte della dottrina poiché ostativa alla realizzazione di una riforma costituzionale avvertita come necessaria dal corpo elettorale e dai suoi diretti rappresentanti: il Presidente della Repubblica e l'Assemblea nazionale.

Per tale ragione l'art. 11, *alinéa 1* della *Constitution* è divenuto, ad opera di de Gaulle, nel 1962, con successo, e nel 1969 con esito infausto, lo strumento giuridico per aggirare il veto senatoriale rispettivamente sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica[786] e sulla regionalizzazione dello Stato e la riforma del Senato.

Si potrebbe quasi dire che da allora il ricorso al referendum per l'approvazione diretta da parte del popolo di un progetto di legge sull' «*organisation des pouvoirs publics*» è entrato a far parte, nel sentire dei Presidenti della Repubblica, dell'"armentario" costituzionale di cui essi dispongono per attuare il proprio programma di governo[787].

---

[785]In realtà anche il Presidente della Repubblica dispone di un potere di interdizione rispetto alla conclusione dell'iter di revisione costituzionale a cui ha dato avvio. Già G. VEDEL, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politique 1960-1961*, Le cours de droit, Paris 1960, p. 1044, riteneva che «*le soin de retirer la parole au Peuple dans la procédure de révision constitutionnelle a été donné, sous la V^e^ République, au Président de la République et non pas au Parlement, comme c'était le cas sous la IV^e^ République*». Non solo, il Presidente può ritirare la parola anche al Congresso. Basti pensare, tra i tanti, alla riforma voluta da Pompidou nel 1973 sulla riduzione del mandato presidenziale a cinque anni. Fu approvata di misura dalle Camere, perciò il Presidente decise di non sottoporre il testo né a referendum, né al Congresso. Potere questo che gli deriva dal disegno dell'articolo 89 della *Constitution*, che fa del Presidente il vero motore del procedimento. Si veda: H. PORTELLI, *Le temps de la décision… ou du renoncement. L'épreuve du Congrès*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 31 e ss; R. VINCENT, *Réviser la révision? Quelques propositions relative à l'organe parlementaire et au juge constitutionnel*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 64 e ss.

[786]L'ostilità verso l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente non era certamente concentrata solo tra i senatori, ma poteva ben dirsi trasversale tra tutti i parlamentari. Il motivo era evidente. L'elezione diretta sottraeva al Parlamento la nomina del Presidente, con il definitivo spostamento del baricentro istituzionale all'Eliseo.

[787]V. GISCARD D'ESTEING, *Le président de la République rappelle les règles de révision de la Constitution*, *Le Monde*, 10 novembre 1977, sosteneva che «*aucune révision de la Constitution n'est possible que si elle est votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat*», sebbene alcuni giuristi stimassero che questa netta presa di posizione facesse schermo ad «*une ombre*» (G. VEDEL, *Des rayons et des ombres*, Le Monde, 10 novembre 1977), «*une énigme présidentielle*» (J.-M. JEANNEMEY, *Sur une énigme présidentielle*, *Le Monde*, 1^er^ et 2 décembre 1977). A fornire l'interpretazione autentica della presidenza della Repubblica rispetto all'utilizzo dell'articolo 11 fu F. MITTERAND, *Sur les institutions*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988, p. 138: «*L'usage établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision, concurremment avec l'article 89*». È proprio per scongiurare il pericolo di un ricorso all'articolo 11, al fine di sormontare il veto senatoriale, che il *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, detto *Comité Vedel*, nel 1993 suggeriva di modificare l'articolo 89 della *Constitution* affinché consentisse al Presidente di sottoporre a referendum qualsiasi progetto o proposta di revisione che fosse stata adottata alla maggioranza di tre quinti da una delle due Camere. Anche G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris 2019, p. 103 sembrano fissare come precondizione per un corretto utilizzo dell'articolo 11 una riforma dell'art. 89 sulla linea di quanto proposto dal *Comité Vedel*.

In questo quadro non rappresenta una "sbavatura di colore" il Presidente Macron che, nel suo discorso dinnanzi al Parlamento riunito in Congresso del 3 luglio 2017, in merito alle riforme di cui qui si tratta, ha asserito: «*Ces réformes seront soumises à votre vote. Mais si cela est nécessaire, je recourrai au vote de nos concitoyens par voie de référendum*».

Alla luce di tale contesto la riforma del Presidente Macron pone molteplici quesiti in merito alla procedura con la quale si intenderà approvarla. Innanzitutto, sulla legittimità giuridica, al di là dei convincimenti presidenziali, di un eventuale utilizzo dell'art. 11, *alinéa* 1 della *Constitution* per approvare le riforme costituzionali (§ 3.1.1), ma anche quelle contenute nel progetto di legge organica (§ 3.1.2), oltre che la possibilità, limitatamente al progetto di legge organica, che esso possa essere approvato facendo ricorso al cosiddetto "*dernier mot*" dell*'Assemblée nationale*, art. 46, *alinéa* 3 *Constitution*, ciò dipendendo dall'interpretazione data della nozione di «*lois organiques relatives au Sénat*» che invece debbono essere votate negli stessi termini dalle due assemblee (§ 3.1.2).

Ulteriore elemento di approfondimento non può non essere la limitazione nel tempo dei mandati successivi, che è contemplata dal progetto di legge organica. È proprio la scelta della fonte legislativa organica, in luogo di quella costituzionale, che può far sorgere delle perplessità in ordine alla costituzionalità di tale opzione (§ 3.1.3).

3.1.1 *L'attualità dell'articolo 11 della Constitution.*

Addentrarsi nel dibattito circa la possibilità che l'articolo 11 rappresenti una procedura parallela all'art. 89 *Constitution* è la premessa necessaria per poter formulare un pronostico sull'adozione oppure l'abbandono della riforma.

Dopo l'invito rivolto dal Presidente Macron ai presidenti delle due Camere a formulare delle proposte per arricchire il progetto di riforma, il dossier del Senato contenente "*40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*" non ha tardato ad arrivare. E certamente trasuda dalle proposte n. 6 e n. 8 un legittimo scetticismo sull'adeguatezza della misura della riduzione del numero dei parlamentari per conseguire un rinnovamento della vita democratica[788].

Come si è detto, la riduzione del numero dei parlamentari rileva della legge organica, ma è difficile poter scindere questa riforma da quelle costituzionali, che benché non necessariamente interconnesse, fatta salva, forse, la riduzione della soglia di deputatati o senatori per la *saisine* del *Conseil constitutionnel*, rappresentano un unico progetto di riforma articolato su tre fonti. Pertanto, un destino comune le lega.

Ecco, allora, l'attualità del dibattito sulla praticabilità del ricorso al referendum, art. 11 *Constitution* da parte del Presidente, al fine di far sortire il suo progetto dagli eventuali "incagli" parlamentari.

La decisione di sottoporre a referendum un progetto di legge, in questo caso «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», appartiene al Presidente della Repubblica che deve

[788] *Rapport du Sénat, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, del 24 janvier 2018*, p. 10: «*Rappeler que la rénovation démocratique ne passe pas, par principe, par une baisse du nombre de parlementaires*», www.sénat.fr. Tale rapporto è stato oggetto di un'analisi da parte di P. ESPLUGAS-LABATUT – S. MOUTON, *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole.

essere investito di una proposta da parte del Primo ministro ovvero da una proposta congiunta della due assemblee[789].

La legge referendaria si inserisce nella gerarchia delle fonti al livello che le è conferito dal suo contenuto. Pertanto, se si tratta di disposizioni di natura costituzionale, organica o ordinaria, queste potranno essere modificate o abrogate con legge costituzionale, organica o ordinaria, senza bisogno di ripercorrere la procedura referendaria[790]. Non solo, se la legge referendaria contiene delle disposizioni di carattere regolamentare, taluni ritengono che queste possano comunque essere declassate a tale livello e quindi modificate con decreto governativo[791].

È l'oscura nozione di «*loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics*» che ha aperto la breccia sull'utilizzabilità dell'articolo 11 come procedura parallela di revisione costituzionale rispetto all'art. 89.

Di fatto nel 1962 de Gaulle si erse ad interprete autentico della Costituzione, cui aveva contribuito in larga parta alla redazione[792], fornendo ad essa il significato di qualsiasi legge, anche costituzionale, che contenga disposizioni sull'organizzazione dei pubblici poteri. Dunque, non qualsiasi norma costituzionale, perché ne sarebbero escluse quelle sui diritti e libertà fondamentali.

---

[789]Art. 11 della *Constitution*: «*Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.*

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat».

[790]Sul punto: L. FAVOREU – L. PHILIP, *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Pari 1993[7e édition], p. 186. Due sono le decisioni fondative di tale giurisprudenza: CC, n. 76-65 DC, du 14 juin 1976 con la quale il Consiglio costituzionale dichiara costituzionalmente conforme una *loi organique* di origine parlamentare ma modificativa del art 3, *alinéa* 1 e 2, della *loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962*, di rilievo organico ma approvata con il referendum del 1962.; e CC., 89-265 DC, du 9 janvier 1990. In quest'ultima il Consiglio, pur esprimendosi sulla possibilità che una legge ordinaria possa incidere su di una legge referendaria di livello ordinario, con il considerando n. 8 asserisce chiaramente che qualsiasi legge parlamentare può modificare delle disposizioni contenute in una legge referendaria, purché vi sia un parallelismo gerarchico tra la tipologia di legge parlamentare e quella referendaria. Considérant n. 8 «*Considérant que le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, modifie, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il importe peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le Parlement ou d'une loi adoptée par voie de référendum ; qu'il incombe simplement au législateur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels*»

[791]G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 99. In realtà è bene precisare che, come fa Carcassonne, vista la procedura stabilita dall'art.37 della Costituzione, la quale contempla l'intervento del Consiglio costituzionale affinché dichiari il carattere regolamentare delle disposizioni, ed essendosi questi rifiutato di conoscere delle leggi referendarie (CC, 62-20 DC, *6 novembre 1962*), allo stato non sarebbe possibile declassare delle disposizioni regolamentari racchiuse all'interno di una legge adottata dal popolo. Ivi, p. 198.

[792]Dalle parole del generale de Gaulle traspare chiaramente come egli avesse inteso la scelta del 1962. «*C'est vraiment un comble que de prétendre me démentir*» (CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome II, Plon, Paris 1971, p. 41) dal momento che si era riconosciuto un «pouvoir d'interprétation authentique en vue d'assurer l'intérêt national» (CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome I, Plon, Paris 1970, p. 284). Ripreso da: J. GICQUEL, *Propos conclusif. Rigidité et souplesse de la Constitution de la Ve République*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, p. 91 nota 5.

Tale esegesi, ancora oggi sostenuta da alcuni autori[793], trova il proprio fondamento in un precedente storico: *la loi constitutionnelle du 25 février 1875*. Infatti, tale legge, una delle tre leggi costituzionali istitutive della *III^e République*, si intitolava «*loi relative à l'organisation des pouvoirs publics*».

Certo, in molti contestarono, ed ancora oggi contestano, che fondandosi sul testo della Costituzione si possa addivenire alla conclusione che l'articolo 11 contenga una procedura parallela all'art. 89[794]. Innanzitutto perché non è contenuto nel *Titre XVI*, rubricato «*de la révision*», e poi perché la lettera della Costituzione non presenta l'art. 11 della *Constitution* come una procedura "derogatoria"[795] dell'art. 89.

Argomenti, questi, che rischiano di rivelarsi capziosi e forieri di un'infinita e sterile *querelle*. *In primis*, sebbene l'articolo 11 sia unanimemente riconosciuto come il fondamento giuridico per l'approvazione referendaria di una legge ordinaria, non è contenuto nel *Titre V*, «*des rapports entre le Gouvernement et le Parlement*» che disciplina il procedimento legislativo, artt. 39 e ss., *deinde*, non contiene alcuna formula in base alla quale sia esplicitata la sua natura di procedimento parallelo rispetto a questo. Seguendo questo ragionamento per assurdo si dovrebbe necessariamente ritenere, in forza di un'interpretazione letterale, che l'art. 11 non possa mai essere utilizzato, privando cosi di senso tale norma[796]. Appare quindi evidente che la collocazione "spaziale" dell'articolo 11 nella Costituzione, e la sua mancata formulazione nel senso di un procedimento concorrente dell'articolo 89, non siano di per sé dirimenti.

Altrettanto si è detto della prestigiosa teoria del *doyen* Vedel secondo il quale «*bonne ou mauvaise, une pratique que sa réussite et l'assentiment populaire ont transformée en coutume a modifié le droit constitutionnel positif de la France*»[797]. Ad avviso dell'illustre giurista una

---

[793]M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct, in* M. TROPER E J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série "La réforme des Institutions", 12 décembre 2017, p. 10.

[794]Per una rassegna completa delle posizioni dottrinali sull'articolo 11 e sulle loro evoluzioni: J. NOËL, *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11: de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 106, 2016, pp. 391-410.

[795]M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, cit., p. 11 parla di disciplina derogatoria, *lex specialis*, a proposito dell'art. 11 in relazione all'art. 89. Ma se così fosse, in linea con quanto afferma M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, in *blog.juspublicum.com*, 2018, p. 2, applicando il principio della *lex specialis derogat generali*, si dovrebbe concludere che l'art. 89 non è applicabile alle leggi di organizzazione dei pubblici poteri di rilievo costituzionale. Il rapporto di incompatibilità tra art. 11 ed art. 89 potrebbe, però, essere ricondotto alla figura dell'incompatibilità totale-parziale (A. ROSS., *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino 2001, p. 122) risolvendolo non applicando il principio della *lex specialis*, ma quello della "concorrenza". Una concorrenza procedurale paragonabile a quella che si instaura tra procedimento legislativo ed art. 75 Cost. it per l'abrogazione di una legge o atto avente forza di legge. L'argomento della *lex specialis* è utilizzato al contrario da J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, in M. TROPER E J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série "La réforme des Institutions", 12 décembre 2017, pp. 31-32. Per Derosier l'art. 11 rappresenterebbe la legge generale per l'adozione di qualsiasi legge sull'organizzazione dei pubblici poteri, mentre la procedura per la revisione costituzionale dettata dall'art. 89 Costituzione la *lex specialis*. Invertendo l'attribuzione del carattere generale e speciale alle procedure referendarie previste dagli art. 11 e 89, ne può concludere che, «*pour réviser la Constitution, on ne peut recourir à procédure générale, dès lors qu'une procédure spéciale est prévue*».

[796]M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, cit., p. 3, ma ancor prima R. LAMPUE, *Le mode d'élection du président de la république et a procédure de l'article 11*, in *RDP*, 1962, pp. 931.

[797]G. VEDEL, *À propos de la réforme du Sénat. II Le droit, le fait, la coutume …*, *Le Monde*, 27 juillet 1968.

vera e propria consuetudine costituzionale si sarebbe formata a seguito, non solo del referendum del 1962 e del suo risultato, ma del riconoscimento del risultato da parte di tutti gli attori politici, e delle elezioni presidenziali che ne sono conseguite, a cui si sono candidati anche gli oppositori del referendum. Insomma, «*une pratique accompagnée d'une conviction juridique [permet] de faire la soudure entre le droit ancien et le nouveau*»[798].

Molteplici obiezioni sono state rivolte a tale tesi: non può esservi una consuetudine *contra legem*; l'iniziativa del generale de Gaulle non ha beneficiato di un'adesione generalizzata; e soprattutto "*une fois n'est pas coutume*"[799], ma sembra che nemmeno queste possano riuscire nell'intento di avvalorare, pienamente, la posizione avversa. Innanzitutto, perché talvolta la storia costituzionale francese ha corroborato l'idea che una consuetudine possa impiantarsi in un ordinamento anche se *contra legem*, si pensi, durante la *III^e^ République*, alla consuetudine che impediva ai presidenti della Repubblica di esercitare il potere di scioglimento delle Camere, quando il testo costituzionale era chiaramente nel senso opposto. Ma in questo caso, essendo difficile fornire un'interpretazione incontrovertibile sulle leggi «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», piuttosto che di una consuetudine *contra legem* si potrebbe trattare di una consuetudine che ha fornito l'interpretazione autentica di quella nozione, ricomprendendovi anche le leggi costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici poteri. Allo stesso modo per il difetto di adesione generalizzata. Una consuetudine esiste anche se non è condivisa dall'intero corpo dei consociati, essendo sufficiente la sussistenza di una *opinio juris ac necessitatis* che garantisca a quella norma di essere giuridicamente vincolante, e dunque effettiva. E questo ben può esserne il caso, avendo fatto seguito al referendum del 1962 un secondo referendum, con esito diverso, nel 1969[800], ed essendosi compiute, in seguito al 1962, dieci elezioni presidenziali. Infine, vi è la mancata ripetizione nel tempo del ricorso all'art. 11 per riformare la Costituzione. Oltre al secondo tentativo di de Gaulle nel 1969 nessun presidente l'ha più utilizzato per modificare la Costituzione. *Quid* della sostanziale adesione di Mitterand alla ricostruzione dell'articolo 11 come procedura alternativa all'articolo 89, ed ora alla medesima presa di posizione da parte del Presidente Macron nel suo discorso dinnanzi al Parlamento riunito in Congresso?

Non aggiunge probabilmente molto la teoria "realista" che si rifà alle due pronunce del *Conseil constitutionnel*: CC, n. 62-20 DC, *du 6 novembre 1962* e CC, n. 92-313 DC, *du 23 septembre 1992*.

Il Conseil constitutionnel ha sempre declinato la propria competenza a conoscere delle leggi referendarie. Sia perché gli artt. 60 e 11 della Costituzione non gli attribuiscono alcuna competenza nel momento che intercorre tra l'adozione della legge da parte del popolo e la sua promulgazione, sia perché, e questo è l'argomento decisivo per la tenuta della motivazione, «*au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que*

---

[798] *Ibid*.

[799] J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 9.

[800] G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 103, usando gli argomenti della teoria di Vedel sulla consuetudine costituzionale, al fine di dimostrarne le contraddizioni, evidenzia come il referendum del 1969, per il suo esito negativo, avrebbe, allora, abrogato la modificazione implicita verificatasi con il referendum del 1962 ed il suo risultato. Ma in realtà, a voler seguire la tesi di Vedel, non è che l'esito negativo di un referendum possa scalzarne la legittimità ormai stabilita, anzi, il solo fatto che vi sia stata una campagna referendaria, e che i cittadini abbiano partecipato al voto, seppur respingendolo, potrebbe forse dimostrare il contrario: ossia che il referendum dell'articolo 11 è una procedura ormai consolidata per la revisione della Costituzione.

celle-ci a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 60, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale»[801].

L'idea che il popolo, quale detentore della sovranità nazionale, si esprima attraverso il referendum, impedisce qualsiasi controllo di costituzionalità. Allo stesso modo, infatti, il *Conseil* ha escluso che una QPC, *question prioritaire de constitutionnalité*, possa avere ad oggetto una legge adottata per referendum (CC, n. 2014-392 QPC *du 25 avril 2014*).

Si può quindi parlare, a buon diritto, di immunità delle leggi referendarie nell'ordinamento francese[802].

Certo, la tesi che il popolo possa, in quanto detentore della sovranità, art. 3 de la *Constitution*, esprimersi senza incorrere in censure da parte del guardiano della Costituzione, può far emergere qualche perplessità. Soprattutto se si differenzia tra popolo costituito, quello che trae i propri poteri dalla Costituzione, quindi tenuto al rispetto del diritto, ed il popolo costituente, detentore di un potere di fatto[803].

Una divisione perfetta da un punto di vista scientifico, ma che purtroppo si scontra con l'impossibilità pratica di distinguere tra popolo costituente e costituito. Riconoscendosi il popolo come sempre uguale a se stesso nel suo esprimersi[804], il *Conseil* preferisce defilarsi tenuto conto de «*l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution*»[805].

Per di più un ulteriore questione si sarebbe posta. Ossia, la rigidità della Costituzione si oppone anche al popolo[806] ?

Queste sono sicuramente le ragioni che hanno portato il *Conseil constitutionnel*, dando prova di grande prudenza, a ritrarsi.

Nondimeno l'assenza di controllo, *sic et simpliciter*, non può nemmeno essere elevata a fondamento della legittimità del ricorso all'art. 11 della Costituzione per la revisione della

---

[801]CC, n. 92-313 DC, *du 23 septembre 1992*. In questa pronuncia il *Conseil constitutionnel* sembra aver maturato una nuova concezione di sé, poiché nella decisione CC, n. 62-20 DC, *du 6 novembre 1962*, si definiva un regolatore dei pubblici poteri. Considérant n. 2 « *il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale*».

[802]D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris 2013[10e édition], pp. 216 e ss. In particolare, pp. 218-219 in cui prospetta un rischio derivante dall'assenza di controllo. Un governo poco sicuro della costituzionalità del proprio progetto di legge potrebbe evitare il Parlamento cercando di "legiferare" via referendum.

[803]In questo senso J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, cit., pp. 22 e ss.

[804]T. MEINDL, *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaitre compétent*, in *Revue du droit public et de la science sociale et politique en France et à l'étranger*, 2003, p. 758, il quale afferma che la distinzione è impossibile a meno che non si inizi a distinguerlo in generazioni, passate, presenti e future. Anche M. TROPER, *La notion de principes supraconstitutionnels*, in *Journées de la Société de législation comparée – 15es Journées juridique franco-italienne, Revue internationale de droit comparé*, n. spécial Vol. XV, Paris 1999, p. 349. 337-355

[805]D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 218.

[806]M. CHARPENTIER, *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, cit., p. 4., per il quale la nozione di rigidità costituzionale non è una nozione di diritto positivo, ma piuttosto una nozione dottrinale atta a descrivere un certo stato del diritto positivo. Per cui «*affirmer que les dispositions de l'article 89 s'opposent au référendum constitutionnel direct parce que la Constitution est rigide, alors même que la rigidité – ou le degré de rigidité – de la Constitution résulte d'une interprétation de ces dispositions mêmes, revient donc à commettre une inévitable position de principe*». In effetti, gli strumenti di rigidità della Costituzione impediscono alla legge ordinaria di modificare la Costituzione, ma non possono impedire al popolo di modificare la Costituzione.

stessa, come vorrebbe la teoria "realista". Il mancato controllo lascerebbe privo di sanzione un comportamento eventualmente *contra ius*, ma non potrebbe renderlo conforme al diritto se questo non lo era già. Il sol fatto che il Presidente de Gaulle abbia fornito la propria interpretazione dell'art. 11, e che questa non sia stata sanzionata per assenza di un organo competente, non sembra una buona ragione per qualificare la procedura referendaria dell'articolo 11 come parallela a quella dell'art. 89 se non lo era fin dall'inizio.

Tanto più che il *Conseil*, da sempre competente a rendere un parere preventivo su tutti gli atti concernenti l'organizzazione delle operazioni referendarie[807], art. 46 *ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, recentemente[808] si è riconosciuto competente a giudicare in sede contenziosa della validità degli atti preparatori del referendum, in particolare il decreto del Presidente della Repubblica di indizione dello stesso.

Con la decisione CC, n. 2000-21 REF, *du 25 juillet 2000*, *Hauchemaille* il Consiglio costituzionale ha aperto alla ricevibilità dei ricorsi contro gli atti preparatori, in particolare il decreto presidenziale di indizione del referendum, in linea di principio inammissibili, salvo che «*l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics*».

In quel caso si trattava del referendum ex art. 89 della Costituzione, ma successivamente con la decisione CC, n. 2005-31 REF, *du 24 mars 2005 Hauchemaille et Meyet*[809], ha esteso i parametri precedentemente stabiliti anche ai ricorsi contro i decreti presidenziali di indizione di un referendum ex art. 11.

Nel caso di specie il presidente aveva sottoposto a referendum la legge di ratifica del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

Ora, ciò è consentito ai sensi dell'art. 11, *alinéa* 1, purché il trattato internazionale che abbia delle incidenze sul funzionamento delle istituzioni nazionali non sia contrario alla Costituzione.

Questo è quello che contestavano i ricorrenti, ritenendolo confliggente con la *Charte de l'environnement*, all'epoca da poco costituzionalizzata.

Il *Conseil constitutionnel*, con un'espressione alquanto nebulosa, afferma che «*en tout état de cause*», il trattato non è contrario alla Costituzione.

---

[807]È ormai noto che nel 1962 il *Conseil constitutionnel* fornì un parere negativo sull'utilizzabilità dell'art. 11 come referendum costituzionale diretto. L. FAVOREU – L. PHILIP, *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., p. 186 per ripercorrere gli eventi che portarono al referendum del 1962.

[808]Fino alla decisione *Hauchemaille du 25 juillet 2000* il *Conseil constitutionnel* aveva sempre rigettato, perché inammissibile, qualsiasi ricorso sugli atti preparatori del referendum. Riteneva, infatti, che le reclamazioni di cui lo investiva l'art. 50 dell'*ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, fossero esclusivamente quelle inerenti alle contestazioni formulate in seguito al referendum. Perciò il Consiglio di Stato assicurava il controllo di tutti gli atti preparatori del referendum, salvo il decreto d'indizione del referendum, nel quale vedeva un atto politico. Una breccia nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* si era aperta con la CC, n. 81-1 ELEC, *du 11 juin 1981, Delmas*, che ammetteva la competenza del Consiglio costituzionale a giudicare del decreto di convocazione delle elezioni legislative. Sull'evoluzione si veda: O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2017[19e édition], p. 343; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 214 e pp. 436-438.

[809]Si veda il commento di M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, in *RFDA*, 2005, pp. 1040 e ss.

Ecco, questa formula sembrerebbe poter mettere un punto alla *querelle* sull'utilizzabilità dell'art. 11 in concorrenza rispetto all'art. 89[810]. Se è vero che questa espressione è utilizzata dal Consiglio costituzionale per rigettare nel merito i motivi di ricorso quando questi sono infondati[811], ciò comporterebbe che il controllo operato in tale sede non verterebbe solo sulla regolarità formale dei decreti[812], ma anche sulla regolarità sostanziale[813].

In sostanza, qualora un presidente della Repubblica decidesse di sottoporre a referendum un progetto di legge costituzionale, il giudice costituzionale potrebbe impedire il ripetersi di quanto avvenuto nel 1962 e nel 1969, senza tuttavia abbandonare la propria giurisprudenza del 1962, riconfermata nel 1992. Potrebbe, insomma, annullare il decreto presidenziale rendendo impossibile l'indizione legale del referendum.

Un tale argomentare, però, metterebbe ai margini un elemento di non poca importanza. In occasione della riforma del 2008 sulla "*modernisation et le rééquilibrage des institutions*", non solo fu avanzata dal *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, detto *Comité Balladur*, la proposta di sottrarre all'ambito materiale dell'articolo 11 quello della revisione costituzionale, ma ne fu discusso anche in Parlamento.

Tuttavia, alcuna disposizione che andasse in tal senso fu approvata. Al contrario, con l'introduzione del referendum d'iniziativa minoritaria, ossia da parte dei parlamentari, si è previsto un controllo di costituzionalità preliminare solo per le proposte di legge e non anche per i progetti di legge. Segno evidente che l'ambiguità iniziale sull'interpretazione da attribuire all'art. 11 è stata ormai abbandonata, in favore di una chiara possibilità di ricorrere all'art. 11 per adottare una legge costituzionale.

Questa evoluzione potrebbe avere delle ripercussioni anche sulla giurisprudenza *Hauchemaille* e *Meyet* del 2005. In fondo, se un controllo preliminare di ammissibilità è stato previsto, dagli artt. 11, *alinéa* 3 e 61, *alinéa* 1 della *Constitution*, solo per le proposte di legge da sottoporre a referendum, è fortemente probabile che anche il Consiglio costituzionale, se adito, si troverebbe a dover declinare la propria competenza a conoscere, anche prima dell'approvazione, della costituzionalità del progetto di legge da adottare tramite l'art. 11, alinéa 1[814]. Dunque, il controllo sul decreto presidenziale non potrebbe che limitarsi alla regolarità formale.

Il legislatore costituzionale del 2008, con il proprio intervento sugli artt. 11, *alinéa* 3 e 61, *alinéa* 1, ed il mancato intervento sull'articolo 11, *alinéa* 1, avrebbe definitivamente

---

[810] *CE, 30 octobre 1998, Sarran* in cui distinguendo tra referendum legislativo, art. 11, e referendum costituzionale, art. 89, sembrava escludere che il primo potesse essere interpretato come referendum costituzionale diretto.

[811] *Dossier documentaire* p. 33, consultabile sul sito www.conseil-constitutionnel.fr.

[812] B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et instituions politiques*, LGDJ, Paris 2019[31e édition], p. 99, il quale ritiene che l'esame di tale decreto dovrebbe essere limitato alla regolarità formale.

[813] In questo senso: M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, cit.; P. MAZEAUD, *Libres opinions d'un grand témoin sur les évolutions de la Ve république*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 5.

[814] Di questo avviso: M. TROPER, *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct*, cit., pp. 17-18; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité, in Revue française de droit constitutionnel*, n. 100, 2014, p. 916.

qualificato come costituzionale quell'interpretazione che vede nell'articolo 11 una procedura parallela rispetto all'art. 89[815].

Ed allora, se ne potrebbe concludere che la spada di Damocle che il Presidente Macron avrebbe inteso porre sopra le teste dei parlamentari, in occasione del suo discorso dinnanzi al Congresso, paventando il ricorso al referendum diretto dell'art. 11 per riformare la costituzione, non sia incostituzionale.

Anche il procedimento legislativo organico, però, non è esente da qualsiasi insidia parlamentare, e merita pertanto di essere approfondito.

3.1.2 La legge organica, il referendum diretto, ed il falso allarme delle «lois organiques relatives au Sénat».

Come si è visto, è l'art. 25, *alinéa* 1 della *Constitution* che investe la legge organica della determinazione «*des pouvoirs de chaque assemblée, [du] nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités*».

La legge organica assume, perciò, un ruolo rilevante nel completamento del dettato costituzionale, potendola definire, a buon diritto, un «*décret d'application de la Constitution*»[816]. In sostanza, se la Costituzione fissa i principi e le norme fondamentali, «*c'est le législateur organique qui intervient comme relais*»[817].

Di fatto il costituente del 1958 ha trasposto l'insegnamento di Michel Debré, il quale nel suo discorso dinanzi al *Conseil d'État* asseriva che la «*Constitution ne peut pas tout réglementer […]. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi organique soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière, simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entouré d'un plus grand respect*»[818],pur tuttavia restando al di fuori della Costituzione.

Queste parole permettono di definire le linee direttrici di questa analisi: da un lato il ruolo della legge organica nel sistema delle fonti francesi; le procedure previste dalla Costituzione per l'adozione; ed infine uno sguardo a cosa siano ridotti, ormai, quei «*pouvoirs accrus du Sénat*» che Debré presentava come elemento distintivo delle leggi organiche, determinanti per pronosticare l'approvazione o l'abbandono della riforma Macron.

L'istituto della legge organica è certamente qualificabile come un istituto storico del diritto costituzionale francese. Le leggi organiche esistono fin dalla seconda Repubblica, eppure è soltanto sotto la quinta Repubblica che acquisiscono una fisionomia propria. Sino al 1958 la legge organica non era nulla più che un titolo che il legislatore attribuiva, a suo piacimento, a delle leggi di particolare rilievo per il funzionamento dell'impianto costituzionale

---

[815]B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018, p. 2; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité*, cit., p. 913.

[816] J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p.10.

[817]B. MATHIEU, *Introduction*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, p. 2.

[818]M. Debré discours devant le Conseil d'État le 27 aout 1958, in D. MAUS, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, Paris 1998, p. 4.

tratteggiato dalla Costituzione. Non vi era, perciò, né una procedura particolare di adozione, né un arricchimento del novero delle fonti del diritto.

Oggi, invece, la legge organica non è una fonte della quale il Parlamento possa disporre liberamente[819]. La Costituzione opera un vero e proprio riparto di materie tra il legislatore organico e quello ordinario. Per cui, in determinati ambiti, tassativamente previsti dalla Costituzione[820], e non in altri, può intervenire la legge organica. Insomma, per usare una terminologia propria dell'ordinamento italiano, la Costituzione prevede, per la normativa applicativa e di dettaglio di certi istituti, una riserva di legge organica.

Infatti, il *Conseil constitutionnel*, in sede di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi organiche, ex artt. 46, *alinéa* 5 e 61, *alinéa* 1, qualora una legge organica contenga delle disposizioni vertenti su di una materia che la Costituzione non le ha riservato, provvede a riqualificarle come leggi ordinarie[821]. Non è vero il contrario. Per cui quando una legge ordinaria interviene su di una materia organica, il Consiglio costituzionale pronuncia una declaratoria di incostituzionalità[822].

Proprio in ragione del riparto per materia operato dalla Costituzione, che distingue, così, tra ambiti riservati alla legge organica ed ambiti propri della legge ordinaria, il rapporto intercorrente tra le due fonti non può essere strutturato sulla base di criteri gerarchici.

Si stratta, piuttosto, di un rapporto di specialità. Per cui una legge ordinaria in contrasto con una legge organica non è incostituzionale per violazione del dettato della legge organica, ma perché contraria a quella disposizione costituzionale che sul punto rinviava alla legge organica[823].

Non sono quindi parte integrante del "*bloc de constitutionnalité*", né possono essere ritenute delle norme interposte nel giudizio di costituzionalità delle leggi ordinarie, salvo l'eccezione di quelle leggi organiche che hanno un contenuto prescrittivo nei confronti del legislatore ordinario, per volontà della Costituzione.

---

[819]B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et instituions politiques*, cit., p. 72.

[820]D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 107 nota 57. Le più rilevanti: le modalità d'elezione del Presidente della Repubblica (art. 6); l'applicazione dell'incompatibilità tra le funzioni governative e quelle di parlamentare (art. 23); la durata dei poteri di ogni assemblea, il numero dei suoi membri, lo statuto dei parlamentari (art. 25); le condizioni di voto da parte del Parlamento delle leggi di bilancio (art. 47); la procedura e le norme applicative della QPC (question prioritaire de constitutionnalité) le regole di funzionamento e di organizzazione del Consiglio costituzionale (art. 63); lo statuto dei Magistrati (art. 64); la composizione, l'organizzazione e le attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 65); le condizioni per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (art. 68)

[821]CC, n. 76-63 DC, du 28 janvier 1976; CC, n. 87-228 DC, du 28 juin 1987; CC, n. 87-242 DC, du 10 mars 1988; CC, n. 99-410 DC, du 15 mars 1999.

[822]CC, n. 86-217 DC, *du 18 septembre 1986*; CC, n. 99-409 DC, *du 15 mars 1999*, CC, n. 2000-427 DC, *du 30 mars 2000*; CC, n. 2000-429 DC, *du 30 mai 2000*;

[823]Una legge ordinaria viola la Costituzione allorché è contraria alla legge ordinaria perché ha un «*effet équivalent à celui de l'abrogation ou de la modification au moins partielle de la loi organique selon une procédure qui n'est pas celle de l'article 46 de la Constitution*» G. VEDEL, *La place de la Déclaration dans le "bloc de constitutionnalité"*, in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, Paris 1989, p. 35, in particolare pp. 49 e 50. Nello stesso senso G. VEDEL, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politique 1960*-1961, cit., p. 1010; A. ROBLOT-TROIZIER, *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 30 e ss.; B. MATHIEU – P. ARDANT, *Droit constitutionnel et instituions politiques*, cit., p. 136 , D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 108; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 143.

Talvolta, infatti, il costituente impone alla legge ordinaria il rispetto di condizioni che non pone esso stesso, ma la cui definizione è demandata alla legge organica. La legge organica diviene un parametro di costituzionalità, ma solo in questi casi, e perché espressamente previsto dalla Costituzione. È ciò che Vedel definiva una «*violation médiate de la Constitution*»[824]. Ne sono un esempio: gli artt. 47 e 47-1, rispettivamente per le *lois organiques relative aux lois de finances* (LOLF), le *lois organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale* (LOLFSS), l'art. 34, ed in generale tutte quelle disposizioni che rinviano alla legge organica per la fissazione della procedura d'adozione delle leggi ordinarie, del loro contenuto ed i limiti d'intervento del legislatore ordinario; gli artt. 72 e 73 sulle condizioni di sperimentazione locale della legislazione ed il suo adattamento.

Composto il quadro d'insieme del ruolo della legge organica nel sistema costituzionale francese, si può passare alle insidie procedurali per la loro adozione, che potrebbero determinare gli esiti della riforma.

L'art. 46 della Costituzione attribuisce l'iniziativa legislativa di una legge organica al Governo ed ai parlamentari, ponendo un termine minimo di quindici giorni intercorrente tra il deposito del progetto/proposta di legge organica ed il suo esame presso una delle due Camere.

L'iter è quello legislativo ordinario, art. 45 Costituzione, salvo che le due Camere non pervengano ad un accordo. In quel caso, al fine di assicurare il primato dell'Assemblea nazionale sul Senato, secondo la procedura della commissione mista paritetica[825], il Governo può investire l'Assemblea nazionale della decisione finale in ultima lettura, che però dovrà avvenire a maggioranza assoluta[826]. Adottato il testo di legge organica, il Primo ministro,

---

[824]G. VEDEL, *La place de la Déclaration dans le "bloc de constitutionnalité"*, cit., p. 35 e in particolare pp. 49-50; A. ROBLOT-TROIZIER, *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, cit., p. 36; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 143.

[825]Art. 45 Costituzione: «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.*

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat».

[826]Vi è chi osserva che, il consolidarsi del "*fait majoritaire*", con la conseguente stabilizzazione della maggioranza governativa, abbia avuto come effetto la banalizzazione della procedura prevista per le leggi organiche. Banalizzazione che potrebbe essere corretta da un innalzamento della maggioranza ai tre quinti dei voti espressi. J. BENETTI, *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 11 e ss.; A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, p. 496.

pena la non promulgazione dello stesso[827], lo trasmette al Consiglio costituzionale, affinché si pronunci sulla sua costituzionalità, ex artt. 46, *alinéa* 5 e 61, *alinéa* 1 Costituzione.

La questione principale è, in ogni caso, quella della qualificazione di detto progetto di legge organica di riduzione del numero dei parlamentari. Infatti, l'art. 46, *alinéa* 4 Costituzione recita: «*Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées*»[828], escludendo il "*dernier mot*" dell'Assemblea nazionale.

È dunque evidente che, se tale progetto potesse essere sussunto sotto la categoria delle leggi organiche relative al Senato, la Camera alta ritroverebbe il suo «*droit de véto*».

Il riferimento alle leggi organiche relative al Senato è presente fin dal progetto preliminare di Costituzione del luglio 1958[829] e non sembra che abbia dato luogo a discussioni particolari[830]. Si trattava di un tassello essenziale per rendere effettiva la volontà di restaurare la seconda Camera, implementando l'esperienza del *Conseil de la République* della IV[e] *République*[831]. E vi è chi ipotizza che scopo inconfessato della norma fosse anche quello di proteggere il Senato, il cui collegio elettorale era vicino a quello presidenziale, da eventuali pretese di un Assemblea nazionale eletta a suffragio universale[832].

Il fine, in ogni caso, era certamente quello di «*prévenir toute modification par l'Assemblée nationale des conditions d'élection et de fonctionnement du Sénat contre son gré*», senza attribuire però all'assemblea senatoriale un potere di blocco, di cui invece dispone per la revisione costituzionale[833].

Dunque, obiettivo della norma sarebbe quello di garantire gli equilibri parlamentari, attraverso la non alterazione del rapporto tra Assemblea nazionale e Senato[834].

Per molto tempo la nozione di legge organica relativa al Senato non ha avuto alcun risvolto pratico[835], e ciò fino agli anni 70 e 80. Infatti, se da un lato il Governo desiderava che l'esame dei suoi progetti si concludesse positivamente, e l'Assemblea nazionale cercava di far prevalere le sue posizioni, dall'altro il timore di un'eventuale censura da parte del *Conseil constitutionnel* per violazione dell'articolo 46, *alinéa* 4, essendo necessariamente adito per le

---

[827]La dottrina si è interrogata su quali potrebbero essere gli strumenti per adire il *Conseil constitutionnel* in caso di astensione da parte del Primo ministro. J. BENETTI, *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, cit., pp. 8 e ss.

[828]Gli studi più completi sul puto sono quelli di: A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., pp. 465-498; J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, in *AJDA*, n. 3, 2013, p. 160 e ss.; P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 121, 2020, pp. 71-92.

[829]F. LUCHAIRE – G. CONAC – X. PRETOT, *La Constitution de la République française – Analyse et commentaires*, article 46, Economica, Paris 2009[3e édition], p. 1120.

[830]J. LAPORTE, *La procédure législative*, in D. MAUS – L. FAVOREU – J.-L. PARODI, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica-Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1992, p. 374.

[831]A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., p. 484.

[832]Ivi, p. 485.

[833]*Ibid*.

[834]P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, cit., p. 73. «*Il n'est donc pas possible de la dissocier d'une certaine logique protectionniste mais il est permis de la dépasser afin de lui trouver une utilité plus constructive, comme la protection d'un équilibre constitutionnel entre les deux chambres, ou la protection, plus générale encore, de l'autonomie du Parlement*».

[835]J.-C. CAR, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica- Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1999, p. 200.

leggi organiche, spingeva il Governo a non esercitare le sue prerogative, lasciando proseguire la "*navette*" tra le due assemblee in vista di un compromesso, senza convocare la commissione mista paritetica[836].

Con la decisione CC, n. 85-185 DC, *du 10 juillet 1985*, il Consiglio costituzionale pone le prime basi per circoscrivere la categoria delle leggi organiche relative al Senato.

Con il considerando n. 5 definisce tali leggi come «*les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant*». Una precisazione era d'obbligo, poiché si sarebbe potuto dedurne che una legge che indirettamente toccasse il Senato avrebbe potuto essere qualificata come *loi organique relative au Sénat*. In effetti, nel prosieguo della parte motiva, esplicita che, «*si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat*».

Nel caso di specie oggetto del vaglio di costituzionalità era la legge organica che elevava il numero di deputati da 491 a 577. L'obiezione sollevata dal relatore Paul Girod, in nome della *commission des lois* del Senato, era che l'aumento del numero dei deputati comportava, inevitabilmente, un'alterazione dell'equilibrio tra deputati e senatori in seno al Congresso.

È proprio questo motivo di incostituzionalità che intende scalzare il Consiglio costituzionale con il considerando precedente. E per essere ancora più esplicito aggiunge: «*Considérant de même que, si l'article 1er de la loi organique, qui ne touche pas aux règles définissant la composition du Congrès, a une incidence sur les proportions respectives de députés et de sénateurs composant le Parlement réuni en Congrès dans les termes de l'article 89 de la Constitution, cette disposition, qui ne prive d'aucun droit ou prérogative les sénateurs en tant que tels, ne peut être regardée comme relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution*» (Considerando n. 8)[837].

Ciò detto, la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* è sempre stata molto frammentaria sul punto. Essenzialmente perché le sue pronunce erano limitate dalla prassi di esprimersi sulla possibilità di qualificare una legge organica come relativa *au Sénat* soltanto quando il Governo aveva deciso di far uso del "*dernier mot*" dell'Assemblea nazionale. Solo in quell'occasione rinveniva un interesse a fugare qualsiasi dubbio di costituzionalità per violazione dell'art. 46, *alinéa* 4. Questo sino alla decisione CC, n. 2007-559 DC, *du 6 décembre 2007*, nella quale si premura di verificare che un comma relativo al Senato sia stato votato in identità di testo dalle due Camere, sebbene tutta la legge fosse stata adottata in termini identici dalle due Camere[838].

---

[836] A. DELCAMP, *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, cit., p. 470-471.

[837] Analogo ragionamento lo si ritrova al considerando n. 7, per quanto concerneva il riordino delle circoscrizioni per l'elezione dei deputati, in forza del passaggio al proporzionale. Allo stesso modo nei considerando 9 e ss., per quanto attinente alla sostituzione dei deputati, per quei seggi divenuti vacanti per qualsiasi ragione, tra cui l'incompatibilità prevista dall'art. 23 della Costituzione. In entrambi i casi il Consiglio costituzionale asserisce che quelle disposizioni non intaccavano il Senato, intervenendo esclusivamente nell'ambito dell'Assemblea nazionale.

[838] Se ne può dedurre che una disposizione relativa al Senato, contenuta in una legge organica, non comporta l'estensione di tale qualifica a tutta la legge, se è dissociabile dal resto.

Residuava però un'incertezza interpretativa: una legge organica che avesse disposto, su di una determinata materia, le stesse regole sia per l'Assemblea nazionale che per il Senato, poteva dirsi relativa a quest'ultimo? Anche se non era esclusivamente inerente al Senato?

La decisione del 1985 non era in grado di chiarificare la questione, ma probabilmente nemmeno quelle successive, eccezion fatta per il *commentaire* di accompagnamento della decisione CC, n. 2009-576 DC, *du 3 mars 2009*.

Oggetto della decisione era la legge organica applicativa dell'art. 13 *Constitution*, la quale ampliava le competenze delle commissioni parlamentari dell'Assemblea nazionale e del Senato in materia di nomina governativa dei presidenti delle società *France-Télévision* e *Radio France*, oltre che della società incaricata dell'audiovisivo estero.

Il Consiglio costituzionale liquidava la questione affermando in maniera assertiva che non si trattava di una legge organica relativa al Senato (Considerando n. 1). Solo il commentario fa luce sulla motivazione della decisione. Dal momento che le medesime commissioni delle due Camere erano investite delle stesse funzioni di controllo in punto di nomine governative delle società pubbliche dell'audiovisivo, non si poteva trattare di una legge relativa al Senato[839].

Solo recentemente questa giurisprudenza è giunta a maturazione, con la decisione CC, n. 2014-689 DC, *du 13 février 2014*.

In quell'occasione il *Conseil constitutionnel*, chiamato a vagliare la legittimità costituzionale della legge disciplinante le incompatibilità in materia di cumulo dei mandati elettivi, che era stata approvata in ultima lettura dalla sola Assemblea nazionale, pose fine alle incertezze affermando che «*considérant que les autres dispositions de la loi organique ne modifient ni n'instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres; qu'elles ne sont donc pas relatives au Sénat [:elles] pouvaient ne pas être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées*» (Considerando n. 5).

Così facendo il giudice costituzionale ha ormai definitivamente abbracciato la tesi delle leggi organiche relative al Senato come leggi che «*sont propres au Sénat*»[840], tesi che già Larché aveva sostenuto[841].

---

[839] *Commentaire de la décision* n. 2009-576, www.conseil-constitutionnel.fr, pp. 3-4. J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, cit., p. 160. Nello stesso senso il *Commentaire de la décision* n. 2011-628, www.conseil-constitutionnel.fra, p. 2: «*Il juge désormais constamment qu'est une loi relative au Sénat une loi qui lui est propre. Tel n'est pas le cas d'une loi dont les mêmes dispositions concernent les deux assemblées*».

[840] *Commentaire de la décision* n. 2014-689, www.conseil-constitutionnel.fr, p. 5: «*Lorsque seules certaines dispositions de la loi sont propres au Sénat, le Conseil constitutionnel vérifie qu'elles ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées*». È importante sottolineare come il *Conseil constitutionnel* cerchi, in questo commentario, di dimostrare la continuità della sua giurisprudenza sul punto. Ciononostante, P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, cit., pp. 74 e ss. parla di «*illusion de la continuité*», ribadendo come la continuità giurisprudenziale dal 1985 al 2014 sia artificiosamente ricreata dal Consiglio costituzionale attraverso un'esegesi dei propri commentari, piuttosto che facendosi forza delle decisioni loro relative, alquanto nebulose sul punto. Invece J.-P. CAMBY, *La loi organique relative au Sénat*, cit., pp. 160 e ss. sebbene il suo scritto sia precedente alla decisione del 2014, ritiene che: «*On ne saurait voir dans cette évolution un changement de jurisprudence, mais bien un changement d'attitude: au silence qui règne jusqu'en 2005, le Conseil substitue une position plus volontariste, sans doute pour éviter de se voir reprocher d'avoir un jour à l'affirmer brutalement. Prévenir fait également partie de l'office du contrôle de constitutionnalité a priori. Au demeurant, la position prise en 1985 n'est pas démentie: elle est progressivement précisée dans un sens restrictif*».

[841] È lo stesso *Conseil* a richiamarla nel commentario della decisione 2014. J. LARCHE, *Le Conseil constitutionnel organe du pouvoir d'État*, in *AJDA*, mars 1972, p. 136 sosteneva che: «*Toute loi "concernant le Sénat" nous paraît*

Questo ha necessariamente dei riflessi sulla riforma Macron. La riduzione del numero dei parlamentari, ma anche le condizioni previste dal progetto di legge organica per la limitazione nel tempo del numero dei mandati, per quanto attiene ai parlamentari, sono due misure che incidono allo stesso modo su entrambe le Camere. Ed allora, secondo l'ultimo stato della giurisprudenza costituzionale, non sembra che il progetto di legge organica qui esaminato possa essere sussunto sotto la categoria delle leggi organiche relative *au Sénat*.

Corollario di tale mancata qualificazione sarebbe la sottoponibilità della decisione da parte del Governo al "*dernier mot*" dell'Assemblea nazionale, in caso di disaccordo con il Senato, il che aumenterebbe le possibilità che una tale riforma possa compiersi[842]. In questo senso la riforma del 2014, sul cumulo dei mandati elettivi locali e nazionali, che ha dato luogo alla decisione CC, n. 2014-689 DC, *du 13 février 2014*, rappresenta un precedente.

Per concludere merita un accenno il possibile ricorso al referendum diretto dell'art. 11 *Constitution*.

Se dei dubbi persistono in dottrina, come si è ampiamente visto, circa l'utilizzo di tale referendum ai fini della revisione costituzionale, non si può dire altrettanto per l'impiego di tale meccanismo al fine dell'adozione di una legge organica «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*»[843].

Nonostante il precedente della *loi référendaire n. 62-1292 du 6 novembre 1962*, che prevedeva, al suo art. 3, che «*l'ordonnance n. 58-1064 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les disposition suivantes ayant valeur de loi organique*», che in ogni caso si inseriva nel "pacchetto" della riforma costituzionale sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica, nessuna legge organica è stata successivamente adottata per via referendaria.

Non per un'opposizione particolare, ma piuttosto perché non ve ne è mai stata la necessità. A ciò si aggiunga il carattere tecnico delle disposizioni contenute in una legge organica, difficilmente esplicabili nel corso di una campagna referendaria d'innanzi ai cittadini, e di scarso interesse per gli stessi.

---

donc devoir être soumise à l'interrogation suivante: le projet modifie-t-il la situation actuelle d'une assemblée par rapport à l'autre, établit-elle des prérogatives ou une organisation particulière pour l'une ou l'autre des deux assemblées: alors elle doit être considérée comme "relative au Sénat". Au contraire, la loi modifie-telle de la même façon les pouvoirs de chacune des deux chambres de telles sorte que l'équilibre établi entre elles par la Constitution ne s'en trouve pas modifié…alors la loi n'est pas relative au Sénat, mais relative au parlement. Le Sénat ne dispose pas en la matière d'une prérogative particulière». P. BLANQUET, *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel,* cit., pp. 86 e 88 contesta questa giustificazione. Riportando il pensiero di Larché, che aveva avanzato tre interpretazioni, «*deux extremes et une moyenne*», ritiene che il significato attribuito dal Consiglio costituzionale alle parole di Larché non sia esatto. La prima ipotesi estrema di Larché qualificava come legge organica relativa al Senato quella riguardante il solo Senato, ma è dallo stesso esclusa perché si risolverebbe in una frode alla Costituzione, consentendo, di fatto, che il Parlamento possa votare una legge modificativa della situazione del Senato senza il suo assenso. L'altra ipotesi è quella di includere in detta categoria tutte le leggi che tocchino, in qualche modo, il Senato o i senatori. Si tratterebbe di un travisamento del significato di relative *au Sénat* nel senso di relative *au Parlement*. Per Blanquet, in definitiva, la nuova interpretazione avallerebbe l'idea che l'istituto dell'art. 46, *alinéa* 4, sia uno strumento al servizio di un «*corporatisme sénatoriale*», piuttosto che dell'equilibrio bicamerale.

[842]P. ESPLUGAS-LABATUT, *Projet de réforme des institutions: l'essentiel a-t-il été oublié*, in *AJDA*, n. 2, 2019, p. 73 e R. DE LASSALY, *Vademecum d'une révision constitutionnelle: pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires?*, in *L'Hétaire*, 22 janvier 2018, p. 13; T. EHRHARD, P. MARTIN, R. RAMBEAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*; in *Constitutions*, 2017, p. 387.

[843]B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, cit., p. 3; D. ROUSSEAU, *Constitution, mode d'emploi*, in *Gazette du palais*, n. 9, 2018, p. 3; J-P DEROSIER, *L'impossible référendum directe*, cit., p. 32.

Tuttavia, qualche contrarietà circa l'utilizzo dell'art. 11 per l'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari, raro esempio di riforma organica che potrebbe destare l'attenzione dei cittadini, è stata sollevata da Schoettl.

Egli sostiene che la previsione di un controllo di costituzionalità a priori, art. 46, *alinéa* 5 Costituzione, impedirebbe il ricorso all'art. 11, *alinéa* 1, perché aggirerebbe, di fatto, la suddetta *conditio sine qua non* per la promulgazione[844].

Ora, vi è un altro caso di controllo a priori, ed è quello dell'art. 54 della Costituzione. Questo consente al Consiglio costituzionale, su richiesta del Presidente della Repubblica; del Primo ministro; del Presidente di una delle due Camere o di sessanta deputati o senatori, di accertare la conformità a Costituzione di un trattato internazionale di cui è in corso l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento. Ciononostante, l'art. 11 contempla tra le tipologie di legge demandabili all'approvazione referendaria quelle di autorizzazione alla ratifica di un «*traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions*».

Certo, si potrebbe obiettare che, per l'appunto la Costituzione prevede la non incostituzionalità del trattato affinché si possa procedere con il referendum.

Nessuna disposizione simile, però, è prevista per le leggi «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*». Per cui secondo l'adagio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, la costituzionalità di una legge organica approvata per referendum non sembra un problema che il Costituente abbia voluto porre. Tanto più che, alla luce della sopra ricordata giurisprudenza *Hauchemaille et Meyet*, si potrebbe dubitare della effettività di un controllo di costituzionalità sostanziale sul decreto di indizione del referendum. E questo vorrebbe dire non poter garantire quella non contrarietà alla Costituzione che l'art. 11, *alinéa* 1 pone quale condizione per sottoporre a referendum un trattato. Infatti, non essendo possibile per il *Conseil constitutionnel* sanzionare una legge referendaria contraria alla Costituzione, l'unico modo potrebbe essere l'instaurarsi di un controllo a monte, che però, per quanto si è detto, non sembra esistere.

Pertanto, non vi sarebbe una particolare differenza di trattamento tra le leggi organiche «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*», e una legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato che «*sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions*».

Tanto più che l'esclusione della legge organica dal novero degli atti adottabili attraverso il referendum diretto di cui all'art. 11, svuoterebbe di significato la nozione di legge «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*». Se per alcuni non sono ricomprese le leggi costituzionali aventi tale oggetto, per altri neppure quelle organiche, cosa residuerebbe? Una legge ordinaria. In particolare, la legge elettorale. Ma se questa fosse stata l'intenzione del costituente, non avrebbe fatto uso di una nozione fumosa e foriera di incertezze interpretative come quella di legge «*portant sur l'organisation des pouvoirs publics*»[845]. Era sufficiente parlare di legge elettorale.

---

[844] É questa l'argomentazione di J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 10.

[845] Già J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 10 riconosce la fondatezza dell'obiezione, ma la considera di minor peso rispetto al rischio di aggiramento del controllo costituzionale obbligatorio. Nello stesso senso qui sostenuto B. MATHIEU, *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, cit., p. 3.

Se ne può dedurre che, non solo la riforma Macron, per quanto attiene all'ambito della riduzione del numero dei parlamentari, non è una legge organica relativa al Senato, per cui un Assemblea nazionale particolarmente disciplinata ed in linea con i *desiderata* presidenziali potrebbe approvarla in ultima lettura[846], ma anche che la strada dell'art. 11, *alinéa* 1 della Costituzione potrebbe dirsi aperta ad un Presidente che volesse "ipotecare" la propria permanenza all'Eliseo per l'approvazione della sua riforma delle istituzioni.

Comunque, una norma in particolare pone dei dubbi di costituzionalità tra quelle contenute nel progetto di legge organica, ed è quella relativa al cumulo dei mandati parlamentari nel tempo.

3.1.3 La natura organica o necessariamente costituzionale delle disposizioni limitative del cumulo dei mandati nel tempo.

L'articolo 11 del progetto di legge organica introduce una novità assoluta nella disciplina delle cause di ineleggibilità per i parlamentari della *V^e^ République*: la limitazione del numero dei mandati nel tempo[847].

In sé questa misura non è singolare per il panorama costituzionale francese, soprattutto se si guarda alle prime esperienze costituzioni post-rivoluzionarie. La Costituzione del 3 e 4 settembre del 1791, come la Costituzione montagnarda del 24 giugno 1794 contemplavano un divieto di cumulo dei mandati di tipo orizzontale, ossia temporale.

La questione non è certamente slegata da una precisa concezione della rappresentanza e della sovranità popolare, ed infatti con le *Chartes* del 1814 e del 1830 non vi è più traccia nelle Costituzioni francesi di tale limitazione[848]. L'unica eccezione è rappresentata dalla Costituzione del 1848 che consentiva un solo mandato per il Presidente della Repubblica. Limite che da protezione per la democrazia si trasformerà in condanna per la stessa con l'avvento del Secondo Impero, dopo il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 da parte di Louis Napoléon Bonaparte.

Con questo[849] progetto di legge organica il tema della limitazione del numero dei mandati parlamentari nel tempo torna alla ribalta.

---

[846]Non è di questo avviso: J.-E. SCHOETTL, *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, in *Petites affiches*, n.118, 2018, pp. 7 e ss; e forse per prudenza il *Conseil d'État, Avis, séance du 20 juin 2019, sur le projet de loi organique et sur le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 3, www.assemnlee-nationale.fr

[847]Art. 11 du Projet de *Loi organique pour un renouveau de la vie démocratique*, n. 2204, del 29 agosto 2019, Assemblée nationale : «*Après l'article L.O. 127, il est inséré un article L.O. 127-1 ainsi rédigé: « Art. L.O. 127-1. – I. – Les personnes ayant exercé trois mandats consécutifs de député ne peuvent faire acte de candidature à l'élection organisée au terme du troisième mandat ni pendant la durée du mandat auquel elle pourvoit.*

II. – Pour l'application du I du présent article, les mandats incomplets, y compris lorsque le député est appelé à exercer des fonctions gouvernementales, sont pris en compte si la durée pendant laquelle ils n'ont pas été exercés est inférieure à 365 jours».

Con gli articoli successivi la limitazione è estesa anche ai titolari di mandati locali elettivi.

[848]Per una rassegna storica: P. TURK, *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites affiches*, n. 152, 2014, pp. 32 e ss.

[849]In realtà il dibattito si è riacceso nel 2013, con un emendamento all'articolo 1bis della riforma sul cumulo dei mandati locali e nazionali che disciplinava anche la limitazione dei mandati nel tempo. Un emendamento poi non approvato. *Débats AN, 3^e^ séance du 4 juillet 2013*. Tale articolo fu introdotto con l'emendamento CL68 adottato dalla *commission des lois*, presentato da P. Baumel e C. Khirouni, e dall'emendamento CL35 di S. Coronado.

Un tema sconnesso da quello della riduzione del numero dei parlamentari, ma che in realtà può trovarvi la sua ragion d'essere.

Le riforme del 2000, dalla riduzione del mandato presidenziale a cinque anni, all'inversione del calendario elettorale, per cui l'elezione dell'Assemblea nazionale segue ed è conseguenza delle presidenziali, hanno certamente rafforzato il Presidente della Repubblica nel semipresidenzialismo alla francese[850]. Il successo dei deputati alle legislative dipende dal successo del Presidente.

In tal guisa, il Presidente della Repubblica, sempre più leader di partito[851], si trova ad esercitare una forte presa nei confronti dei parlamentari, essendo l'artefice della loro elezione.

Una presa che il binomio riduzione del numero dei parlamentari ed introduzione di una quota di proporzionale nel sistema elettorale non potrebbe che aumentare[852].

Così, la limitazione nel tempo del numero dei mandati potrebbe essere vista come un correttivo per allentare il vincolo. Da un lato il limite massimo del numero dei mandati è superiore a quello previsto dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica[853], dall'altro un deputato giunto al suo terzo ed ultimo mandato potrebbe concedersi qualche libertà in più, non dovendo adoperarsi per la sua rielezione.

Ad onore del vero, per come è strutturato tale divieto di rielezione, che consente ad un parlamentare che si è dimesso più di un anno prima della conclusione del terzo mandato di ricandidarsi, oltre che prendere in conto solo tre mandati identici, completi, e consecutivi, sembra difficile che tale limitazione possa riuscire nell'intento di correggere il maggior potere che i partiti deterranno sui parlamentari in conseguenza della riduzione del loro numero. Sempre che la limitazione del cumulo orizzontale dei mandati in generale possa essere uno strumento valido per raggiungere l'obiettivo della maggior autonomia degli eletti rispetto ai partiti.

In ogni caso diviene centrale, ai fini procedurali, la questione della idoneità della legge organica per introdurre questa nuova causa di ineleggibilità.

Come ha sostenuto il *Conseil d'État*[854] nel suo parere al Governo su tale progetto, non esistono materie che per loro natura abbiano rango costituzionale. E se è vero che l'art. 25 *Constitution* demanda al legislatore organico la fissazione delle cause di ineleggibilità, resta nondimeno la necessità che tale legge, subordinata alla Costituzione, ne rispetti i principi.

---

[850] B. DAUGERON – G. LARRIVE – J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et crise de la représentation*, in *Constitutions*, *janvier-mars* 2019, Dalloz, p. 9; P. AVRIL, *La profession parlementaire*, in *Petites affiches*, n. 152, pp. 11 e ss.

[851] O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12 mette in evidenza come la strutturazione della V^e^ République abbia rivivificato i partiti, anche grazie alla figura presidenziale.

[852] La riduzione dei seggi diminuisce le *chances* di rielezione dei parlamentari uscenti e di quelli a venire. Inoltre, la previsione di uno scrutinio di lista nazionale per la quota proporzionale, consentirebbe ai partiti di collocarvi quei parlamentari più "deboli" in un confronto tra candidati per un seggio uninominale, ma anche di garantire un'elezione sicura a determinati parlamentari. Soprattutto se il partito ha una solida base elettorale. T. EHRHARD – P. MARTIN – R. RAMBAUD, *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 2017, pp. 388-389; B. DAUGERON – G. LARRIVE – J.-J. URVOAS, *Composition du Parlement et crise de la représentation*, cit., p. 6.

[853] È l'art. 6, *alinéa* 2 *Constitution* che limita a due il numero di mandate consecutivi. Questa disposizione è stata introdotta con la riforma del 2008.

[854] *Conseil d'État, Avis, séance du 20 juin 2019, sur le projet de loi organique et sur le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 12, www.assemnlee-nationale.fr.

L'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, parte integrante del "*bloc de constitutionnalité*"[855], oltre che sancire il principio cardine della democrazia rappresentativa, «*la loi est l'expression de la volonté générale*», pone anche il principio di uguaglianza. Pertanto, la legge «*doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*».

É sulla base del principio di uguaglianza di tutti i cittadini nell'elettorato attivo e passivo che il *Conseil constitutionnel* ha costruito la propria giurisprudenza sulle "*quotas par sexe*".

Infatti, con la decisione CC, n. 82-146 DC, *du 18 novembre 1982*, relativa alla legge sulle elezioni municipali, il *Conseil* dichiarava incostituzionali quelle disposizioni modificative del Codice elettorale introducenti una distinzione tra candidati sulla base del loro sesso.

Questo perché la «*qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles*» (Considerando n. 7). Per tale motivo fu necessario intervenire con la *loi constitutionnelle du 8 juillet 1999* per costituzionalizzare il criterio di discriminazione su base sessuale, al fine di favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini alle funzioni elettive[856].

Oggi questa giurisprudenza è rimasta immutata. L'uguaglianza dei cittadini nell'elettorato attivo e passivo è la regola, la discriminazione è l'eccezione. Una discriminazione che il giudice costituzionale stima legittima solo «*dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur*»[857].

Da un lato la misura deve rispondere ad un interesse generale volto a garantire l'uguaglianza sostanziale, la libertà dell'elettore e l'indipendenza dell'eletto, dall'altro deve essere proporzionata allo scopo.

Sull'interpretazione di tali parametri, e sulla conformità agli stessi dell'art. 11 del progetto di legge organica si interroga la dottrina.

Si tratta di un dibattito fortemente influenzato dalla posizione di ciascun autore nei confronti di tale misura.

I favorevoli[858] vedono nella limitazione del cumulo dei mandati di tipo orizzontale uno strumento rispondente ad un interesse generale di de-professionalizzazione della politica al fine di consentirne il rinnovamento dell'offerta, con l'effetto benefico di rendere maggiormente effettiva la libertà di scelta dell'elettore e l'indipendenza dell'eletto. Per di più, con tutti i correttivi di cui è assortita, si tratterebbe di una misura proporzionata allo scopo. I

[855]CC, n. 71-44 DC, *du 16 juillet 1971*. Con questa decisione il Conseil constitutionnel estende la portata del testo costituzionale al suo preambolo, di cui sino ad allora si negava una valenza costituzionale. Questo con un sibillino «*Vu la Constitution et notamment son préambule*». L'espressione "*bloc de constitutionnalité*" appare per la prima volta in C. EMERI et J.-L. SEURIN, «*Vie et droit parlementaire*», RDP, n. 86, 1970, p. 678

[856]Al tempo artt. 3 e 4 Costituzione, oggi, dopo la riforma del 2008, art. 1 Costituzione.

[857]CC, n. 2011-628 DC, *du 12 avril 2011*. Considerando n. 5

[858]P. TURK, *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, cit., pp. 32 e ss.; P. TURK, *Les parlementaires et le cumul des mandats: le nombre des mandats successifs doit-il-être limité ?*, in *Petites affiches*, n. 136, 2018, pp. 104 e ss.. In questo senso anche l'Avis del *Conseil d'État* sul progetto di legge organica.

suoi detrattori[859], invece, vi leggono uno strumento di coartazione della libertà di scelta dell'elettore, che non potrebbe più riconfermare un proprio rappresentante oltre i tre mandati, oltre che una misura incostituzionale poiché il rinnovamento della classe politica non può essere un interesse meritevole di tutela attraverso una causa di ineleggibilità.

Allo stato attuale il *Conseil constitutionnel* non si è mai espresso sulla riconducibilità del rinnovamento degli eletti e la de-professionalizzazione ad un interesse generale compatibile con la Costituzione. È stato sempre chiamato a pronunciarsi su cause di ineleggibilità dovute a precedenti condanne, alla natura di determinate funzioni, a potenziali conflitti di interesse (CC, n. 2017-752 DC e n. 2017-753 DC *du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique*).

Risulta quindi difficile poter fornire una risposta assertiva sulla idoneità della legge organica ad introdurre una tale causa di ineleggibilità.

È opportuno osservare, ad ogni modo, che nel 2008, quando è stata introdotta la limitazione dei mandati presidenziali, si è preferito agire per via costituzionale.

Indubbiamente l'art. 6 della Costituzione nel demandare alla legge organica le sole modalità di applicazione dello stesso non era così esplicito come l'art. 25 Costituzione che abilita il legislatore organico a fissare il regime delle ineleggibilità, ma ciò non toglie che le cause di ineleggibilità per il Presidente della Repubblica sono sempre state disciplinate con la legge organica applicativa dell'art. 6[860].

È ragionevole concluderne che, per evitare qualsiasi incertezza, tale disposizione avrebbe potuto esser contenuta nel progetto di legge costituzionale, tanto più che la riforma Macron è una riforma composita dal punto di vista delle fonti e di cui non manca la parte costituzionale.

Se l'ordinamento è un insieme interconnesso di norme, restano da analizzare gli effetti a cascata di tale riduzione sulle norme costituzionali attualmente vigenti e sui regolamenti parlamentari.

3.2 L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sulle norme costituzionali e sui regolamenti parlamentari.

L'«*exposé des motifs*» del *projet de loi constitutionnelle* presenta la riduzione del numero minimo di deputati o senatori per adire il Consiglio costituzionale ai sensi dell'art. 16, *alinéa* 6, dell'art. 54 o dell'art. 61, *alinéa* 2 Costituzione, o ancora per adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione, da parte di un atto dell'unione, del principio di sussidiarietà, art. 88-6 Costituzione, come una modifica necessaria e conseguente a quella della riduzione del numero dei parlamentari (§ 3.2.1).

Al di là delle implicazioni sulle norme costituzionali, l'istinto dello studioso sarebbe quello di interrogarsi sulle implicazioni del progetto di riduzione del numero dei parlamentari

---

[859] J.-E. SCHOETTL, *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, cit., p. 9.

[860] È la *loi référendaire* n. 62-1292, art. 3 che rinvia all'art. LO 127 del *Code électorale*. Su questa posizione: J.-E. SCHOETTL, *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, cit., pp. 7 e ss. Il *Conseil d'État* nel suo *Avis*, p. 13, rimarca che l'inserimento di una simile limitazione per il Presidente della Repubblica per via legislativa avrebbe potuto essere considerata come una lesione della separazione dei poteri. Ciò perché il Presidente della Repubblica non dispone nel procedimento legislativo organico di un intervento diretto, di cui invece dispone per quello costituzionale (art. 89 Costituzione).

in punto di regolamenti parlamentari. Ebbene, questo tema non ha troppo destato l'attenzione dei giuristi francesi, e questo certamente per varie ragioni (§ 3.2.2).

3.2.1 La soglia minima di deputati e senatori per adire il Conseil constitutionnel dipende dal numero dei parlamentari?

Il progetto di legge costituzionale riduce a quarantacinque, dai sessanta attualmente previsti, il numero minimo di deputatati o senatori per adire il Consiglio costituzionale affinché verifichi, dopo trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, se le condizioni per il loro esercizio siano ancora riunite (art. 16, *alinéa* 6 Costituzione), o ancora per investirlo dell'esame di un trattato internazionale che presenti delle clausole contrarie alla Costituzione (art. 54 Costituzione), ovvero per deferirgli una legge ordinaria al fine di un controllo di costituzionalità a priori (art. 61, *alinéa* 2 Costituzione).

Della stessa proporzione è abbassata la soglia per il numero di parlamentari che possono formare un ricorso dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea affinché annulli un atto dell'Unione adottato in violazione del principio di sussidiarietà.

L'«*exposé des motifs*», si è visto, ritiene che tale disposizione sia un corollario della riduzione del numero dei parlamentari, ed in effetti l'abbassamento di tali soglie è effettuato nella stessa misura della riduzione del numero dei parlamentari, un quarto[861].

Anche la dottrina sembra avviata su questa strada[862], ma una riflessione ulteriore è d'obbligo.

La "*saisine parlementaire*" del *Conseil constitutionnel* è stata introdotta con la *loi constitutionnel du 29 octobre 1974*. All'epoca era prevista solo per investire il Consiglio costituzionale del controllo a priori della legge ordinaria, e fu poi progressivamente estesa alle altre fattispecie riprendendo lo stesso numero minimo di deputati o senatori[863].

È interessante notare, riesaminando il dibattito parlamentare di detta legge costituzionale, che la scelta di prevedere una soglia determinata da un numero piuttosto che da una proporzione fu una scelta consapevole.

Il progetto di legge costituzionale presentato dal Governo concedeva il diritto di *saisine* ad un quinto dei componenti dell'una o dell'altra assemblea[864]. Fu il dibattitto parlamentare ad imporre una soglia numerica.

Il relatore del progetto all'Assemblea nazionale, con l'appoggio della *commission des lois*, J.-C. Krieg, denunciava «*une anomalie dans les effets réels de la proposition*». In quanto non era «*logique d'exiger un nombre plus élevé de signatures de sénateurs que des députés*»,

---

[861]Questa giustificazione è sposata anche dal *Conseil d'État, Avis, séance du 20 juin 2018, sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, p. 5, www.assemnlée-nationale.fr. La *Proposition n. 7* del *Rapport du Sénat, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, del 24 janvier 2018*, p. 11, www.sénat.fr invita a tirare le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sulla *saisine parlementaire*.

[862]A. LEVADE, *Réforme des institutions: quel impact sur le futur Parlement?*, in *lesclubdesjuristes.com*, 5 avril 2018.

[863]Art. 16, *alinéa* 6, completato dall'art. 6 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*; art. 54, completato dall'art. 2 della *loi constitutionnelle du 25 juin 1992*. Lo stesso per il ricorso davanti alla CGUE. L'art. 88-6 è stato introdotto dall'art. 47 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*.

[864]*Projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 61 de la Constitution*, n. 1181, *du 27 septembre 1974*.

proponendo di fissare la soglia ad un «*dixième au moins des membres composant le Parlement, soit soixante-seize-députés et sénateurs au moins*»[865].

Al di là della formulazione impropria, poiché secondo il progetto governativo era più alto il numero necessario di firme dei deputati che quello dei senatori, essendone più alto il numero, ciò che emerge è un intento di livellare tale soglia per renderla identica tra le due assemblee, prescindendo da qualsiasi logica legata al numero dei loro componenti.

Infatti, dopo il rifiuto da parte del Senato dell'emendamento testé descritto, il punto di caduta fu trovato in sessanta deputati o sessanta senatori.

Tanto era slegata tale soglia dal numero dei parlamentari, che il progressivo aumento dei seggi, con il picco dell'Assemblea nazionale nel 1986 con gli attuali 577 deputati, e quello del Senato nel 2011 a 348 senatori non ha mai posto la questione di rivedere al rialzo quella soglia e quelle che da essa ne derivano.

Sebbene il progetto di legge costituzionale sembri, invece, voler salvaguardare un rapporto tra *droit de saisine parlementaire* e numero dei seggi, l'analisi storica smentisce tale necessità. Per di più che, il raffronto tra i deputati e senatori del 1974, rispettivamente 490 e 283, non si discosta troppo dalla situazione post riduzione: 433 deputati e 261 senatori, con uno scarto di soli 57 deputati e 22 senatori rispetto al 1974.

In ogni caso, se l'obiettivo fosse quello di salvaguardare il nuovo rapporto che, nel tempo, si sarebbe andato configurando tra numero minimo di parlamentari per adire il *Conseil* o la CGUE, e il numero degli eletti, l'introduzione di una soglia relativa appare più adatta allo scopo, anche perché risolutiva alla radice del problema[866].

Per concludere si dovranno analizzare le implicazioni della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari.

3.2.2 Le ragioni di un dibattito assente intorno ai riflessi della riduzione del numero dei parlamentari sui regolamenti parlamentari.

L'avvento della *V^e^ République* ha rappresentato una rivoluzione copernicana per i regolamenti parlamentari.

Gran parte delle materie normalmente disciplinate dai regolamenti parlamentari sono state costituzionalizzate, o comunque disciplinate con legge organica, stante il frequente richiamo ad essa operato dalla Costituzione[867]. È allora inevitabile che l'autonomia regolamentare abbia visto ridotti i propri spazi, sempre più coperti dalla Costituzione o dalla legge organica.

Una scelta consapevole quella operata dal costituente, e mossa dall'intento di porre fine alla sovranità parlamentare nelle forme in cui si era consolidata sotto la *III^e^* e la *IV^e^ République*.

---

[865] *JO Débats AN, 8 octobre 1974*, p. 4859.

[866] M. GLINEL, *Proposition n. 7: Nombre de parlementaires, pour saisir le Conseil constitutionnel e la CJUE*, in P. ESPLUGAS-LABATUT – S. MOUTON (a cura di), *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole, pp. 16 e ss.

[867] J. DE SAINT SERNIN, *L'autonomie réglementaire sous la V^e^ République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 113, 2018, p.134 e P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *nomos.leattualitaneldiritto.it*, gennaio-aprile 2019, pp. 1 e ss.

Ciò è confermato dalle parole di Eugène Pierre, prese in prestito da qualsiasi autore si sia confrontato con la materia dei regolamenti parlamentari: «*le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées, un recueil de prescription destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. Mais en réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques*»[868].

In reazione a questa concezione della fonte regolamentare, de Gaulle invitava «*le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner le Chambres et qui excèdent leurs attributions*»[869]. Ed infatti, questa volontà di contrastare qualsiasi abuso da parte dei regolamenti parlamentari[870] si materializza nella Costituzione del 1958 all'art. 61, alinéa 1: «*Les loi organiques avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires*[871]*, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution*».

Un controllo che si è rivelato particolarmente serrato poiché il Conseil ritiene che la conformità alla Costituzione dei regolamenti parlamentari debba apprezzarsi «*tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1er de l'article 92 de la Constitution*» (Considerando n. 2) [872]. Dunque, tre fonti distinte, costituzionale, organica, legislativa ordinaria, possono fungere da parametro di costituzionalità per i regolamenti.

In caso di incostituzionalità degli stessi, non potendo questi essere applicati senza la "patente di costituzionalità" rilasciata dal giudice delle leggi, la Camera interessata è chiamata a riesaminare le disposizioni censurate e metterle in conformità con quanto espresso

[868]E. PIERRE, *Traité de droit politique électorale et parlementaire*, Librairie-Imprimerie Réunie, Paris, 1902[2e édition], p. 492.

[869]CH. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Tome I, cit., p. 291. L'articolo 61, *alinéa* 1, Costituzione non si esprime sulla titolarità a ricorrere al Consiglio costituzionale al fine del controllo dei regolamenti parlamentari, ma oggi si ritiene che spetti al Presidente della Camera che ha approvato il regolamento o la sua modifica. J. DE SAINT SERNIN, *L'autonomie réglementaire sous la Ve République*, cit., p. 133.

[870]M. DEBRE, *Trois républiques pour une France: mémoires*, Tome II, Albin Michel, Paris 1988, p. 382 presenta il controllo di costituzionalità dei regolamenti come una meccanismo capitale visto «*à quel point les règlements ajoutent à la Constitution et dans un sens souvent déplorable pour l'autorité gouvernementale et la valeur du travail législatif*». (Ripreso da P. PICIACCHIA, *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, cit., pp. 1-2.)

[871]Sono escluse dal controllo tutte quelle disposizioni riguardanti la vita interna della Camera e che sono contenute nell'*Instruction générale du bureau*: «*secrétariat des groupes, nombre et fonction des assistants parlementaires*». Il Consiglio ha ritenuto che rientri sotto la sua giurisdizione anche il regolamento del *Congrès*, sebbene l'art. 17 dell'*ordonnance n. 58-1067, du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, parli dei «*règlements et [des] modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée*» CC, n. 63-24 DC, *du 20 décembre 1963*.

[872]CC, n. 66-28 DC, *du 8 juillet 1966*.Vedere anche CC, n. 92-309 DC, *du 9 juin 1992* e CC, n. 2015-712 DC, *du 11 juin 2015*.

dal *Conseil constitutionnel*. Al nuovo esame farà seguito un nuovo controllo di costituzionalità[873].

Non a caso la dottrina unanimemente ritiene che il *Conseil constitutionnel*, nell'esercitare il controllo sui regolamenti, sia stato un pedissequo applicatore dei principi ispiratori del "*parlementarisme rationnalisé*"[874]

Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, i regolamenti parlamentari non integrano il "*bloc de constitutionnalité*", in quanto «*n'ont pas valeur constitutionnelle*»[875], per cui «*la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution*» (Considerando n. 5)[876]. In fondo i regolamenti non sono che delle risoluzioni[877] adottate senza alcuna maggioranza qualificata.

Alla luce di un ruolo così marginale come quello ricoperto dai regolamenti parlamentari nell'ordinamento francese, si può intuire perché i giuristi d'oltralpe non abbiano concentrato le proprie riflessioni sulle implicazioni della riduzione del numero dei parlamentari su tali regolamenti.

Se cercassimo di riproporre in Francia due problematiche che invece animano il parallelo dibattito italiano: il numero delle commissioni permanenti e la loro composizione; oltre che il numero minimo di parlamentari per formare un gruppo, ci si renderebbe subito conto che non possono trovare lo stesso spazio nel dibattito francese.

La Costituzione francese, infatti, all'art. 43, novellato dall'art 18 della *loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*, ha limitato il numero massimo delle commissioni permanenti ad otto, elevandolo rispetto alle sei originariamente previste.

Infatti, se l'*Assemblée nationale* ne ha istituite otto, di cui il numero massimo dei membri «*est égal à un huitième de l'effectif des membres composant l'Assemblée, arrondi au nombre immédiatement supérieur*» (Art. 36, *alinéa* 19 RAN), il *Sénat* ne ha istituite sette, con una forbice di componenti che va da quarantanove a cinquantuno (Art. 7 RS).

In queste condizioni anche una riduzione di un quarto dei parlamentari non potrà avere una portata paragonabile a quella che invece si ravviserebbe, in particolare, nel Senato italiano post-riforma, che invece consta di quattordici commissioni permanenti; poco meno del doppio.

---

[873]D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, cit., p. 196; O. PFERSMANN, *Droit constitutionnel*, cit., p. 345. CC, n. 59-4 DC, *du 24 juillet 1959*; CC, n. 60-9 DC, *du 18 novembre 1960*; CC, 64-26 DC, *du 15 octobre 1964*; CC, 69-38 DC, *du 15 janvier 1970*.

[874]D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, cit., p. 199; O. PFERSMANN, Droit constitutionnel, cit., p. 345 ; B. MATHIEU – P. ARDANT, Droit constitutionnel et instituions politiques, cit., p. 546; J. DE SAINT SERNIN, L'autonomie réglementaire sous la V[e] République, cit., pp. 125 e ss.

[875]CC, n. 80-117 DC, *du 22 juillet 1980*, Considerando n. 3

[876]CC, n. 84-181 DC, *du 11 octobre 1984*. Il Consiglio va oltre la propria giurisprudenza precedente, facendo così chiarezza. Le norme contenute nei regolamenti non hanno «*eux-mêmes*» valore costituzionale, specificando così che qualora siano riproduttive di una norma costituzionale, la legge il cui procedimento fosse viziato in ragione della violazione delle stesse, sarebbe incostituzionale per contrarietà alla Costituzione, non al regolamento. Già in questo senso: CC, n. 78-97, *du 27 juillet 1978*, Considerando n. 3. G. CARCASSONNE – M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 307: «*La violation des dispositions du règlement ne présentant pas ce caractère est certes blâmable, mais elle ne suffit pas à justifier la censure de la loi adoptée dans ces conditions peccamineuse*».

[877]B. MATHIEU – P. ARDANT, Droit constitutionnel et instituions politiques, cit., p. 74.

In Francia le assemblee riformate si troverebbero comunque a disporre, in media, di cinquantaquattro deputati[878], e trentasette senatori.

Per quanto attiene al numero minimo di deputati e sentori ai fini della formazione di un gruppo autonomo, è evidente che questa soglia sia avulsa da qualsiasi logica di consistenza numerica delle assemblee di riferimento.

Quando l'Assemblea nazionale contava 491 membri, il regolamento fissava a trenta deputati il numero minimo, ora che consta di 577, è ridotto a quindici (Art. 19, *alinéa* 1 RAN). Lo stesso vale per il Senato. Nel 1971, con 283 membri, la soglia minima era fissata a quindici, oggi con 348 membri è fissata a dieci (Art. 5, *alinéa* 5 RS).

Questa illogicità aritmetica, come è immaginabile, trova la propria logica in ragioni dovute alle contingenze politiche. All'Assemblea nazionale il limite minimo fu abbassato a due riprese: nel 1988, a venti, per permettere ai comunisti di conservare un gruppo, e nel 2009, a quindici, per rispondere alle aspirazioni dei radicali. Al Senato la riduzione è avvenuta nel 2011 per consentire la costituzione di un gruppo ecologista[879].

Con questi numeri è di tutta evidenza che non vi sia la necessità di un'ulteriore contrazione. Anzi, vi è piuttosto chi denuncia una «*balkanisation de la représentation nationale*»[880] dovuta alla esiguità delle soglie per la costituzione di un gruppo, considerando l'eventuale diminuzione una misura a rischio di incostituzionalità[881].

Se ne può concludere che l'assenza di un dibattito animato sul punto sia, per intero, da ricondurre alla specificità francese dei regolamenti parlamentari e delle discipline che contengono.

4. UNA PROPOSTA DI RIFORMA ELETTORALE EFFETTIVA O SIMBOLICA?

di *Irene Addolorato*

SOMMARIO:

4. Una proposta di riforma elettorale effettiva o simbolica? - 4.1. La rappresentanza proporzionale secondo i francesi, tra pregiudizi ed esperienze politico-istituzionali. - 4.1.1. Verso l'introduzione di una quota proporzionale per l'elezione dei deputati: una proposta di riforma effettiva o simbolica? - 4.1.2. Verifica d'impatto di ipotetiche quote di proporzionale - 4.2. Il principio del voto eguale e il ritaglio delle circoscrizioni - 4.2.1. La giurisprudenza costituzionale sul ritaglio delle circoscrizioni. - 4.2.2. Verso un nuovo ritaglio delle circoscrizioni: ci sarà una maggiore o minore rappresentatività? - 4.3. Effetti indesiderati al Senato.

[878]Per l'Assemblea nazionale, vista la formulazione dell'art. 36, *alinéa* 19 RAN, non è nemmeno necessario che i deputati mettano mano al regolamento per adeguarlo alla riduzione dei parlamentari.

[879]Come riporta G. BERGOUGNOUS, *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralismes ou balkanisation de la représentation nationale?*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2018, pp. 376-377.

[880]Ivi, p. 379.

[881]Ivi, p. 377. Tale tesi è fondata sul fatto che nella decisione CC, n. 2011-643 DC, *du 22 décembre 2011* il *Conseil constitutionnel* abbia giudicato conforme a costituzione l'abbassamento «*dans cette mesure*»; riservandosi il giudizio per qualsiasi riduzione ulteriore, questa sì, forse, incostituzionale.

Premessa

La disciplina elettorale d'oltralpe relativa alle modalità di elezione dei componenti dell'Assemblea Nazionale è rimasta pressoché immutata nel tempo a partire dall'avvio della Quinta Repubblica, quando la scelta è ricaduta su un sistema maggioritario a due turni con collegi uninominali. Una tale configurazione rappresenta un unicum nel panorama europeo e si traduce in una semplificazione del quadro partitico per l'esistenza di soglie elevate ai fini dell'assegnazione e in una personalizzazione della candidatura per la natura propria dei collegi. Il punto critico dei sistemi maggioritari e, in particolare, del modello francese è ravvisabile nel deficit di rappresentatività. La questione è aperta e appare lontana dall'essere risolta. Ciò nonostante, vale la pena di ricordare i timidi passi compiuti fino ad oggi con lo scopo di aumentare la rappresentatività dell'Assemblea Nazionale. A metà degli anni Ottanta, ad esempio, è stato adottato un sistema proporzionale, ma è rimasto vigente soltanto per una tornata elettorale. Si è avuto, poi, un lungo silenzio interrotto nell'ultimo decennio da alcune risultanze parlamentari rimaste ferme ad uno stadio prodromico. Infine, nel quadro delle riforme istituzionali di fattura macronienne compaiono plurimi interventi di modifica che incidono fortemente sulla composizione del Parlamento, attraverso la riduzione significativa dei componenti stessi, il divieto di cumulo dei mandati elettivi[882] e l'inserimento di una quota proporzionale per l'assegnazione di taluni seggi in seno all'Assemblea Nazionale.

Nel prosieguo della trattazione verrà compiuta un'analisi del sistema elettorale francese per comprendere se con la riforma annunciata verrà data una risposta soddisfacente all'esigenza di rendere l'Assemblea Nazionale *le miroir de la société*. A completamento dell'assetto elettorale verranno, poi, tratteggiate le conseguenze che si produrranno in via ipotetica al Senato.

4.1. La rappresentanza proporzionale secondo i francesi, tra pregiudizi ed esperienze politico-istituzionali

Osservando la materia elettorale in una prospettiva diacronica si può notare che il meccanismo di voto proporzionale non è del tutto estraneo all'ordinamento francese, che lo ha sperimentato a periodi alterni tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento, salvo poi abbandonarlo per la quasi totalità della Quinta Repubblica[883]. Questa scelta, a parere di molti, è da ricondurre alla cattiva prova che il sistema proporzionale avrebbe dato di sé e, più specificamente, di aver prodotto governi instabili[884]. È altresì noto che un sistema elettorale, qualunque esso sia, rappresenta soltanto un tassello del quadro politico-istituzionale e, di conseguenza, non è in grado di determinare l'agognata stabilità dei governi che, al contrario, dipende e risente di molteplici fattori, fra i quali vi sono la struttura dei partiti, la

[882] Questi aspetti sono stati esaminati approfonditamente nei contributi precedenti sia da un punto di vista storico che costituzionale (punti 1.2, 1.4, 2.2, 2.5.2, 3.1.3 e 3.2).

[883] M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, in *Terra Nova*, 2018, pp. 9-12.

[884] Ibidem.

configurazione della forma di governo, i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica[885]. Si veda, ad esempio, la Quarta Repubblica (1946–1958), una fase storica fortemente caratterizzata dall'instabilità e dal succedersi di numerosi governi. In quel periodo venne ripristinato il metodo proporzionale per volontà dei principali partiti e del generale De Gaulle che temeva la vittoria del partito comunista con l'adozione di un sistema maggioritario a due turni[886]. De Gaulle si mostrò favorevole alla proporzionale per scongiurare la vittoria dell'avversario politico, grazie al fatto che più partiti potessero conseguire un numero minimo di seggi in tutti i dipartimenti. Si fece, inoltre, una operazione di suddivisione dei dipartimenti più popolati in più distretti, con il risultato che i deputati eletti erano lungi dal rappresentare lo stesso numero di elettori nell'intero territorio. I partiti eletti si mostravano deboli, tanto a destra quanto a sinistra, in quanto afflitti da divisioni interne, sia per motivi collegati alle conseguenze del collaborazionismo, sia per gli equilibri generati dalla guerra fredda[887]. La debolezza congenita ai partiti ha avuto inevitabilmente riflessi sulla sorte dei governi. Da questi rilievi è possibile notare che gli effetti di un panorama politico già diviso sono stati aggravati e amplificati, ma non prodotti, dalla vigenza di un meccanismo di voto proporzionale. La stagione proporzionalista è esistita in senso proprio fino al 1951, quando è stato introdotto, su impulso dei partiti di centro, un premio di maggioranza alle liste collegate.

Di lì a poco la Quarta Repubblica ha ceduto il passo alla Quinta Repubblica, il cui segno distintivo è la vocazione maggioritaria. Il ritorno ad una relativa stabilità, come osservato[888], è stato favorito dall'autorità del Presidente De Gaulle e, in gran parte, dai meccanismi del parlamentarismo razionalizzato previsti nella Costituzione del 1958. Queste previsioni erano frutto della convinzione che il meccanismo di voto, finanche quello di stampo maggioritario, non fosse sufficiente a determinare una maggioranza stabile per il governo[889].

Un altro motivo di diffidenza verso l'adozione di un metodo proporzionale è dato dalla circostanza che esso consentirebbe l'ingresso di formazioni estremiste, in particolare di estrema destra. Nel corso della breve parentesi proporzionalista risalente al 1986 si è assistito ad un maggior peso della rappresentanza dei piccoli partiti e delle frange estremiste. È stato, altresì, osservato che tali partiti godono, attualmente, di un largo seguito anche in altri Stati, indipendentemente dalla forma di governo e dal sistema elettorale vigenti[890]. Il metodo maggioritario ha contribuito a frenare l'avanzata di quei partiti che non sono riusciti, di fatto, ad accedere alla spartizione dei seggi, ma non ha altrettanto inciso in termini di consenso elettorale che è, invece, aumentato nel tempo, in Francia come altrove. L'esclusione di questi partiti da una ragionevole rappresentanza in seno al Parlamento ha fatto venire meno il senso

[885] A. DI VIRGILIO, *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in *Seminari su Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna*, Istituto De Gasperi – Bologna, 2012, pp. 1-3. L'A. afferma che le ragioni del successo della Quinta Repubblica sono riconducibili non tanto al metodo di voto maggioritario, bensì ai meccanismi di parlamentarismo razionalizzato, alla struttura dei partiti, alla forma di governo, ai poteri del Presidente della Repubblica e, in parte, anche alla centralizzazione politico-amministrativa e alle qualità della burocrazia.

Si veda il contributo 5 per comprendere la natura e gli sviluppi della forma di governo francese.

[886] M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 13.

[887] Ibidem.

[888] Ibidem.

[889] M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 15.

[890] Ivi, p. 16.

di appartenenza con i connessi rischi del discredito delle istituzioni, l'aumento di atteggiamenti di rifiuto e di protesta tipici delle formazioni estremiste. L'esistenza di un secondo turno e di una soglia qualificata di ingresso hanno costituito un argine, ma non hanno determinato il venir meno di tali partiti nella società, all'interno della quale il loro seguito è cresciuto al punto che, in futuro, potrebbero disporre, comunque, dei numeri necessari per superare il turno.

Sebbene non esista una evidente correlazione fra il metodo di voto e il tasso di partecipazione, è stato rilevato che in Francia è aumentata progressivamente l'astensione, mentre ciò non si è verificato nelle democrazie nord-europee in cui vigono sistemi parlamentari classici e dove il metodo di voto è proporzionale o misto[891]. È frequente imbattersi in cittadini che reputano di non sentirsi pienamente rappresentati, soprattutto dai deputati nel loro insieme. Questa condizione di malessere è stata intercettata e illustrata nel lavoro svolto dal *Groupe de travail Bartolone-Winock* (2015), in base al quale il distacco dei cittadini dai propri rappresentanti politici è in costante crescita e il tasso di astensione non è altro che una manifestazione esteriore di questa sfiducia[892]. La sotto-rappresentazione di milioni di elettori non appare sostenibile e ad essa è possibile rimediare con l'adozione di una buona dose di scrutinio proporzionale[893].

In conclusione, il metodo proporzionale non è di per sé causa dell'instabilità governativa, non favorisce le frange estremiste in assenza di un vasto consenso sociale, realizza nelle sedi parlamentari una proiezione più eterogenea e fedele della società e, infine, può incentivare la partecipazione alle consultazioni elettorali.

4.1.1. Verso l'introduzione di una quota proporzionale per l'elezione dei deputati: una proposta di riforma effettiva o simbolica?

La Costituzione del 1958 non contiene alcun riferimento espresso al meccanismo di voto da adottare per le elezioni dell'Assemblea Nazionale, che è rimesso alla scelta del legislatore ordinario[894]. Questa opzione, sebbene comune ad altri ordinamenti, appare discutibile in quanto la legge pura e semplice si presta più facilmente ad essere modificata all'occorrenza, come è avvenuto per l'aumento della soglia di accesso al secondo turno (individuata al 5% nel 1958, al 10% nel 1966 e al 12,5% nel 1976) e al momento del passaggio ad un sistema elettorale proporzionale nel 1985, a cui è seguito il ripristino del maggioritario all'indomani delle elezioni tenutesi l'anno successivo. Per ovviare alla facilità di modifica è possibile percorrere tre alternative ricorrendo ad una norma di rango costituzionale o ad una legge organica o alla previsione di una procedura ad hoc[895]. Quest'ultima è vista con maggior favore

---

891 Ivi, p. 17. Gli Autori aggiungono che negli Stati presi in esame le elezioni del parlamento sono percepite come principali, a differenza della Francia in cui tali elezioni sono sempre più viste come confermative del risultato presidenziale. I tassi di partecipazione messi a confronto vedono la Francia al 42,6% contro Lussemburgo 91,4%, Paesi Bassi 80,4%, Germania 76,2%, Austria 79,5%, Belgio 88,5%, Danimarca 85,8%, Finlandia 70%, Svizzera 83,3%.

892 Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Rapport n° 3100, 2016, p. 27.

893 M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?* , cit., p. 18.

894 Art. 34 Const. "*La loi fixe également les règles concernant: le régime électoral des assemblées parlementaires*, (..)".

895 L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 103, 2015, pp. 657-678.

da parte degli studiosi ed è comparsa fra le risultanze parlamentari[896]. Sono rimaste, invece, minoritarie la previsione costituzionale[897] e quella di legge organica, in un caso perché l'oggetto sarebbe stato lo scrutinio maggioritario a due turni in controtendenza agli stati europei che hanno sancito più spesso il metodo proporzionale e nell'altro caso, invece, perché l'esistenza di un disaccordo fra le due Camere avrebbe consentito alla sola Assemblea Nazionale di approvare la nuova disciplina con la maggioranza assoluta[898].

Il sistema elettorale della Camera bassa si articola in due turni. Risultano eletti al primo turno i candidati che abbiano conseguito la maggioranza assoluta dei voti espressi e un numero di voti pari ad almeno il 25% degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Se ciò non accade, ha luogo il secondo turno a cui prendono parte i candidati che abbiano ottenuto i voti di almeno il 12,5% degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Infine, risultano vincitori i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti espressi. Una siffatta configurazione genera una competizione elettorale fortemente selettiva e con effetto disrappresentativo, nella misura in cui dà luogo a sovra-rappresentazione, sotto-rappresentazione e mancata rappresentazione a seconda dei partiti considerati[899]. Quanto appena detto è riscontrabile dai dati delle ultime elezioni, nelle quali la République en Marche ha conseguito il 28% dei voti validi, la France Insoumise l'11% e il Front National il 13%, vantando rispettivamente 306, 17 e 8 deputati[900].

Da qui l'opportunità di una correzione in senso proporzionale, avvertita anche nelle sedi parlamentari. L'ultimo in ordine di tempo è il progetto di riforma avanzato dal Presidente Macron che prevede l'introduzione di una quota proporzionale dei seggi per l'Assemblea Nazionale[901]. Questa proposta risponde all'esigenza manifestata da più parti di veder riconosciuto un maggior pluralismo, finora ridimensionato dalla formula maggioritaria. Di segno analogo sono le indicazioni contenute in alcuni atti che non sono, poi, sfociati in una discussione parlamentare vera e propria[902]. Da una lettura sommaria di questi lavori emergono analogie e differenze con il progetto attuale di riforma.

---

[896] G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in Saggi – *DPCE online*, 2019/4, p. 2873. L'A. ricorda che l'ipotesi di un rinforzo procedurale per la materia elettorale era contenuto fra le raccomandazioni del Comité Vedel (1993). Esso avrebbe dovuto riguardare "les éléments fondamentaux du mode de scrutin comportant la définition du scrutin lui-meme et les critères qui devraint présider au découpage des circonscriptions".

[897] La *Commission Balladur* ha dichiarato "ni opportun ni utile de constitutionnaliser les modes de scrutin", ad eccezione di due suoi membri. Si veda Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, *Une Cinquième République plus démocratique*,in La Documentation française, 2007, p. 69.

[898] L'opzione della legge organica compare nei lavori della Costituente. Come è stato ricordato da V. J.-L. DEBRE', *La Constitution de la Cinquième République*, Paris, Puf, 1975, p. 42.

[899] G. SARTORI, *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1984, p. 37.

[900] B. DAUGERON, *Représentation/représentativité : quels enjeux constitutionnels à la réforme du mode de scrutin pour les élections législatives ?* , in *Petites Affiches*, n° 136, 2018, p. 11. L'A. ritiene che il divario fra i voti espressi e i seggi ottenuti insieme alla percentuale dei votanti (48% al primo turno e 42% al secondo turno) rendano l'Assemblea Nazionale scarsamente rappresentativa.

[901] Per un'analisi di carattere normativo dei progetti di legge si veda supra il contributo 2.3.

[902] R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n° 3, 2018, p. 12. L'A. riporta in quali altre occasioni era stata proposta l'introduzione di una quota proporzionale di seggi dell'Assemblea Nazionale: Comité Balladur (2007), Commission Jospin (2012) e Groupe de travail Bartolone-Winock (2015).

Il *Comité Balladur* (2007) prevedeva una quota del 5%, pari a 20/30 seggi per i partiti che avessero ottenuto il 5% al primo turno. È una quota minima che aveva, comunque, il pregio di valorizzare quelle formazioni partitiche che, sebbene incapaci di accedere al secondo turno, avrebbero potuto vantare una presenza per la loro forza aggregativa.

La *Commission Jospin* (2012) riprendeva la necessità di riservare una quota con metodo proporzionale e la estendeva fino al 10%, pari a 58 seggi.

Del tutto nuovo è stato l'operato del *Groupe de travail Bartolone-Winock* (2015) che è intervenuto su due piani: la riduzione dei parlamentari e il sistema elettorale. È stato il primo lavoro di natura collegiale ad iniziativa dell'Assemblea Nazionale, a differenza delle esperienze antecedenti in cui l'iter era stato avviato dal Presidente della Repubblica. La riduzione proposta valeva per entrambe le Camere nella misura di 400 deputati e 200 senatori. Il sistema elettorale veniva configurato secondo una formula mista in cui la metà dei seggi era attribuita con metodo maggioritario e l'altra metà con metodo proporzionale.

Il progetto attuale si pone a metà strada rispetto alle proposte fin qui illustrate, in quanto ripropone il binomio riduzione dei parlamentari–riforma elettorale in linea di continuità con il *Groupe de travail*, con cui condivide la riduzione in modo pressoché equivalente per l'Assemblea Nazionale e in misura inferiore al Senato, ma da esso si discosta per la dose ridotta di proporzionale collocata al 20%, soglia più vicina a quella del *Comité Balladur* e della *Commission Jospin*[903].

4.1.2. Verifica d'impatto di ipotetiche quote di proporzionale

Alcuni studiosi si sono cimentati nell'arduo compito di verificare gli effetti potenziali connessi all'introduzione di una quota proporzionale nel sistema elettorale. A tal fine sono state fatte diverse simulazioni basate su contesti reali le cui variabili sono l'entità della dose proporzionale, la riduzione numerica dei deputati e le specificità dello scrutinio (es. in uno o due turni, con liste bloccate o aperte). Le analisi d'impatto non costituiscono un mero esercizio accademico, ma divengono ora, in costanza di dibattito, strumenti preziosi e indefettibili, come tali idonei a orientare le future scelte politiche.

Nel *Rapport Terra Nova*[904] è stata immaginata un'Assemblea Nazionale ridotta a 400 deputati, a cui vengono collegati tre primi ipotetici scenari:

- 100 eletti con metodo maggioritario + 300 con metodo proporzionale;
- 200 eletti con metodo maggioritario + 200 con metodo proporzionale;
- 300 eletti con metodo maggioritario + 100 con metodo proporzionale.

Sebbene delineati in modo ancora elementare è possibile compiere alcune osservazioni di carattere generale. Secondo gli Autori, nella prima ipotesi verrebbe a crearsi un sistema elettorale non dissimile da un proporzionale puro, senza che vi sia bisogno di analizzare ulteriori fattori. Nella seconda ipotesi, invece, sarebbe prevalente la connotazione

[903] Ivi, p. 11. L'A. riassume le modifiche del sistema elettorale dell'Assemblea Nazionale come delineate nel projet de loi ordinaire.

[904] M.-A. COHENDET, J. LANG, J.-F. LASLIER, T. PECH, F. SAWICKI, *Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?*, cit., p. 18.

maggioritaria anche se il metodo di calcolo dei seggi di tipo proporzionale fosse semplicemente additivo, ossia consentisse di competere per l'assegnazione dei seggi a tutti i partiti risultati vincitori dalla selezione maggioritaria. Nella terza ipotesi, infine, gli effetti cambierebbero in base alle peculiarità dei metodi di calcolo.

Sulla base di questi primi dati è stata fatta una proiezione di ciò che sarebbe potuto avvenire alle elezioni del 2017. In essa sono stati tenuti in debito conto i rapporti di forza all'epoca esistenti in un quadro riformato al minimo con dose proporzionale al 25% e calcolo additivo favorevole ai grandi partiti, il cui risultato è stato che nessuno avrebbe ottenuto la maggioranza assoluta dell'Assemblea Nazionale[905].

Successivamente l'analisi diviene più articolata, in quanto mette insieme diverse variabili distinguendo gli effetti in base all'articolazione del voto in uno o più turni e alla regola di ripartizione applicata ai seggi assegnati con metodo proporzionale[906]. Gli Autori hanno scelto di rivolgere la propria attenzione limitatamente a tre modelli, quelli ritenuti plausibili[907]:

- 75% quota proporzionale, calcolo additivo, due turni;
- 50% quota proporzionale, calcolo additivo, due scrutini paralleli;
- 25% quota proporzionale, calcolo compensativo, due turni di cui il primo è multifunzionale.

A partire da essi è stata espressa la preferenza per il secondo modello, in quanto appare idoneo ad arricchire la rappresentatività dei partiti e a realizzare un punto di equilibrio fra il voto per il candidato e il voto d'opinione[908]. In secondo luogo, è stato suggerito il terzo modello che si caratterizza per avere un calcolo compensativo o anche semi-compensativo in modo da accrescere l'effetto proporzionale di una quota numericamente più bassa[909]. Da escludere è, invece, la previsione di una quota proporzionale inferiore al 25%, che finirebbe per avere un valore simbolico[910].

4.2. Il principio del voto eguale e il ritaglio delle circoscrizioni

Il principio del voto eguale fonda e nutre la democrazia rappresentativa, facendo in modo che la voce di ogni elettore abbia lo stesso peso[911]. Questo principio è stato definito come "l'influenza che ciascun elettore esercita sul risultato finale delle elezioni deve essere uguale a quello che esercita ogni altro elettore"[912]. Lo stesso concetto è contenuto nell'adagio "*one*

[905] Ivi, p. 19. Gli Autori suppongono che in tale ipotesi la République en Marche avrebbe potuto vantare 198 seggi su 400 e ai fini della maggioranza avrebbe dovuto accordarsi necessariamente con un altro partito che avesse almeno tre eletti, come il MoDem (27 eletti) o il PS (32 eletti) o ancora i Républicains (87 eletti).

[906] Ivi, pp. 20-2.

[907] Ivi, pp. 23-6.

[908] Ivi, pp. 27-8. Gli Autori sottolineano che negli Stati europei in cui vige un sistema elettorale misto la quota proporzionale è pari alla metà dei seggi messi a disposizione.

[909] Ibidem.

[910] Ibidem.

[911] C. CASTOR, *L'égalité devant le suffrage*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2012. L'A. compie una disamina sul principio del voto eguale attraverso i concetti della teoria generale e le pronunce del *Conseil Constitutionnel*.

[912] H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. S. COTTA e G. TREVES, Etas, Milano, 1994. Il medesimo principio può essere espresso anche in termini matematici così: "il peso di ciascun voto corrisponde a una

man, one vote". È invalso distinguere il voto eguale in entrata da quello in uscita. Nel primo caso assume rilievo la manifestazione di volontà dell'elettore che è ammessa in senso aritmetico escludendo il voto multiplo, plurimo, per classi e graduato, mentre nel secondo caso è tenuto in considerazione il risultato elettorale, ossia la trasformazione dei voti in seggi. Ad un primo sguardo è possibile notare che negli ordinamenti in cui vige tale principio è pressoché assente l'accezione del voto in uscita[913]. Ad essere privilegiata è la prima prospettazione, alla quale si riconnette la questione del ritaglio delle circoscrizioni. Si vuole evitare il fenomeno cd. *gerrymandering*[914], dove la delimitazione del relativo perimetro è dettata da ragioni esclusivamente politiche e, come tali, in contrasto con le garanzie connesse al principio del voto eguale. Nei fatti l'uguaglianza del voto è parametrata alla popolazione, per cui i collegi elettorali aventi la medesima densità abitativa devono eleggere lo stesso numero di rappresentanti. L'uguaglianza viene infranta nell'ipotesi in cui lo stesso numero di eletti è attribuito a collegi elettorali diversamente popolati. In quest'ultimo caso i voti espressi dal collegio con meno abitanti avrebbero un peso maggiore dei voti espressi dal collegio con più abitanti. In alternativa al criterio demografico è stato proposto di valorizzare il dato del corpo elettorale che si fonda sulla relazione fra rappresentanza ed elezione[915]. Questa tesi è rimasta minoritaria, in quanto ad essa è stato obiettato che gli eletti non sono assimilabili alla figura dei mandatari e, quindi, non rappresentano soltanto il collegio elettorale, bensì la nazione intera.

4.2.1. La giurisprudenza costituzionale sul ritaglio delle circoscrizioni

Il ritaglio delle circoscrizioni rappresenta un aspetto assai delicato della materia elettorale su cui si misura l'osservanza del principio di uguaglianza del voto. A garanzia di ciò un ordinamento dispone di vari meccanismi di tutela, dai più blandi e comuni che conferiscono ampia discrezionalità al legislatore o ad una commissione indipendente con conseguente riduzione della cognizione del giudizio costituzionale, a quelli più rigidi e meno frequenti, in cui il giudice ha un ruolo centrale con la facoltà di avvalersi di parametri fissi e verificabili secondo una formula numerica, come avviene in Francia[916]. Al di fuori di queste ipotesi, vi

---

frazione in cui il denominatore è il numero dei votanti che compongono il corpo elettorale e il numeratore è il numero dei deputati che il corpo elettorale deve eleggere".

[913] E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015. L'A. analizza il principio del voto eguale nelle due accezioni (uguaglianza in entrata, uguaglianza in uscita) e riferisce le esperienze di alcuni ordinamenti (Stati Uniti, Francia, Germania). Il focus del contributo è il caso italiano all'indomani della dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale del 2005. Questa sentenza ha generato un acceso dibattito, per il quale si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014; V. PIERGIGLI, *Premio di maggioranza ed uguaglianza del voto. Osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. n. 1/2014*, in *Rivista Ianus*, 2014.

[914] Questo fenomeno trae origine dall'operato del governatore del Massachussetts E. Gerry che ridisegnò ad arte i collegi elettorali per favorire il suo partito di appartenenza. Fra questi collegi ne emerse uno per la forma simile a quella di una salamandra. Un'analisi delle pronunce nordamericane è stata compiuta da A. MARTINUZZI, *La fine di un antico feticcio: la sindacabilità della legge elettorale italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 2014.

[915] C. CASTOR, cit., pp. 16-19.

[916] N. PALAZZO, *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla Loi Notre*, in *Nomos*, n. 1/2016.

sono gli Stati che escludono espressamente la tutela giurisdizionale e quelli che, pur non vietandola, non la contemplano[917].

Ponendo attenzione al caso francese emerge che il principio del voto eguale è stato recepito dal *Conseil Constitutionnel* che, a sua volta, lo ha adattato e assimilato ad un parametro di equilibrio demografico connesso all'individuazione di una soglia di tollerabilità[918]. Per comprendere meglio la fisionomia di questo principio tanto noto, quanto risalente è utile compiere un breve excursus delle principali sentenze emanate dallo stesso *Conseil*.

In primo luogo, il voto eguale è stato ricondotto al più ampio principio di uguaglianza, fondando così la sua base giuridica direttamente nell'art. 2 della Costituzione, nell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino[919] e, con riferimento alle elezioni dell'Assemblea Nazionale e del Senato, anche nell'art. 24 Cost[920].

Ai fini applicativi il principio in esame è stato, poi, quantificato dal *Conseil* individuando nel 20 per cento, in difetto o in eccesso, la soglia di tollerabilità consentita, per identificare la base demografica della circoscrizione. Questa soglia va parametrata alla popolazione media delle circoscrizioni, calcolata a livello nazionale.

Il *Conseil* ha fatto ricorso a questo criterio nella décision n° 86-208 du 2 juillet 1986, dove ha censurato la disposizione con oggetto le elezioni legislative, nella parte in cui riconosceva l'elezione di almeno due deputati a ciascun dipartimento, in quanto la differenza fra la popolazione del dipartimento e quella media dei dipartimenti risultava superiore alla soglia di tollerabilità. Col tempo, lo stesso criterio è stato rievocato per altre tipologie di elezioni, come quelle locali[921], finendo per assurgere a regola comunemente accettata dai giudici, i quali di recente[922] hanno respinto le modalità di elezione previste dal legislatore, limitandosi ad addurre che esse erano manifestamente sproporzionate.

Al criterio del "delta 20 per cento" è consentito derogare soltanto in casi limitati. Dalle pronunce del *Conseil* si ricava che le deroghe ammesse sono circoscritte agli imperativi di interesse generale[923], a cui la dottrina ha ricondotto la valorizzazione del legame esistente fra elettore ed eletto, le ragioni di solidarietà e le caratteristiche morfologiche del territorio, tutti elementi che necessitano di un apprezzamento caso per caso[924].

Il principio del voto eguale comporta anche la necessità di adeguare la mappatura delle circoscrizioni in presenza di un incremento demografico. Il *Conseil Constitutionnel* è intervenuto più di una volta per sollecitare il legislatore a correggere il disallineamento che si era creato fra le varie circoscrizioni, come è avvenuto con toni severi in vista delle elezioni

---

[917] Ibidem. La maggior parte degli Stati non prevede un controllo giudiziale sulla delimitazione delle circoscrizioni.

[918] G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in Saggi – *DPCE online*, 2019/4.

[919] Cons. const., décision n° 85-196 DC, 8 aout 1985.

[920] Cons. const., décision n° 86-208 DC, 2 juillet 1986.

[921] Cons. const., décision n° 2010-608 DC, 9 décembre 2010. In modo analogo, il Conseil ha adottato la stessa regola per l'elezione del Parlamento europeo (Cons. const., décision n° 2003-468 DC, 3 avril 2003), del Consiglio comunale di Marsiglia (Cons. const., décision n° 1987-227 DC, 7 juillet 1987), dell'Assemblea della Polinesia francese (Cons. const., n° 2000-438 DC, 10 janvier 2001), del Consiglio comunale di Parigi (Cons. const., n° 2013-667 DC, 16 mai 2013).

[922] Cons. const., décision n° 2015-717 DC, 6 aout 2015.

[923] Ibidem.

[924] C. CASTOR, cit., pp. 19-21.

dell'anno 2007[925]. All'epoca era ancora vigente la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 che si basava sul censimento generale del 1982. Nessuna revisione, infatti, era stata apposta al ritaglio delle circoscrizioni, nonostante vi fossero altri due censimenti, rispettivamente del 1990 e del 1999, che avevano decretato un aumento significativo della popolazione. A ciò si riconnetteva una disparità di rappresentanza che, ad avviso del *Conseil*, appariva poco compatibile con la lettura in combinato disposto dell'art. 6 della Dichiarazione del 1789 e degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

L'adeguamento del *découpage* elettorale, pur raccomandato in precedenza dal *Conseil*, è stato possibile soltanto all'indomani delle elezioni e, più precisamente, con la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, che ha istituito una commissione indipendente con compiti specifici in materia[926]. Con la creazione di questo organo, è stato osservato, la disciplina avrebbe una maggiore caratura politica e potrebbe ridurre il margine di intervento del *Conseil Constitutionnel*[927]. È emblematica la décision n° 2010-602 du 18 février 2010, in cui il *Conseil* ha rifiutato di esaminare le controproposte formulate dai richiedenti, adducendo che ad esso non compete un potere generale di apprezzamento e di decisione paragonabile a quello che possiede il Parlamento[928], ma spetta un controllo limitato che trova conforto nel dato normativo, in base al quale esiste una commissione indipendente incaricata di esaminare i progetti e le disposizioni normative riguardanti la delimitazione delle circoscrizioni[929]. Quanto espresso dal *Conseil Constitutionnel* si accorda con l'idea che a differenziare la commissione indipendente e il *Conseil* è la natura del controllo, l'uno prettamente politico nel rispetto dei principi giuridici, mentre l'altro di tipo giurisdizionale[930].

4.2.2. Verso un nuovo ritaglio delle circoscrizioni: ci sarà una maggiore o minore rappresentatività?

La riduzione dei parlamentari e l'introduzione di una quota proporzionale si portano dietro la necessità di operare un nuovo ritaglio dei collegi elettorali. Quest'ultimo costituisce uno

---

[925] CC, *Observations sur les échéances électorales de 2007*, in *JORF, 8 juillet* 2005. In questo atto il Conseil non risparmia critiche all'operato del legislatore ribadendo la necessità di modificare l'assetto delle circoscrizioni che, se non potrà avvenire prima delle elezioni del 2007, qualificando tale inerzia come *regrettable*, dovrà essere fatto subito dopo.

Per un'analisi del découpage elettorale alla vigilia delle elezioni del 2007 si rimanda a N. SUSANI, *Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil Constitutionnel face à l'inconstitutionnalitè de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 69, 2007.

[926] Loi const. n° 2008-724, 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République, *JORF*, 24 juillet 2008. Per una disamina sui soggetti istituzionali che intervengono in materia di découpage si rimanda a T. EHRHARD, *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?* , in *Pouvoirs*, n° 146, 2013.

[927] T. EHRHARD, *Réforme des modes de scrutin : enjaux et défis*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2017, pp. 387-8. L'A. riporta l'opinione espressa da Romain Rambaud sul ruolo ricoperto dal Conseil dopo la creazione della commissione indipendente.

[928] T. EHRHARD, *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?* , cit., pp. 119-121. L'A. ha sottolineato che l'operazione di ritaglio elettorale è sistematicamente realizzata con ordinanza, per cui il Parlamento ha un peso marginale. Ad essere protagonista è il governo e, più specificamente, il Ministero dell'Interno.

[929] Ibidem.

[930] Ivi, p. 130. L'A. esclude che vi possa essere una limitazione del campo di intervento del Conseil, pena altrimenti il fallimento sia in termini di lavoro svolto dalla commissione, sia per la comune appartenenza dei suoi membri. Si ricorda che il Presidente di questa commissione Yves Guéna era stato Presidente del Conseil tra il 2000 e il 2004.

degli effetti negativi [931] e problematici della proposta di riforma macronienne. Le circoscrizioni, infatti, a riforma approvata dovranno essere diminuite di un numero pari alla riduzione dei deputati e ai seggi attribuiti con scrutinio maggioritario. Ciò comporta un mutamento significativo che potrebbe tradursi, stando ad alcune simulazioni[932], anche nel passaggio da 577 a 289 circoscrizioni, ossia la metà rispetto alla configurazione originaria.

In uno scenario in cui le circoscrizioni venissero ridotte in modo così drastico, ci sarebbero molti dipartimenti con un solo seggio attribuito[933]. Una situazione di fatto che non sarebbe conforme all'orientamento espresso dal *Conseil Constitutionnel* di veder garantito in ciascun dipartimento il pluralismo dei partiti[934].

Un altro aspetto critico è dato dall'ampiezza delle circoscrizioni che, a riforma approvata, dovranno comprendere un numero superiore di abitanti[935]. Questa circostanza fa sì che il candidato, da una parte abbia una conoscenza minore delle caratteristiche e delle esigenze territoriali e dall'altra non sia facilmente noto agli elettori, a meno che non disponga di risorse e collaboratori fidati[936].

Da questi rilievi è presumibile ritenere che gli interventi normativi proposti non condurranno all'esito di una maggiore eterogeneità della rappresentanza politica volta a creare un'Assemblea Nazionale che sia *le miroir de la société*, ma favoriranno un mantenimento dello status quo con una probabile accentuazione del distacco fra le Istituzioni e la società civile.

4.3. Effetti indesiderati al Senato

La proposta di riforma elettorale fin qui illustrata coinvolge anche il Senato, non in forma diretta ma attraverso la rideterminazione della composizione che vede una forte riduzione dei suoi membri[937]. La diminuzione complessiva riduce, a sua volta, il numero dei senatori da eleggere nei singoli collegi elettorali e ciò determina, non di rado, un conseguente mutamento del regime elettorale. Infatti la disciplina del metodo di voto vigente al Senato varia a seconda del numero di eletti in funzione della popolazione ed è di tipo maggioritario a due turni per i collegi in cui vengono eletti da uno a due senatori, mentre è più spesso di tipo proporzionale con la media maggiore quando vi siano tre o più eletti.

La ripartizione attuale è la risultante di un processo riformatore che è stato avviato nell'ultimo ventennio con esiti alterni dopo una lunga stasi, in cui il metodo proporzionale è stato adottato limitatamente ai collegi aventi almeno cinque eletti. Ciò costituiva il riflesso

---

[931] T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlamentaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante*, in *hal-02186814*, 2018, p. 26. Gli Autori dopo aver analizzato le ragioni sottese alla proposta di riforma indagano gli effetti negativi, fra i quali compare il ritaglio delle circoscrizioni.

[932] Ivi, pp.27-30. Gli Autori hanno ipotizzato che in presenza di una riduzione dei deputati pari a 1/3, ossia 385, la quota proporzionale fosse pari al 25%, ossia 96 seggi, come suggerito dal Presidente dell'Assemblea Nazionale François de Rugy.

[933] Ibidem.

[934] Cons. const., décision n° 2008-573 DC, 8 janvier 2009.

[935] T. EHRHARD, O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlamentaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante*, cit., p. 27. Gli Autori calcolano che ad un seggio corrisponderanno 230.000 abitanti contro i 125.000 attuali.

[936] Ivi, p. 42.

[937] Questa riduzione dei componenti non è condivisa dai senatori, come si può evincere dal *Rapport* Larcher. Si veda R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del Presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, cit., pp. 6-7.

pratico di quella tendenza maggioritaria che è stata a lungo prevalente, sebbene quest'ultima fosse inadeguata a dare luogo ad una composizione eterogenea confacente alla natura moderatrice del Senato[938].

Si è avuto un primo tentativo di modifica nel 2000 quando è stato portato a tre eletti il limite inferiore per l'adozione del metodo proporzionale, ad esso è seguito nel 2003 un ripensamento, oggetto di aspre critiche, che ha visto ridurre l'ambito di applicazione a quattro o più eletti. Infine, nel 2013 la rappresentanza proporzionale è stata, nuovamente, ricondotta ai collegi aventi tre o più eletti che corrispondono al 73% dei collegi complessivi.

La soluzione adottata per ultima e tuttora vigente amplia la platea dei senatori eletti con un meccanismo proporzionale rispetto alla previsione originaria e, conseguentemente, favorisce l'assegnazione dei seggi a partiti differenti, ma non sembra garantire, allo stesso tempo, una effettiva rappresentatività delle diverse realtà territoriali in difformità all'art. 24 Const., in cui il Senato assolve la funzione di una Camera di rappresentanza territoriale. È stato osservato in più occasioni che non vi è un eguale peso delle diverse comunità territoriali, in quanto sono presenti in misura maggiore i Comuni e le aree rurali a discapito dei Dipartimenti e delle Regioni per i quali, da ultimo, è stata registrata una crescita della loro importanza che non può dirsi ancora soddisfacente[939]. Questo profilo sebbene sia ritenuto problematico non è stato preso in considerazione dalla proposta di riforma in esame che, al contrario, finisce per rappresentare un ritorno al passato.

Dalle proiezioni più accreditate i collegi interessati dal metodo proporzionale passerebbero dal 73% al 56% dei seggi complessivi determinando un indebolimento del Senato in termini di rappresentatività partitica vanificando i progressi compiuti in tal senso nell'arco dell'ultimo ventennio[940].

5. DEBOLE QUANTO BASTA. LE RIFORME FRANCESI METTONO ALL'ANGOLO IL PARLAMENTO

di *Andrea Maria D'Introno*

SOMMARIO:
5.1 Il revisionismo costituzionale francese: un'inquietante continuità – 5.2 In direzione ostinata e contraria – 5.3 Rappresentanza senza rappresentatività – 5.4 Verso un sistema presidenziale razionalizzato

5.1 Il revisionismo costituzionale francese: un'inquietante continuità

[938] Sulla funzione di riflessione propria del Senato si veda S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2016, pp. 322-7. Sulla necessità di una rappresentanza più equilibrata delle forze politiche si veda F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n°56, 4/2003, pp. 753-6.

[939] Ibidem. Inoltre si veda per la proposta di riforma in senso regionale del Senato, F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, cit., pp. 757-8. Secondo l'A. l'elezione dei senatori in un quadro regionale permetterebbe una ripartizione più equa dei seggi riducendo a pochi casi uno o due eletti.

[940] Di questo avviso è S. BROUARD, *L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?* , in LIEPP *Policy Brief*, n° 39, mars 2019, p. 5.

La storia della Repubblica francese è costellata da ripetuti interventi di revisione costituzionale, molti dei quali sono sfociati nell'elaborazione di un nuovo testo e quindi nell'apertura di una nuova fase repubblicana. Volendo circoscrivere l'esame all'esperienza della Quinta Repubblica, inaugurata con la Costituzione del 1958, sono ben 23 gli interventi di riforma costituzionale – cui si aggiunge l'attuale – di cui due particolarmente significativi per la forma di governo francese. Il primo è senza dubbio rappresentato dalla revisione costituzionale del 1962, la quale ha introdotto l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Tale legittimazione plebiscitaria del Capo dello Stato, unita agli incisivi poteri che la Costituzione già gli attribuiva, ha segnato il passaggio della Repubblica francese ad una forma di governo semipresidenziale[941], nella quale il Presidente della Repubblica – cui compete la nomina del Governo – si trova a "coabitare" con il Parlamento – chiamato ad instaurare un rapporto di fiducia con il Governo medesimo –. Il secondo rilevante intervento di revisione costituzionale (che ha interessato quasi la metà degli articoli della Costituzione) si è registrato in tempi più recenti ad opera della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica.

Prima di addentrarsi nell'esame del complessivo disegno riformatore, del quale l'attuale proposta di revisione costituzionale appare naturale completamento, occorre svolgere alcune considerazioni preliminari sulla tendenza francese al revisionismo costituzionale.

Volendo indagare le ragioni di una prassi che ha visto il ciclico alternarsi di momenti di rottura costituzionale ad altri di semplice manutenzione[942], possono registrarsi alcuni punti fermi. In primo luogo, va detto che l'ordinamento costituzionale francese non conosce quella decisa separazione, tipica di altri ordinamenti, tra potere costituente e potere di revisione, sicché risulta più agevole da un punto di vista culturale rimettere in discussione ovvero rinnegare il testo costituzionale di riferimento. In secondo luogo, la revisione costituzionale ha rappresentato in diverse occasioni lo strumento per fare ordine nella forma di governo "sbiadita" della Costituzione del 1958, nella quale convivono meccanismi ed istituti ambigui, tali da prestare il fianco a letture ora in senso parlamentare ora in senso presidenziale. Questo bisogno di certezza del quadro costituzionale è emerso in modo particolare in occasione della riforma costituzionale del 2008, la quale accoglieva parzialmente le indicazioni del comitato Balladur, costituito dal Presidente Sarkozy per assicurare «*una più chiara attribuzione di poteri, strumenti e responsabilità*»[943] all'interno del sistema.

---

[941] M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, 1997, p. 350, il quale, analizzando le due anime (presidenziale e parlamentare) sottese a tale forma di governo, sostiene che «*non pare possibile privilegiare uno dei due elementi che compongono lo schema teorico della forma di governo semi-presidenziale e di conseguenza, questa, essendo irriducibile tanto al classico modello presidenziale quanto a quello parlamentare, ha tutte le carte in regola per essere considerata una categoria scientificamente distinta. Se si preferisce si potrà parlare di "costituzioni a molteplice virtualità", a seconda della prevalenza che l'una o l'altra componente potranno assumere nei fatti*». Cfr. anche M. VOLPI, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 1979; ID., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, p. 51; ID., *Forme di governo e revisione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998.

[942] M. CALAMO SPECCHIA, *La revisione della Costituzione in Francia. Tra rovesciamenti di regime e manutenzione costituzionale*, in F. PALERMO (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 109 ss.

[943] S. VENTURA, *I poteri del presidente nella V Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 533.

Il bisogno di certezza sembra essersi recentemente trasformato in una certa ansia di razionalizzazione[944]. A partire dal 2000 si sono infatti susseguite ben 12 delle 23 revisioni costituzionali, sintomo di una crisi delle istituzioni repubblicane che, a propria volta, finisce per alimentare l'idea che la revisione costituzionale sia la panacea di tutti i mali. Eppure, la vicenda storica della Francia, così come lo stesso afflato riformatore francese proteso verso una costante operazione di sintesi tra modelli costituzionali, ha finito per dimostrarsi meno efficace di quanto ritenesse di apparire. La medicina si è così rivelata più amara della cura.

Lo stesso modello Debré, posto a fondamento della Costituzione del 1958, costruiva il semipresidenzialismo sull'illusoria idea di combinare i vantaggi del parlamentarismo con quelli del presidenzialismo e quindi poter beneficiare di un sistema all'interno del quale un Governo forte, di nomina presidenziale, coesistesse con un Parlamento forte, in forza del principio di responsabilità parlamentare. In realtà, per un'eterogenesi dei fini, il modello semipresidenziale ha finito per cumulare gli svantaggi dei due modelli, sommando l'irresponsabilità del vertice dell'Esecutivo con la fragilità dei Governi. Di qui l'esigenza di far ordine nel sistema costituzionale francese, di cui il comitato Balladur[945] si è fatto carico, promuovendo nel 2008 un progetto di riforma volto a contenere i poteri del Presidente della Repubblica e a rafforzare il ruolo del Parlamento, in un'ottica di più generale valorizzazione della volontà espressa dal corpo elettorale.

Il rapporto Balladur, pur prendendo le mosse dal fallimento del sistema semipresidenziale francese, è di estremo interesse per il costituzionalismo contemporaneo[946], poiché traduce nero su bianco le aspirazioni che muovono (e da sempre affannano) le moderne democrazie. Esse sono: il rafforzamento del ruolo del Governo unito al rafforzamento della relativa responsabilità verso gli organi parlamentari; il ripristino dell'autorevolezza istituzionale del Parlamento, nel contesto di un generale declino storico; il potenziamento di una giustizia costituzionale in grado di incidere sulla sfera politica e costituzionale. La soluzione Balladur, malgrado le premesse, non abbandona nella sostanza la forma di governo semipresidenziale, preferendo operare nel segno della razionalizzazione. L'impianto costituzionale resta quello dualista originario[947], con l'elezione diretta del Capo dello Stato ed un Parlamento, per forza di cose, inevitabilmente marginalizzato.

Anche il rapporto tra Esecutivo e Parlamento definito dalla Costituzione del 1958 risponde ad una logica in parte anacronistica. Gli strumenti di razionalizzazione introdotti nel 1958 per consentire al Governo di imporre comunque la propria volontà sull'Assemblea Nazionale sono il frutto di una generale sfiducia nell'istituzione parlamentare, considerata frammentaria

---

[944] M. LASCOMBE, *«La Ve République se meurt, la Ve République est morte»*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 292, mette in luce il diffondersi di una *révisionnite* patologica, che interviene sempre più sullo «*statuto e i poteri delle istituzioni essenziali del regime*».

[945] B. ACCOYER, L*'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle*, in *1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 s.

[946] E. CHELI, *La riforma della Costituzione in Francia*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html,19 novembre 2008.

[947] V. G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI O. MASSARI. G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 99 ss.; ID., *Forma di governo semipresidenziale e sistemi elettorali*, in L. PERGORARO E A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 345 ss., il quale sostiene che la superiorità di una forma di governo "flessibile", fondata sul dualismo all'interno del potere esecutivo, sia sotto il profilo della stabilità e della decisionalità sia sotto quello dell'esistenza del valido contrappeso che sarebbe rappresentato dalla *cohabitation*.

ed in generale debole da un punto di vista strutturale[948], a causa del cumulo dei mandati e della tendenza municipalista dei suoi componenti. La debolezza del Parlamento è, dunque, la causa[949] e non l'effetto della razionalizzazione del sistema semipresidenziale.

Deve, peraltro, essere rammentata un'altra significativa circostanza. La forma di governo semipresidenziale della Quinta Repubblica non fu una scelta consapevole dei gollisti del 1958, ma piuttosto il frutto di un processo di deviazione [950] dall'originario modello parlamentare innescatosi con il referendum del 1962 e di una prassi costituzionale solo parzialmente aderente al dettato costituzionale. Di qui la non necessitata equazione tra Quinta Repubblica e regime semipresidenziale. La prassi ha dimostrato un costante scollamento tra Costituzione e attività politica, costruendo una forma di governo a geometria variabile[951], nella cui definizione il testo costituzionale (con le annesse ripetute modifiche) ha svolto un ruolo modesto e sempre relativo. Ne è prova l'alternanza tra fasi di più accentuato presidenzialismo e fasi di ritorno al parlamentarismo dipendente ora dalla creazione ora dalla rottura del *fait majoritaire*, vale a dire della congiunzione delle maggioranze.

Tali considerazioni sono utili al fine di circoscrivere l'effettiva capacità innovatrice del revisionismo costituzionale francese. Da un lato, esso è conseguenza di un più ampio processo di trasformazione politica del paese che il testo costituzionale finisce per sanzionare. Dall'altro, non può pretendersi di conformare la realtà politica del sistema – retta da interpretazioni e prassi costituzionali – ricorrendo alla revisione costituzionale, dal momento che tale scelta finirebbe per essere contraddetta dalla Costituzione "vivente". In un sistema del genere la valutazione di una riforma costituzionale non può, dunque, essere circoscritta all'esame delle innovazioni apportate al documento costituzionale, ma deve più correttamente riguardare l'analisi della prassi costituzionale sulla quale essa si innesta.

5.2 In direzione ostinata e contraria

L'attuale riforma istituzionale francese e l'impatto che la stessa è destinata ad operare sulla forma di governo possono essere compresi soltanto avendo come referente lo spirito della riforma costituzionale del 2008. Il ridimensionamento del ruolo svolto dal Parlamento all'interno della Quinta Repubblica sembrerebbe porsi, infatti, in netta controtendenza rispetto al programma di ricentralizzazione parlamentare[952] attuato nel 2008. Vale pertanto la pena ai fini della trattazione ripercorrerne, seppur sommariamente, le principali innovazioni.

---

[948] M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008.

[949] M. DUVERGER, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 260. In un'altra opera lo studioso rileva che «*Dans son texte originaire, la Constitution de la V République mélange des éléments archaïques évocant l'orléanisme et des éléments modernes correspondant à un "parlamentarisme rationalisé"*» (ID., *Le syistème politique français*, Paris, PUF, 1990, pp. 174-178).

[950] M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in G. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 55

[951] L'espressione si deve a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 666).

[952] J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008, p. 48.

La Costituzione del 1958, ispirata da un generale intento di razionalizzazione del sistema parlamentare, presenta diverse disposizioni[953] che limitano fortemente le prerogative del Parlamento [954] collocandolo all'interno di un sistema maggioritario a forte impronta presidenziale, che ha rappresentato il principale fattore di continuità [955] dell'esperienza quintorepubblicana. La riforma costituzionale del 2008 ha tentato di arginare tale squilibrio istituzionale introducendo una serie di misure tese al rafforzamento delle prerogative del Parlamento, le quali, pur globalmente positive[956], non sono tuttavia riuscite ad assicurare un effettivo riequilibrio nei rapporti di forza tra Parlamento ed Esecutivo[957].

La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 nasce con l'ambizione di modernizzare le istituzioni della Quinta Repubblica. La modalità prescelta è tuttavia ambigua: conservare l'assetto istituzionale fino ad allora maturato ed al contempo ridefinire le dinamiche interne alla forma di governo. Il Parlamento ne esce per certi versi rafforzato[958] grazie al recepimento di prassi (si pensi a quella dell'emendamento) riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, dietro a tale cortina parlamentare la riforma del 2008 finisce nel complesso per collocarsi nel processo di progressiva presidenzializzazione della forma di governo francese, avviato a partire dal 2000. La definizione del ruolo del Presidente della Repubblica si riallaccia alla tradizione dualista successiva al 1962, anche se la riforma

---

[953] Si possono citare, tra gli altri, l'art. 48 della Cost. sulla determinazione dell'ordine del giorno, l'art. 49, 3° comma Cost. sulla questione di fiducia o l'art. 44 Cost. relativo al diritto di emendamento ed al voto bloccato.

[954] La dottrina è concorde nel ritenere che con l'adozione della Costituzione del 1958 il Parlamento francese sia entrato in una fase di generale debolezza politico-istituzionale. Per tutti, si veda A. CHANDERNAGOR, *Un Parlament, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.

[955] Cfr., J.-P. DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la V Rèpublique*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 82 ss..

[956] P. TÜRK, *La revalorisation du Parlement: jusqu'ou?*, in *Cahier français*, 397, 2017, p. 17

[957] Le ragioni che hanno portato al sostanziale fallimento della riforma del 2008 sono principalmente dovute all'incapacità del Parlamento di sfuggire alla "*subordinazione interiorizzata"* indotta dal *fait majoritaire* (quest'ultimo, di fatto, dotato di un vero e proprio "*valore sovracostituzionale").* In tal senso, H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, p. 77. Non sono tuttavia mancati precisi limiti interni alla riforma stessa (la valorizzazione del lavoro in commissione che non si è tradotta in un pieno potenziamento dell'istituzione parlamentare e nel miglioramento della qualità legislativa, l'eccessivo numero degli emendamenti presentati nel corso della discussione e il mancato rilievo riconosciuto all'étude d'impact da allegare a ogni progetto di legge). Cfr. H. HOURDIN, *La révision cosnstitutionnel du 2008. Un premier bilan*, Fondation pour l'innovation politique, in *fondapol.org*, octobre 2018, p. 19.

[958] Un primo gruppo di misure è volto a migliorare l'attività legislativa del Parlamento. Tra queste si annoverano il potenziamento del numero e dei poteri delle commissioni parlamentari permanenti; la limitazione dell'uso da parte del Governo della questione di fiducia solo alle leggi finanziarie e di sicurezza sociale e ad un testo per sessione; l'introduzione della facoltà di ciascuna camera di adottare in qualunque campo di propria competenza risoluzioni che non hanno effetti vincolanti ma che rappresentano manifestazioni di intenti e che contribuiscono a liberare l'atto legislativo della funzione tribunizia che finiva con l'offuscarne il carattere normativo. Un secondo gruppo di misure attiene ai poteri dei Presidenti d'Assemblea. Ne fanno parte le norme che regolano il potere di fissare l'o.d.g.; il potere di opporre l'irricevibilità di un progetto di legge che invada che competenze legislative; il potere di dichiarare l'urgenza di un testo in approvazione con conseguente convocazione della commissione mista paritaria. Infine, l'ultimo gruppo di misure potenzia il ruolo del Parlamento nei rapporti con l'Unione europea, mediante l'istituzione di un apposito *commission charrgée des affaires européens* all'interno di ciascuna camera e attraverso l'obbligo di comunicazione da parte del Governo di tutti gli atti (e dunque non solo gli atti di natura legislativa) in corso di approvazione a livello comunitario, formalizzando in tal modo una più stretta collaborazione e partecipazione del Parlamento alla fase ascendente del processo di integrazione comunitaria.

non recepisce la proposta (centrale) del comitato Balladur di riforma degli artt. 5 e 20 Cost.[959], attribuendo al Presidente il potere di definire la politica nazionale, che il Governo avrebbe dovuto condurre (e non più concorrere a determinare).

Al netto di tali ambiguità, si è autorevolmente sostenuto che la riforma del 2008 abbia operato una riparlamentarizzazione[960] della forma di governo francese e che pertanto le riforme *macronienne* segnino un punto di rottura rispetto a tale tendenza. Tuttavia, il riconoscimento di più ampi diritti dei parlamentari operato nel 2008 va comunque collocato nel solco della particolare fase che sta attraversando la Repubblica francese a partire dal 2000 che, per giudizio comune[961], ha segnato una trasformazione in senso presidenziale della forma di governo. In tale ottica, pertanto, il rafforzamento del Parlamento deve essere letto in coerenza con tale trasformazione come l'espressione della necessità di creare – in linea con il modello statunitense – adeguati contrappesi all'emergere di un Esecutivo sempre più forte e dotato, al vertice, di una legittimazione popolare. Sembra perciò più opportuno parlare di "valorizzazione" [962] del Parlamento nella nuova forma di governo presidenziale. Così interpretata, la riforma attuale si pone in linea di continuità e non di rottura rispetto alla revisione costituzionale operata dal 2008.

Prendendo a prestito un'affermazione di Mény[963], occorre evidenziare che «*la Quinta Repubblica ha fatto ad alta voce quello che la maggior parte dei sistemi ha messo in opera con più tatto e discrezione*». Da un'analisi comparata delle realtà politico-istituzionali delle principali democrazie contemporanee emerge infatti una generale tendenza alla razionalizzazione del sistema parlamentare in via di prassi. Ne danno testimonianza, ad esempio, il sempre più frequente ricorso alla decretazione emergenziale così come l'assorbente mole dei disegni di legge di origine governativa. Il problema dell'individuazione di un ruolo adeguato delle Assemblee parlamentari nei sistemi in cui il vertice dell'Esecutivo è eletto, o comunque legittimato direttamente, dai cittadini, coinvolge in modo più o meno diretto la generalità delle democrazie occidentali contemporanee, a prescindere dalla forma di governo adottata[964] (lo si rinviene, infatti, tanto in sistemi presidenziali, come quello statunitense, quanto in sistemi parlamentari, come quello del Regno Unito).

---

[959] J. PINI, *Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 2008 (n. hors-série), pp. 89-91; M. LASCOMBE, *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent*, in *La semaine juridique, JCP*, 30 juillet 2008, pp. 35ss.

[960] J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 2008, n. 126, p. 47 ss;

[961] Cfr. S. CECCANTI, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo "quinquennato"*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. BALDINI e M. LAZAR, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 s.; S. BONFIGLIO, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato-Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Giappichelli, Torino, 2009, in www.astrid.eu; M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008.

[962] J.P. CHEVÈNEMENT, *Revaloriser les puovoirs du Parlement*, in 1958-2008. *Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008, p. 249 s.

[963] Y. MENY, *La V République: archaïque ou post-moderne?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018, p. 23.

[964] In Italia, come noto, il nodo relativo al ruolo delle Assemblee elettive si riscontra con particolare evidenza a livello regionale, nell'ambito della forma di governo delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e in una qualche misura interessa altresì, da una quindicina d'anni, anche il livello statale.

La tendenza comune sembra comunque quella del superamento della fase storica del Parlamento legislatore, nell'ampia accezione politica di sede in cui maggioranza e opposizione ricercano un accordo per quanto possibile ampio sulle leggi da approvare. Trattasi di una condizione che accomuna tutti gli ordinamenti democratici la cui stabilità poggia su strutture di partito forti o su altre forme di compensazione dell'eventuale debolezza partitica. Ciononostante, non è un assunto insuperabile l'equazione tra forma di governo monistico e Parlamento debole, dal momento che in alcune circostanze anche forme di governo presidenziale possono presentare Assemblee reattive (si pensi al Congresso degli Stati Uniti). Per questo è sempre importante contestualizzare [965] la forma di governo all'interno di una specifica forma di stato.

Le modifiche strutturali oggetto della riforma Macron completano, dunque, le modifiche funzionali del Parlamento oggetto della riforma del 2008. La valorizzazione del Parlamento è, cioè, accompagnata ad un progressivo quanto inevitabile depotenziamento istituzionale, finalizzato a garantire la coerenza tra decisioni politiche di vertice e prodotto legislativo. In questi termini il Parlamento francese, come contraltare alla perdita della "signoria legislativa", vede rinvigoriti i poteri di indirizzo e di controllo sull'Esecutivo, trasformandosi in organo di valutazione delle politiche pubbliche[966]. Se, dunque, all'interno della forma di governo francese si è assistito ad un mutamento del ruolo del Parlamento che ne ha spostato in avanti il baricentro dell'attività – dal momento che non opera più tradizionalmente *ex ante* come decisore ma *ex post* come controllore – è naturale che la riduzione del numero dei parlamentari, oggi in discussione, rappresenti il logico completamento di tale trasformazione. Il pluralismo democratico sotteso alla necessità di un numero elevato di membri delle Assemblee elettive è infatti funzionale a garantire il massimo grado possibile di dibattito politico necessario all'assunzione delle scelte legislative. Nel momento in cui tale prerogativa viene sacrificata in nome di un generale disegno presidenzialista è logico ritenere che tanto il numero elevato dei parlamentari quanto la rappresentatività delle Camere non siano da

[965] F. LANCHESTER, *La riforma della Costituzione in Francia*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008.

[966] Sui nuovi poteri parlamentari si veda N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008, il quale evidenzia come la valorizzazione del Parlamento all'interno della fase presidenziale della Quinta Repubblica si sia realizzata: a) prevedendo un controllo sulle nomine effettuate dal Presidente della Repubblica da parte delle commissioni parlamentari, e attribuendo ad esse il potere di opporsi alle stesse, a maggioranza qualificata (art. 13; si veda altresì l'art. 56, che prevede un parere delle commissioni parlamentari sulle nomine dei giudici costituzionali spettanti ai Presidenti di Assemblea); b) introducendo la possibilità per il Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti alle Camere riunite, dando eventualmente luogo ad un dibattito, senza voto (art. 18); c) consentendo, in via generale, il voto di risoluzioni da parte delle Assemblea (in precedenza ammesse, ma, secondo quanto stabilito dal *Conseil constitutionnel* a partire dal 1959, limitatamente a decisioni di ordine interno)11, alla cui iscrizione all'ordine del giorno può comunque opporsi il Governo (art. 34, comma 1); d) rafforzando il legame tra Parlamento e Corte dei conti, in particolare stabilendo che questa assista il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo; mentre è chiamata ad assistere sia il Parlamento che il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche (art. 47, comma. 2); e) inserendo in Costituzione una disciplina delle commissioni d'inchiesta (già conosciute nella prassi e nei regolamenti parlamentari, dal 1958 in poi), in seno a ciascuna Assemblea, finalizzate all'esercizio di missioni di controllo e di valutazione (art. 51, comma 2); f) adeguando le procedure comunitarie alle significative novità introdotte, anche sulla spinta della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*, dal trattato di Lisbona, che come è noto coinvolge anche i Parlamenti nei processi decisionali dell'Unione europea, in particolare istituendo una Commissione per gli affari europei presso ciascuna Assemblea e consentendo il voto di "risoluzioni europee" sulle proposte di atti comunitari (art. 88, comma 4).

ritenersi indispensabili ai fini dello svolgimento di compiti di valutazione e controllo delle politiche pubbliche. In altri termini, una volta mutato il ruolo del Parlamento non ha più senso conservare la struttura che in precedenza risultava funzionale all'adempimento delle funzioni connesse a tale ruolo.

5.3 Rappresentanza senza rappresentatività

Sotto l'egida della maggiore "efficacia" e "rappresentatività" del Parlamento la presidenza Macron ha promosso un significativo intervento riformatore della struttura istituzionale delle Camere, le cui direttrici principali sono rappresentate dall'introduzione di una componente proporzionale nel sistema elettorale e dalla riduzione del numero dei parlamentari. I progetti di legge organica ed ordinaria a tal fine predisposti dal Governo, lungi dal soddisfare le declamate esigenze, prendono le mosse dalle dinamiche istituzionali affermatesi all'indomani della Costituzione del 1958.

In via preliminare va detto che la proposta di riduzione del numero di parlamentari non registra quel carattere di indispensabilità paventato dal Presidente della Repubblica. L'esigenza è, infatti, squisitamente politica dal momento che tale proposta fu sostenuta nel corso della campagna presidenziale del 2017 da tutti i candidati – ad eccezione di Benoit Hamon del Partito Socialista e di Jean-Luc Mélanchon[967] de *La France Insoumise* –. L'attuale rapporto abitanti per deputato è infatti nella media dei Paesi europei con popolazione comparabile alla Francia. Al contrario, l'inserimento di una riforma di tale portata all'interno di un progetto di legge organica recante lo stesso titolo («*per un rinnovamento della vita democratica*») degli altri due progetti di legge (costituzionale e ordinaria) dello stesso trittico riformatore, finisce per mascherare[968] il contenuto effettivo della revisione istituzionale in corso.

In primo luogo, va destituita di fondamento l'idea secondo cui la riduzione del numero dei parlamentari sia utile ad una maggiore efficacia[969] dell'azione del Parlamento. Da un lato, in una prospettiva comparata, i risultati legislativi dell'attuale Assemblea nazionale sono in linea con quelli delle istituzioni parlamentari degli altri Paesi europei. Dall'altro, la riduzione dei parlamentari determinerebbe, al contrario, un pregiudizio sulla «dimensione multifunzionale» [970] delle Assemblee, dal momento che numerose sono le attività non legislative da queste svolte. L'efficacia parlamentare va misurata in relazione al grado di incidenza delle scelte del Parlamento rispetto al Governo, la quale finisce per essere irrimediabilmente conculcata da una diminuzione del numero dei componenti delle Camere.

---

[967] Il quale si dimostrò comunque favorevole all'abolizione del Senato. Cfr. R. CASELLA e M. MALAVICINI, *Francia: le proposte di riforma costituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 6, 2017, pp. 6 ss..

[968] In tale senso, T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in *blog.juspoliticum.com*, 13 juin 2018, p. 1..

[969] La nozione è stata indagata nelle sue molteplici manifestazioni da P. AVRIL, *Renforcer le Parlement: qu'est-ceà dire?*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, pp. 9 ss..

[970] In riferimento all'impatto negativo della riduzione del numero dei parlamentari sulla capacità del Parlamento di svolgere molteplici funzioni (legislativa, di controllo, di valutazione, di informazione) e di porsi come "istituzione del pluralismo", si veda T. EHRHARD – O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valutation* ex-ante, in *LIEPP Working Paper (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation del Politiques Publiques)*, n. 75, 2/2018, pp. 16.

Inoltre, la prospettata riduzione del numero dei parlamentari non garantirebbe neppure la maggiore «rappresentatività» [971] politica e territoriale del Parlamento. Rispetto alle componenti politiche, infatti, l'effetto della riforma unito alla marginalità della quota proporzionale introdotta non è in grado di incidere sulla complessiva dinamica maggioritaria. Quanto alla rappresentatività territoriale, la riduzione del numero dei seggi con la garanzia di almeno un deputato e un senatore per dipartimento finisce per accentuare le disparità[972] esistenti tra circoscrizioni elettorali e tra dipartimenti. Va evidenziato come l'aumento delle dimensioni territoriali e demografiche dei singoli collegi finisca inevitabilmente per allontanare i deputati dalle istanze del territorio, avvicinandoli a politiche nazionali. Tale prossimità determina il naturale condizionamento delle elezioni parlamentari da parte di quelle presidenziali, con ulteriore rafforzamento del partito del Presidente[973].

Non va peraltro trascurato l'impatto negativo che tale riforma avrà in termini di riduzione dell'autonomia del singolo parlamentare rispetto al proprio partito: avendo quest'ultimo a disposizione meno circoscrizioni in cui presentare le proprie candidature si ridurrà la forbice di selezione dei candidati, con preferenza per quei candidati che nella passata legislatura siano stati maggiormente allineati rispetto alle indicazioni del gruppo parlamentare. In definitiva, l'innesto del taglio dei parlamentari su un sistema elettorale a prevalenza maggioritario, contrariamente a quanto auspicato, darà vita ad una rappresentanza politica priva di rappresentatività, impedendo alle forze minoritarie (come *La France Insoumise*, il *Front National*, il Partito comunista e in parte anche il *Mouvement démocrate*), il cui consenso è territorialmente concentrato, di controbilanciare la sovra-rappresentanza [974] delle forze maggioritarie, per via dei pochi seggi assegnati con il proporzionale e l'assenza di un adeguato raccordo tra i due scrutini.

Infine, la riduzione del numero dei parlamentari compromette gravemente il rapporto di prossimità tra rappresentante ed elettore. La distanza, tanto geografica quanto psicologica[975],

---

[971] In riferimento all'impatto negativo della riduzione del numero dei parlamentari sulla capacità del Parlamento di svolgere molteplici funzioni (legislativa, di controllo, di valutazione, di informazione) e di porsi come "istituzione del pluralismo", si veda T. EHRHARD – O. ROZENBERG, *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valutation* ex-ante, in *LIEPP Working Paper (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation del Politiques Publiques)*, n. 75, 2/2018, pp. 16.

[972] Applicando la diminuzione dei seggi alla realtà attuale, trenta dipartimenti disporrebbero di un solo deputato, contro i due attuali, mentre la metà dei dipartimenti esprimerebbero un solo senatore. Nella quota proporzionale ridisegnata dalla riforma, invece, rientrerebbe il 70% dei senatori (170 contro 74 eletti con scrutinio maggioritario) a fronte dell'attuale 73%, con paradossale riduzione della percentuale dei senatori eletti su base proporzionale. cfr., G. JACQUOT - F. VIGNAL, *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in *publicsenat.fr*, 5 avril 2018

[973] Secondo T. EHRAHRD, *Débat: réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 3, 2017, p. 389, la complessiva riforma elettorale (riduzione del numero dei parlamentari ed introduzione di una limitata componente proporzionale) avrà come effetto l'instaurazione di un sistema di «*fait majoritaire* accresciuto».

[974] Per P. MARTIN, *Les modes de scrutin et la V^e République, in Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V^e République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 148-149, la marcata riduzione del numero delle circoscrizioni sullo stesso territorio produrrà l'effetto di «accentuare fortemente la dinamica maggioritaria dello scrutinio uninominale, riducendo sensibilmente le opportunità per le forze minoritarie di ottenere dei seggi».

[975] E. SCHOETTL, *Les révision constitutionnelles depuis trent'ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La Ve République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, p. 56.

è inevitabile per i deputati eletti con sistema proporzionale basato su lista nazionale ma è altresì esasperata per quei deputati eletti con sistema maggioritario in collegi di dimensioni raddoppiate rispetto a quelle attuali.

Sotto un diverso angolo di visuale, l'inutilità della proposta di riduzione del numero dei parlamentari era stata altresì evidenziata in relazione all'obiettivo di rafforzare la fiducia nelle istituzioni, dal Presidente del Senato Larcher. A differenza dell'Assemblea Nazionale, dominata da un'ampia maggioranza del partito presidenziale *La République en Marche*, il Senato risultava controllato da *Les Républicains*, principale gruppo di opposizione, uscito rafforzato dalle elezioni del 24 settembre 2017. Nel Rapporto «*Mieux faire la loi, mieux contrôler l'action du Gouvernement, réconcilier les citoyens avec le Parlement. Pour une révision constitutionnelle utile à la France*» presentato il 24 gennaio 2018 dal gruppo di lavoro costituitosi al Senato[976], evidenziava come la riduzione del numero dei parlamentari, lungi dall'essere necessaria al migliore funzionamento della democrazia, per non frustrare la fiducia dei cittadini (*i.e.* rappresentatività) nelle istituzioni avrebbe dovuto in ogni caso salvaguardare la rappresentanza territoriale. Per far questo si proponeva di non precostituire la quantità di seggi da sopprimere ma di mantenere l'equilibrio tra deputati e senatori rispetto al numero totale di parlamentari (pari al rapporto del 62% dei primi contro il 38 % dei secondi).

Accogliendo parzialmente le osservazioni dell'opposizione, il progetto di legge organica all'art. 1 prevede la riduzione del 25% del numero dei parlamentari, passando i membri dell'Assemblea Nazionale da 577 a 433 e quelli del Senato da 348 a 261, così preservando il rapporto tra numero dei deputati e dei senatori.

Inoltre, alcune perplessità solleva la modalità di riduzione del numero dei senatori. L'art. 16 del progetto di legge organica prevede, infatti, che, al fine di garantire la simultanea applicazione ai due gruppi di senatori (*série* 1 e 2) della riduzione, si proceda in via del tutto eccezionale al rinnovo integrale del Senato entro il 2021[977], in luogo dell'ordinario rinnovo parziale ogni tre anni dell'intera Assemblea. La scelta, mossa dall'idea di evitare che un rinnovo parziale del collegio senatoriale con la nuova legge organica sulla composizione ridotta unita alla nuova legislazione elettorale determini un eccessivo squilibrio, dal momento che finisce per incidere in modo irragionevole sulla durata del mandato senatoriale. Secondo tale ricostruzione[978], il primo gruppo di senatori eletto nel 2017 vedrà il proprio mandato ridursi di due anni, mentre il secondo eletto nel 2014 aumentare di un ulteriore anno e nel 2021, in forza dell'obbligo costituzionale di rinnovamento parziale del Senato, gli eletti della

[976] Il Rapporto Larcher si articolava in 40 proposte di revisione costituzionale le quali si muovevano lungo quattro direttrici, all'interno di cinque distinti ambiti di intervento. In particolare, le direttrici individuate indicavano la necessità di «*assicurare la rappresentanza di tutti i territori della Repubblica nella loro diversità, rinnovare il lavoro del Parlamento al fine di migliorare la qualità della legge e lottare contro l'inflazione normativa, rafforzare l'attività di controllo e di valutazione del Parlamento, adeguare il funzionamento di certe istituzioni e in particolare di quelle giudiziarie*». Per un'analisi più articolata, si vedano P. PICIACCHIA, *Sullo sfondo del progetto di rilancio dell'UE e della linea in politica estera: le questioni istituzionali (aperte) del quinquennato Macron*, in *Nomos*, 1-2018, p. 9; A. LEMARIÉ, *Réforme des institutions: les exigences de Gérard Larcher*, in *Le Monde*, 17 novembre 2017; ID., *Réforme constitutionelle: Gérard Larcher présente ses conditions*, *ivi*, 24 gennaio 2018.

[977] Il limite temporale è stato individuato come il più opportuno dal momento che entro quella data il Senato avrà la possibilità di costituirsi sulla scorta dei risultati delle diverse consultazioni locali (rinnovamento generale dei consigli municipali, elezioni dipartimentali e regionali del 2020).

[978] R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, 3/2018, p. 11.

série 1 rimarranno in carica solo tre anni, mentre quelli della *série* 2 disporranno di un ordinario mandato di sei anni.

5.4 Verso un sistema presidenziale razionalizzato

È stato osservato[979] che, laddove approvata, la revisione costituzionale promossa dalla presidenza Macron sarebbe la prima dal 1958 ad avere ad oggetto una regressione dei diritti dei parlamentari. Emerge, infatti, non troppo efficacemente dissimulato dagli obiettivi di razionalizzazione istituzionale, un preciso disegno di depotenziamento del ruolo del Parlamento francese. La proposta di legge costituzionale e le proposte di legge organica ed ordinaria esprimono nettamente un indebolimento della capacità delle Assemblee di (im)porsi come interlocutore necessario del Governo, che ne esce invece rafforzato ed onnipresente.

Volendo trarre le fila del discorso, le misure proposte, posta la totale ininfluenza rispetto al complessivo efficentamento della macchina istituzionale, sembrano piuttosto recuperare la logica di necessaria efficacia dell'azione di Governo. Circoscrivendo l'analisi alle riforme della struttura delle Camere, è chiaro come un intervento di riduzione senza precedenti del numero dei parlamentari rivesta un ruolo essenziale[980] nella generale opera di chirurgia dei poteri quintorepubblicani dal momento che interviene direttamente sul sostrato politico-partitico da cui le istituzioni traggono la propria incisività.

Le proposte di riforma istituzionale (riduzione del numero dei parlamentari, divieto di cumulo dei mandati elettivi e introduzione di una quota proporzionale per l'Assemblea nazionale) creano le condizioni per una riduzione da un lato dell'autonomia del parlamentare rispetto al proprio gruppo di appartenenza e dall'altro della capacità dei gruppi di opposizione di operare da contrappeso istituzionale del Governo. Neppure la quota di proporzionale (soli 87 seggi su 433) in favore di questi ultimi è in grado di ribaltare la solidarietà politica tra il Governo di nomina presidenziale e la maggioranza presente nell'Assemblea nazionale.

Tali considerazioni inducono a soffermarsi con maggiore attenzione sulle implicazioni che la nuova struttura del Parlamento francese determinerà sul ruolo svolto dal Capo dello Stato.

La strategia messa in atto da Macron muove dall'esigenza di recuperare il carattere *régalienne* del Presidente della Repubblica[981], in virtù del quale spetti a quest'ultimo un ruolo *super partes* (*Chef d'État jupitérien*) di indirizzo, attraverso cui procedere all'individuazione delle grandi priorità nazionali che il Governo è chiamato ad attuare senza troppi ostacoli.

---

[979] Cfr., J.-P. CAMBY, *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (*1958-2018. La V République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, p. 105, «*dopo la revisione del 29 ottobre 1974, è raro che una revisione della Costituzione non abbia avuto per oggetto principale o per evidente effetto secondario un rafforzamento dei diritti del Parlamento (...)*». Al riguardo, H. PORTELLI, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in Pouvoirs, 166, 2018, pp. 69 ss., sottolinea come dai tempi della Costituzione del 1958, nonostante le numerose revisioni costituzionali – nessuna delle quali promossa direttamente dalle Camere –, il Parlamento sia rimasto in una «*posizione subalterna*» nei confronti dell'Esecutivo.

[980] T. EHRHARD, *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, op. cit., p. 2.

[981] Sul progetto di riforma del ruolo del Capo dello Stato in senso monarchico-cesarista, si veda J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la V République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017, pp. 657 ss.. Sul «*sogno gollista*» di una Quinta Repubblica fondata su un «*monarca repubblicano al di sopra dei partiti*» ovvero su un «*presidenzialismo effettivo e democratico*», ma «*senza* droite *e senza* gauche», O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la république gaullienne*, in *Pouvoirs*, 166, 2018, pp. 9 e 10.

In altri termini, quello di Macron non è un attacco diretto all'istituzione parlamentare, ma piuttosto un tentativo di più ampia ristrutturazione della forma di governo della Quinta Repubblica francese, teso alla valorizzazione della figura presidenziale mediante una duplice operazione di allontanamento dagli schieramenti politici e di condizionamento dell'azione governativa. Il presidenzialismo razionalizzato del Presidente Macron si propone di superare il ruolo di *leader* politico svolto dai suoi predecessori (Hollande, Sarkozy, Chirac) i quali, attraverso una sempre più accentuata sovrapposizione[982] tra il ruolo istituzionale ricoperto e l'ideologia partitica portata avanti, hanno finito irrimediabilmente per trasformare il dissenso politico dell'opinione pubblica in perdita di prestigio dell'istituzione.

La revisione istituzionale in corso mira, dunque, a restituire al Capo dello Stato l'autorevolezza negli anni perduta, secondo uno stile che è stato definito «antico ma aggiornato[983]». Due sono le direttrici lungo le quali tale operazione mira ad essere compiuta. In primo luogo, il Presidente della Repubblica diventa organo «insindacabile» di indirizzo politico, titolare del potere di definire il programma che l'Esecutivo da lui nominato provvede a realizzare sotto il controllo presidenziale, unitamente al potere di sollevare il Primo ministro dall'incarico conferito. In secondo luogo, riaffermando un rapporto politico diretto con l'elettorato[984] e privo di mediazioni partitiche, in linea con l'originario assetto gollista della Quinta Repubblica.

È evidente, pertanto, come la riforma costituzionale e la stessa proposta di riduzione del numero dei parlamentari si muovano in tale direzione. Esse, lungi dall'essere le vere *finalità* della revisione in atto, non sono che dei *mezzi* per l'attuazione di un disegno più radicato e profondo. L'esigenza di «efficienza ed effettività» delle procedure parlamentari, alla base della riforma, non deve essere letta in rapporto ai tempi di attività attuali delle Camere – perfettamente in linea rispetto a quelli degli altri Parlamenti europei – all'interno, cioè, di un circuito bicamerale rappresentativo in grado di calmierizzare l'azione di Governo. Al contrario, la riduzione dei tempi di decisione è da rapportare al nuovo ruolo propulsivo che il Presidente delle Repubblica ambisce ad assicurarsi nel sistema costituzionale francese, rispetto al quale il dibattito parlamentare è percepito come un ostacolo alla piena realizzazione del programma presidenziale – che trae diretta legittimazione dal corpo elettorale –.

Lette in tal senso, le riforme proposte mirano ad assicurare al Governo nominato e guidato dal Capo dello Stato una pronta e sicura traduzione legislativa degli impegni programmatici assunti dal Presidente davanti al corpo elettorale[985], senza che le diverse sensibilità politiche

---

[982] M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 71, secondo cui tale sovrapposizione non è superabile neppure con il ricorso da parte del Presidente della Repubblica alla *démission-révocation* del Primo ministro.

[983] Così, J.-P. DEROSIER, *La constance du pouvoir présidentiel de la Ve Rèpublique*, *op. cit*., p. 82, mentre P. IGNAZI, *Macron tra Giove e Minerva*, in R. Brizzi e M. Lazar, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156, definisce «*jupitérien*» lo stile adottato da Macron.

[984] Ne danno prova le principali iniziative adottate subito dopo l'avvio del suo quinquennato (il *message inaugural* al Congresso; il programma di riforme istituzionali; le misure adottate per la moralizzazione della vita pubblica e la presentazione di un progetto per l'Unione europea). Cfr., M. CALAMO SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, *op. cit*., pp. 34 ss..

[985] Emblematica è in tal senso la prassi avviata dal Presidente Macron di firmare i decreti di promulgazione nel corso di una cerimonia pubblica all'Eliseo, alla presenza dei ministri, così da mostrarsi ufficialmente dinanzi all'opinione pubblica come «l'autore politico dei testi legislativi» votati dal Parlamento. Cfr. P. BLACHER, *La Constitution de 1958, toujours d'actualité?*, Paris, *La Documentation française*, 2018, p. 45.

presenti all'interno del partito presidenziale di maggioranza all'Assemblea nazionale possano intervenire in maniera incisiva sul progetto di legge e senza che il Senato possa svolgere il proprio ruolo di contropotere rispetto all'Esecutivo.

La forma di governo mista della Quinta Repubblica ha in sé il germe dell'instabilità. Essa è retta da un delicato rapporto trilatero tra Capo dello Stato, Capo del Governo e Parlamento all'interno del quale non è possibile garantire la massima realizzazione del potere di una delle tre Istituzioni senza pregiudicare la corretta funzionalità delle altre. La prassi politica francese ha mostrato una costante oscillazione tra parlamentarismo e presidenzialismo, sintomo dell'ibridazione del sistema costituzionale. La deriva presidenzialista, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, si è realizzata attraverso l'introduzione di due correttivi al testo costituzionale: l'introduzione del quinquennato e la proroga dell'XI legislatura al fine di determinare un'inversione del calendario delle elezioni del 2002, con anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative. Giuristi e politologi francesi hanno da tempo evidenziato come rappresenti un'anomalia rispetto alle democrazie contemporanee la circostanza che in Francia siano due le elezioni decisive per la conquista del governo. Gli altri sistemi semipresidenziali, infatti, hanno visto la progressiva prevalenza dell'elemento parlamentare con conseguente centralizzazione del Capo di Governo. L'eccezione francese, invece, si propone di garantire la governabilità simulando un apparente dualismo coabitazionista che maschera in realtà un presidenzialismo esacerbato. Si è, infatti, sottolineato come il Presidente della Repubblica francese goda, nell'ambito di una forma di governo che si professa ibrida, di un potere ben più ampio [986] di quello del Capo di Stato all'interno di altre esperienze puramente presidenziali, come quella degli Stati Uniti. Il coabitazionismo è stato considerato dalla maggioranza degli studiosi francesi come una deviazione dal modello di netta contrapposizione tra maggioranza, rappresentata dal Primo ministro, e opposizione, rappresentata dal Presidente. Tale espediente costituzionale, infatti, segna soltanto un'apparente parlamentarizzazione del ruolo del Capo dello Stato [987], che comunque conserverebbe un ruolo decisivo nella politica estera e in quella di difesa, beneficiando di significativi poteri di veto.

L'efficientamento dei processi decisionali, che è alla base tanto della riforma Balladur del 2008 quanto di quella Macron avviata nel 2018, nasconde in realtà un'esigenza di garanzia di puntuale e certa realizzazione delle direttrici di politica generale definite dal Capo dello Stato. Per far questo, dunque, è necessario depotenziare tutti i soggetti intermedi che si frappongono tra la volontà del Presidente della Repubblica – che è, in ultima istanza, la volontà della nazione che lo ha eletto – e l'emanazione dei provvedimenti legislativi. Di qui un duplice intervento di neutralizzazione di possibili controspinte tanto a livello governativo

[986] La dottrina francese è pressoché pacifica nel considerare senza eguali la concentrazione di poteri di cui beneficia il Presidente della Repubblica francese. Si è parlato in proposito di "regime ultrapresidenziale" o "presidenziale dualistico e maggioritario" o "presidenzialista ad eccezione coabitazionista"; Cfr. rispettivamente G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139, C. EMERI C. BIDÉGARY, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997, pp. 276 ss, O. DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73.

[987] G. VEDEL, *Voter oui et comprendre*, in *Le Monde*, 16 settembre 2000, secondo il quale la «*malaugurata coabitazione [...] che certuni pretendono popolare sotto il pretesto che non è intollerabile e che dà luogo ad alcune peripezie pittoresche di cui i media e i giuristi sono ghiotti*» non è che «*una stampella che può essere necessaria in caso di incidente, ma questo non vuol dire che gli incidenti siano benefici e che bisogna provocarli*».

quanto a livello parlamentare. Il disegno riformatore, infatti, non può che essere letto nella sua organicità istituzionale[988]: i poteri del Presidente della Repubblica possono raggiungere la massima potenzialità espressiva solo quando il Capo dello Stato può contare su di un largo sostegno all'Assemblea nazionale, considerato che la concretizzazione delle idee presidenziali passa necessariamente per il tramite del Primo ministro e dei suoi strumenti d'azione (progetti di legge, decreti governativi, ecc.).

La trasformazione della forma di governo francese in senso presidenziale passa attraverso un duplice intervento. In primo luogo, introducendo meccanismi di "razionalizzazione" del sistema parlamentare che permettano al Governo di imporre comunque la propria volontà rispetto all'Assemblea nazionale. La riduzione del numero dei parlamentari, unita alla limitazione del numero dei mandati per ciascun parlamentare, si colloca lungo tale direttrice. In secondo luogo, separando l'imputazione del potere politico dalla relativa responsabilità[989] si è attribuito al Capo dello Stato un potere di indirizzo politico generale non sanzionato dal voto di fiducia con le Camere, che invece lega il solo Esecutivo. La sostanziale irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica rappresenta, ad oggi, il più grave *deficit* di democraticità del sistema francese. La conseguenza di tale operazione è la trasformazione del ruolo del Primo ministro in parafulmine[990] dell'insuccesso delle scelte politiche presidenziali, al verificarsi delle quali finisce per essere prontamente sostituito.

Il prodotto ultimo di tale operazione di snellimento istituzionale è rappresentato dalla definitiva perdita di autorevolezza del Parlamento francese, ridotto a mero ratificatore delle decisioni politiche assunte altrove e sostanzialmente usurpato della principale delle proprie funzioni che è quella legislativa: un Parlamento, in fin dei conti, debole quanto basta.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Partendo dall'analisi compiuta sulle proposte di riforma istituzionale promosse dal Presidente Macron è possibile esprimere alcune considerazioni aventi non soltanto una valenza interna all'ordinamento francese, ma anche esterna in un'ottica comparata con il caso italiano.

L'oggetto principale della riforma francese è il Parlamento che viene ridisegnato nella composizione a partire dalla riduzione dei suoi componenti. A questo si aggiunga l'introduzione del divieto di cumulo dei mandati elettivi nel tempo e l'introduzione di una quota proporzionale per l'assegnazione dei seggi all'Assemblea nazionale. L'insieme di

[988] M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008.

[989] Si è parlato di «un sistema profondamente squilibrato, addirittura perverso, nel quale sotto la copertura dell'unzione elettorale il Presidente della Repubblica governa senza doverne rendere conto a nessuno.». Cfr. B. FRANÇOIS, *Misère de la V République*, Denoel, Paris, 2001, p. 170.

[990] Come sottolineato da A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005, p. 60, il quale fa discendere da tale anomalia il fatto che in cinquant'anni vi siano stati in Francia 18 Primi ministri e ben 33 governi e quindi il "governo di legislatura" costituisca un'assoluta eccezione.

queste misure incide profondamente sulle dinamiche istituzionali generando un assetto politico in cui il Parlamento potrebbe subire una riduzione della propria capacità di porsi come reale interlocutore del Governo nella dialettica politica, in controtendenza alla riforma del 2008 che mirava a costruire adeguati contrappesi all'Esecutivo. La via intrapresa da Macron condurrebbe verosimilmente al passaggio da un parlamentarismo razionalizzato a un parlamentarismo inibito, nel quale il Presidente della Repubblica vedrebbe accentuati i connotati di uno *Chef d'État jupitérien*[991] in grado di dettare l'agenda politica, fissare le linee di intervento e reggere gli equilibri istituzionali. Oltre a ciò, la dose di proporzionale, già da tempo presente nel dibattito politico, diverrebbe in questo progetto di riforma una misura apparente e illusoria, inadeguata ad accrescere la rappresentatività dell'Assemblea nazionale, come emerge dalle verifiche d'impatto. Effetti peggiorativi si produrrebbero anche al Senato che risulterebbe compromesso in termini di pluralismo e di rappresentanza territoriale.

Certo, non vi è nessuna certezza circa l'approvazione della riforma da parte del Parlamento, tant'è che ad oggi i progetti di legge che la compongono sono ancora in attesa di iniziare l'iter parlamentare, ma probabilmente non vedrà la luce. Questo sia in ragione dell'opposizione del Senato, già resa manifesta, che limitatamente al versante costituzionale del progetto detiene un diritto di veto, sia in ragione del fatto che si tratta di una riforma che non "scalda i cuori" dei parlamentari in generale. Il Presidente Macron potrebbe superare il veto senatoriale ricorrendo al referendum diretto (art. 11, *alinéa* 1 della Costituzione), tanto per l'adozione della legge di revisione costituzionale, quanto per l'adozione della legge organica di riduzione del numero dei parlamentari, oltre che quella elettorale (legge ordinaria), ma implicitamente legherebbe la propria permanenza all'Eliseo al successo referendario. Anche gli strumenti del parlamentarismo razionalizzato non potrebbero essergli di particolare aiuto, segnatamente la procedura del "*dernier mot*" che consentirebbe all'Assemblea nazionale, più rispondente ai desiderata presidenziali, di prevalere rispetto all'opposizione del Senato circa la contrazione dei seggi parlamentari, rilevando questa della legge organica. Sebbene possibile giuridicamente, quest'ultima opzione genererebbe una frattura con la maggioranza repubblicana del Senato, che probabilmente il Governo non sarebbe disposto ad affrontare per tutta la restante parte della legislatura. Senza considerare che l'adozione di un solo troncone della riforma minerebbe l'idea di una riforma d'insieme.

Allora, spostando l'attenzione sul caso italiano si comprende, più lucidamente, quale potrebbe essere l'effettiva portata della riduzione del numero dei parlamentari, oggetto esclusivo della legge di revisione costituzionale approvata da entrambe le camere e in attesa della celebrazione del referendum[992].

Entrambe le proposte, infatti, prevedono un'identica riduzione del numero di componenti per ciascuna camera, tuttavia con una proporzione differente: a fronte di una riduzione

---

[991] L'espressione è stata usata da Emmanuel Macron durante un'intervista al quotidiano online *Challanges* il 16 ottobre 2016 «*François Hollande ne croit pas au "président jupitérien*". *Il considère que le Président est devenu un émetteur comme un autre dans la sphère politico-médiatique. Pour ma part, je ne crois pas au président "normal". […]. Pour moi, la fonction présidentielle dans la France démocratique contemporaine doit être exercée par quelqu'un qui, sans estimer être la source de toute chose, doit conduire la société à force de convictions, d'actions et donner un sens clair à sa démarche*». Anche la dottrina ne ha tratto degli spunti di riflessione: O. DUHAMEL, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12.

992 Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.240 del 12-10-2019.

francese di un quarto dei membri delle due assemblee legislative, la proposta italiana ha ridotto di un terzo il numero dei parlamentari, portando a 400 i deputati e a 200 i senatori.

Le differenze, tuttavia, non si attestano solamente nella quota di riduzione ma riguardano anche le modalità con cui le due riforme sono state costruite. La misura francese si inserisce all'interno di un pacchetto di riforme istituzionali, seppur, come è emerso dall'analisi, con temi uniti più da un comune obiettivo finale che da un'idea organica di riforma dell'assetto costituzionale. Differentemente la revisione costituzionale italiana si compone di un'unica legge inserita all'interno di un programma politico di riforme. Questa impostazione fa sì che pur a fronte del peso preponderante che la riforma del taglio dei parlamentari occupa all'interno del progetto francese, si è tentato di introdurre, seppur in maniera debole, alcuni meccanismi di compensazione quali la quota proporzionale, il limite dei mandati nel tempo e il rafforzamento degli strumenti di democrazia partecipativa.

La comparazione fa emergere che, al di là delle molteplici differenze, incidere sul dato numerico dei componenti potrebbe non essere una misura utile al raggiungimento di una maggiore efficienza delle assemblee stesse, ma piuttosto un mezzo per conseguire fini non dichiarati. Il risultato, in concreto, potrebbe essere perciò quello di indebolire il Parlamento e i suoi membri andando a colpire l'essenza stessa della rappresentanza.

BIBLIOGRAFIA

ACCOYER B., L*'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle*, in *1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 ss.;

AVRIL P., *La profession parlementaire*, in *Petites affiches*, n. 152, pp. 11 e ss.;

AVRIL P., *Renforcer le Parlement: qu'est-ceà dire?*, in *Pouvoirs*, 146, 2013, pp. 9 ss.;

BARANGER D., *Le Grand débat national, la Constitution, le régime*, in *La Semaine Juridique - Edition générale*, 22 aprile 2019;

BENETTI J., *Le spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 5-13;

BERGOUGNOUS G., *La multiplication du nombre de groupes parlementaires: pluralismes ou balkanisation de la représentation nationale?*, in *Constitutions*, juillet-septembre 2018, pp. 376-379.

BIAGI R., *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, 2010;

BLACHER P., *La Constitution de 1958, toujours d'actualité?*, Paris, *La Documentation française*, 2018, p. 45;

BLANQUET P., *Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 121, 2020, pp. 71-92.

BONFIGLIO S., *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, in www.astrid.eu, 22-23 maggio 2008;

BOUDON J., *Sur le cumul des mandats : quelle originalité française?*, *Revue du droit public*, n. 6/2010;

BRANTHOME T., *Repères historiques*, in *Petites Affiches*, 152/2014;

BROUARD S., *L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?* , in *LIEPP Policy Brief*, n° 39, mars 2019;

BUGE E. – MORIO C., *Le Grand débat national, apports et limites pour la partecipation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5/2019;

CALAMO SPECCHIA M., *La revisione della Costituzione in Francia. Tra rovesciamenti di regime e manutenzione costituzionale*, in F. PALERMO (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 109 ss.;

CALAMO SPECCHIA M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008;

CALAMO SPECCHIA M., *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, *op. cit*., pp. 34 ss.;

CAMBY J.-P., *1958-2018: évolutions ou révolutions du travail parlementaire?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (*1958-2018. La Ve République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018;

CAMBY J.P., *La limitation du cumul des mandats: lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne?*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, n. 6/1997;

CAMBY J.-P., *La loi organique relative au Sénat*, in *AJDA*, n. 3, 2013, p. 160 e ss. ;

CAR J.-C., *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica- Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1999 ;

CARCASSONNE G. – GUILLAUME M., *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris 2019 ;

CASELLA R. – MALVICINI M., *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in www.forumcostituzionael.it,14 giugno 2017;

CASELLA R.,*Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del parlamento francese*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 3, 2018;

CASTOR C., *L'égalité devant le suffrage*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2012.

CECCANTI S., *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo "quinquennato"*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. BALDINI e M. LAZAR, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 ss.;

CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *La réforme constitutionnelle affaiblit les droits du Parlement*, in *Le Monde* 9 luglio 2018 https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/07/09/la-reforme-constitutionnelle-affaiblit-les-droits-du-parlement_5328153_3232.html

CHANDERNAGOR A., *Un Parlament, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967;

CHARLOT J., *Les mutations du système de partis français*, Pouvoirs, 49, 1989;

CHARPENTIER M., *Comment j'ai appris à ne plus m'en faire et à (presque) aimer le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution*, in *blog.juspublicum.com*, 2018, pp. 1-7.

CHELI E., *"La riforma della Costituzione in Francia"*, Seminario di ASTRID, Roma, 19 novembre 2008;

CHEVALLIER J.-J. – G. CARCASSONNE – O. DUHAMEL – J. BENETTI, *Histoire de la V République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017;

CHEVÈNEMENT J.P., *Revaloriser les puovoirs du Parlement*, in 1958-2008. *Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008;

COHENDET M.-A., LANG J., LASLIER J.-F., PECH T., SAWICKI F., *Une dose de proportionnelle: pourquoi, comment, laquelle ?* , in *Terra Nova*, 2018.

COMBRADE B.-L., *L'impact de l'étude d'impact*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018;

DAUGERON B. –LARRIVE G. –URVOAS J.-J., *Composition du Parlement et crise de la représentation*, in *Constitutions*, *janvier-mars* 2019, pp. 1-10;

DAUGERON B., *Représentation/représentativité : quels enjeux constitutionnels à la réforme du mode de scrutin pour les élections législatives ?* , in *Petites Affiches*, n° 136, 2018;

DE GAULLE CH., *Mémoires d'espoir*, Tome I, Plon, Paris 1970;

DE GAULLE CH., *Mémoires d'espoir*, Tome II, Plon, Paris 1971;

DE LESSALY R., *Vade-mecum d'une révision constitutionnelle : pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires ?*, in *L'Hétairie* – Note n°8 – Série « La réforme des Institutions » (2), 23 janvier 2018;

DE SAINT SERNIN J., *L'autonomie réglementaire sous la V^e République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 113, 2018, pp. 125-149;

DEBRE M., *Trois républiques pour une France: mémoires*, Tome II, Albin Michel, Paris 1988;

DEBRE V.J-L., *La Constitution de la Cinquiéme Republique*, Paris, Puf, 1975;

DELCAMP A., *La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, pp. 465-498 ;

DELLEDONNE G., *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in Saggi – *DPCE online*, 2019/4;

DEROSIER J.-P., *La constance du pouvoir présidentiel de la V Rèpublique*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018;

DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série "La réforme des Institutions", 12 décembre 2017, pp. 9-21 ;

DI VIRGILIO A., *Francia, doppio turno e Quinta Repubblica*, in *Seminari su Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna*, Istituto De Gasperi – Bologna, 2012;

DI VIRGILIO A., *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, 2005;

DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Seuil, Paris 1993, pp. 72-73;

DUHAMEL O., *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, pp. 5-12;

DUVERGER M., *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 260;

DUVERGER M., *Le syistème politique français*, Paris, PUF, 1990;

EHRAHRD T., *Débat: réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 3, 2017, p. 389;

EHRHARD T. e ROZENBERG O., *La réduction du nombre de parlementaire est-elle justifiée? Une valutation ex-ante*, in *LIEPP Working Paper* (SciencesPo, Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Poltiques Publiques), n. 75, 2/2018;

EHRHARD T. –MARTIN P. –RAMBAUD R., *Réforme des modes de scrutin: enjeux et défis*, in *Constitutions*, 2017, pp. 381-389.

EHRHARD T., *La réforme électorale: la véritable réforme institutionnelle?*, in http://blog.juspoliticum.com/ , 13 giugno 2018;

EHRHARD T., *Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?* , in *Pouvoirs*, n° 146, 2013.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970;

EMERI C. –BIDEGARY C., *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1997;

EMERI C. et SEURIN J.-L., «*Vie et droit parlementaire*», RDP, n. 86, 1970;

ESPLUGAS-LABATUT P. –MOUTON S., *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole ;

ESPLUGAS-LABATUT P., *Projet de réforme des institutions: l'essentiel a-t-il été oublié*, in *AJDA*, n. 2, 2019, p. 73;

FATIN-ROUGE STEFANINI M., *La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: un nouveau pas en matière de contrôle des référendums*, in *RFDA*, 2005, pp. 1040 e ss.;

FATIN-ROUGE STEFANINI M., *Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalité, in Revue française de droit constitutionnel*, n. 100, 2014, pp. 907-919 ;

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Parigi, 2018 (5° edizione);

FAVOREU L. –PHILIP L., *Le grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Paris 1993[7e édition] ;

FERRAJOLI C. F., *Un declino senza cambiamento. Il Parlamento italiano tra la XVII e la XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 1, pp.64-67;

FRANÇOIS B., *Misère de la V République*, Denoel, Paris, 2001;

GHEVONTIAN R. –LAMOUROUX S., *Le contrôle des lois d'application de l'article 25 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 79/2009;

GICQUEL J., *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 126, 2008;

GICQUEL J., *Propos conclusif. Rigidité et souplesse de la Constitution de la Ve République*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 89-94 ;

GISCARD D'ESTEING V., *Le président de la République rappelle les règles de révision de la Constitution*, *Le Monde*, 10 novembre 1977;

GLINEL M., *Proposition n. 7: Nombre de parlementaires, pour saisir le Conseil constitutionnel e la CJUE*, in ESPLUGAS-LABATUT P.– MOUTON S. (a cura di), *Expertise sur les propositions sénatoriales relative à la réforme des institutions*, Institut Maurice Hauriou – Université Toulouse I Capitole, pp. 16-20;

GRANGER M.-A., *La rénovation du droit d'amendement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/3 (n° 75);

GROSSO E., *Una Quinta Repubblicapiù democratica? La riforma del referendum legislativo il mito (infranto) della democrazia partecipativa*, in M. CAVINO – A. DI GIOVINE – E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010;

HAMON F. –TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, Parigi, 2015 (35ª edizione);

HAULBERT M., *Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?*, in *Revue du droit public*, 6/2014;

HOURDIN H., *La révision cosnstitutionnel du 2008. Un premier bilan*, Fondation pour l'innovation politique, in *fondapol.org*, octobre 2018, p. 19;

IGNAZI P., *Macron tra Giove e Minerva*, in R. BRIZZI – M. LAZAR, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156;

JACQUOT G. - VIGNAL F., *Réforme institutionnelle: la moitié des départements n'aurait plus qu'un seul sénateur*, in *publicsenat.fr*, 5 avril 2018;

JEANNEMEY J.-M., *Sur une énigme présidentielle*, *Le Monde*, 1er et 2 décembre 1977

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. COTTA S. e TREVES G., Etas, Milano, 1994.

LAMPUE R., *Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11*, in *RDP*, 1962;

LANCHESTER F., *La riforma della Costituzione in Francia*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008;

LAPORTE J., *La procédure législative*, in MAUS D. –FAVOREU L. –PARODI J.-L., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica-Presses Universitaires d'Aix Marseille, Paris 1992.

LARCHE J., *Le Conseil constitutionnel organe du pouvoir d'État*, in *AJDA*, mars 1972, pp. 129-137 ;

LASCOMBE M., *«La Ve République se meurt, la Ve République est morte»*, in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs,* Montchrestien, Paris, 2008, p. 292,

LASCOMBE M., *Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent*, in *La semaine juridique*, *JCP*, 30 juillet 2008;

LASSALY R., *Vademecum d'une révision constitutionnelle: pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires?*, in *L'Hétaire*, 22 janvier 2018, pp. 1-14;

LE MAIRE E., *Conseil constitutionnel : la suppression de la catégorie des membres de droit, une réforme indispensable mais insuffisante*, in http://blog.juspoliticum.com, 19 giugno 2018;

LE POURHIET A. M., *Le CESE s'habille en Prada...*, in *Petites Affiches*, 136/2018;

LE POURHIET A.M., *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in *Il Filangieri – Quaderno 2008*, Jovene, Napoli, 2009;

LE POURHIET A.M., *Les ordonnances: la confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, Parigi, 2011;

LEMARIE A., *Réforme constitutionelle: Gérard Larcher présente ses conditions*, in *Le Monde*, 24 gennaio 2018;

LEMARIE A., *Réforme des institutions: les exigences de Gérard Larcher*, in *Le Monde*, 17 novembre 2017;

LEVADE A., *Les objectifs de la réforme et ses travaux préparatoires*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2018 n. 116;

LEVADE A., *Réforme des institutions: quel impact sur le futur Parlement?*, in *lesclubdesjuristes.com*, 5 avril 2018.

LONGO E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

LUCHAIRE F. – CONAC G. – PRÉTOT X., *La Constitution de la République française – Analyse et commentaires*, article 46, Economica, Paris 2009[3e édition] ;

LUPO N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008;

LUPO N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari,*

in Italia), Seminario di ASTRID *"La riforma della Costituzione in Francia"*, Roma, 19 novembre 2008;

MARTIN P., *Les modes de scrutin et la V^e République, in Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V^e République face aux révisions: mutations et permanences*), 2018, pp. 148-149;

MATHIEU B. –ARDANT P., *Droit constitutionnel et instituions politiques*, LGDJ, Paris 2019[31e édition] ;

MATHIEU B., *Introduction*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 1-4 ;

MATHIEU B., *Le référendum, la Ve République et la démocratie*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018;

MAUS D., *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, Paris 1998;

MAZEAUD P., *Libres opinions d'un grand témoin sur les évolutions de la Ve république*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018;

MEINDL T., *Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaitre compétent*, in *Revue du droit public et de la science sociale et politique en France et à l'étranger*, 2003, pp. 741-766;

MENY Y., *La V République: archaïque ou post-moderne?*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086 (1958-2018. *La V République face aux révisions : mutations et permanences*), 2018;

MITTERAND F., *Sur les institutions*, in *Pouvoirs*, n. 45, 1988, pp. 131-139;

NOËL J., *Pour une analyse épistémologique de la querelle autour de l'article 11: de la dénonciation à la réhabilitation d'une violation de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 106, 2016, pp. 391-410;

PALAZZO N., *Giudizio di uguaglianza davanti al suffragio e discrezionalità legislativa: riflessioni a partire dalla sentenza del Conseil sulla LoiNotre*, in *Nomos*, n. 1/2016;

PASQUINO G., *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI - O. MASSARI - G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996;

PASQUINO G., *Forma di governo semipresidenziale e sistemi elettorali*, in L. PERGORARO E A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 345 ss.;

PASQUINO P., *Elezioni francesi 2017) La vittoria di Emmanule Macron: virtù, fortuna e istituzioni*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 18 ottobre 2017, 3/2017;

PEPE G., *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*. *Un'analisi comparata*, CEDAM, Milano, 2020;

PFERSMANN O., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2017[19e édition] ;

PICIACCHIA P., *Oltre il Grand débat national: la proposta di modifica del regolamento dell'assemblea nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *nomos.leattualitaneldiritto.it*, gennaio-aprile 2019, pp. 1-19.

PICIACCHIA P., *Sullo sfondo del progetto di rilancio dell'UE e della linea in politica estera: le questioni istituzionali (aperte) del quinquennato Macron*, in *Nomos*, 1-2018;

PIERRE E., *Traité de droit politique électorale et parlementaire*, Librairie-Imprimerie Réunie, Paris, 1902[2e édition] ;

PINI J., *Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?*, in *Revue Française de droit constitutionnel*, 2008 (n. hors-série), pp. 89-91;

PORTELLI H., *Le temps de la décision… ou du renoncement. L'épreuve du Congrès*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 31-34;

PORTELLI H., *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166, 2018;

REGOURD C., *La gouvernance par les nombres à l'épreuve du droit costitutionnel*, *en Revue du Droit Public*, 2019, n°3;

ROBBE F., *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 56, 4/2003.

ROBLOT-TROIZIER A., *La place des lois organiques dans la hiérarchie des normes*, in B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre e la révision constitutionnelle*, Dalloz, Paris 2009, pp. 21-38.

ROSS. A., *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino 2001;

ROUSSEAU D., *Constitution, mode d'emploi*, in *Gazette du palais*, n. 9, 2018, p. 3;

ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, Paris 2013[10e édition] ;

ROUSSEAU D., *La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens*, in *Confluence des droits. La revue*, 02/2020;

ROUSSILLON H., *La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels*, in *Petites Affiches*, 152/2014;

ROUSSILLON H., *Pour un mini-Assemblée nationale*, in *Pouvoirs*, 64/1993;

SARTORI G., *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1984;

SCHOETTL J.-E., *Les révisions constitutionnelles depuis trente ans (et aujourd'hui) ou l'érosion de la souveraineté*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1085-1086, 2018.

SCHOETTL J.-E., *Questions sur la modification du régime électoral parlementaire*, in *Petites affiches*, n.118, 2018, pp. 7 e ss.;

SCHOETTL J.-P., *Le «référendum d'initiative partagé» (RIP) dans le nouveau projet de loi constitutionnelle*, in *Petites Affiches*, 144/2019;

SEUROT L., *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ?* , in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 103, 2015, pp. 657-678.

STIGLER G. J., *The Sizes of Legislatures*, in *The Journal of Legal Studies*, 5/1976;

SUPIOT. A., *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, 2008, Fayard, Poids et mesure du monde;

SUSANI N., *Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil Constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 69, 2007;

TARLI BARBIERI G., *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione, Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014;

THIERS E., *Pour une historie intellectuelle des révisions costitutionelles*, in *Pouvoirs*, 2018, n°166;

TROPER M., *La notion de principes supraconstitutionnels*, in *Journées de la Société de législation comparée – 15es Journées juridique franco-italienne*, *Revue internationale de droit comparé*, n. spécial Vol. XV, Paris 1999, pp. 737-755;

TROPER M., *La possibilité d'un référendum constitutionnel direct, in* M. TROPER E J-P. DEROSIER, *Quelle voie pour la réforme constitutionnelle? Échanges autour du référendum constitutionnel direct*, in *L'Hétairie*, Livret n. 5 – Série "La réforme des Institutions", 12 décembre 2017, pp. 9-21 ;

TÜRK P., *La revalorisation du Parlement: jusqu'ou?*, in *Cahier français*, 397, 2017, p. 17;

TURK P., *Le cumul des mandats dans le temps: quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants?*, in *Petites affiches*, n. 152, 2014, pp. 32 e ss;

TURK P., *Les parlementaires et le cumul des mandats: le nombre des mandats successifs doit-il-être limité ?*, in *Petites affiches*, n. 136, 2018, pp. 104 e ss;

VEDEL G., *À propos de la réforme du Sénat. II Le droit, le fait, la coutume …*, *Le Monde*, 27 juillet 1968;

VEDEL G., *Cinquième République*, in DUHAMEL O. –MENY Y., *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139;

VEDEL G., *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politique 1960-1961*, Le cours de droit, Paris 1960;

VEDEL G., *Des rayons et des ombres*, Le Monde, 10 novembre 1977;

VEDEL G., *La place de la Déclaration dans le "bloc de constitutionnalité"*, in *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, PUF, Paris 1989;

VEDEL G., *Voter oui et comprendre*, in *Le Monde*, 16 settembre 2000;

VENTURA S., *I poteri del presidente nella V Repubblica. Presidente dei francesi o leader della maggioranza?*, in *Quaderni di scienza politica*, 3, 2007, p. 533;

VENTURA S., *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2016, pp. 322-7.

VINCENT R., *Réviser la révision? Quelques propositions relative à l'organe parlementaire et au juge constitutionnel*, in J. BENETTI – B. MATHIEU – M. VERPEAUX (a cura di), *Révision de la Constitution: mode d'emploi*, Dalloz, Paris 2017, pp. 64-76;

VINTZEL C., *Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française*, in *Petites Affiches*, n. 152/2014;

VOLPI M., *Forme di governo e revisione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998;

VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2014;

VOLPI M., *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, il Mulino, 1979;

VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in http://www.astrid-online.it/dossier/dossier--r2/234FC990-05A3-4155-ABA7-8A155F680CF4.html, 19 novembre 2008;

VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in G. GAMBINO, *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997;

VOLPI M., *Le forme di governo*, in MORBIDELLI G. - PEGORARO L. -REPOSO A. - VOLPI M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, 1997, p. 350;

VOLPI M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983;

IV

Germania

di

Mattia Liberatore

Gianluca Lo Mele Buonamico

Beatrice Manni

Giovanna Perugino

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

GERMANIA

SOMMARIO: **IL SILENZIO COSTITUZIONALE CIRCA LE DIMENSIONI DEL BUNDESTAG** 1. PREMESSA. – 1.1 L'INFLUENZA DELL'ESPERIENZA WEIMARIANA SULLA SECONDA STAGIONE COSTITUENTE – 1.2 IL PARLAMENTARISMO RAZIONALIZZATO DELLA FORMA DI GOVERNO TEDESCA 1.3 – IL BUNDESTAG NEL BICAMERALISMO DIFFERENZIATO - 2. LA PECULIARE GENESI E NATURA DEL GRUNDGESETZ: UNA COSTITUZIONE "IMPOSTA" E ORIGINARIAMENTE PROVVISORIA – 3. IL DIBATTITO SUL NUMERO DEI DEPUTATI IN SENO AL PARLAMENTARISCHER RAT - **L'INCIDENZA DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO SULLA COMPOSIZIONE NUMERICA DEL BUNDESTAG** 1. IL SISTEMA ELETTORALE DELLA REPUBBLICA DI WEIMAR - 2. LA LEGGE ELETTORALE DEL 1949 - 3. LE SUCCESSIVE MODIFICHE E LA STABILIZZAZIONE DEL SISTEMA - 4. LA RIUNIFICAZIONE TEDESCA E LE ELEZIONI FEDERALI DEL 1990 - 5. IL PROBLEMA DEI MANDATI IN ECCEDENZA E L'INTERVENTO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE - 6. PROPOSTE DI RIFORMA DEL SISTEMA. - **IL *GESCHÄFTSURDUNG DES DEUTSCHER BUNDESTAGES* ALLA PROVA DI UNA POSSIBILE RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI** 1. PREMESSA: IL DIBATTITO IN GERMANIA E L'IMPORTANZA DI PENSARE AD UNA RIFORMA REGOLAMENTARE 2. IL GESCHÄFTSURDUNG DES DEUTSCHER BUNDESTAGES - 2.1 LE FRAKTIONEN 2.2 LE STÄNDIGE AUSSCHÜSSE 2.2.1 (SEGUE) E LE UNTERAUSSCHÜSSEN 2.3 DISPOSIZIONI RESIDUALI IN MATERIA DI PROCEDIMENTO LEGISLATIVO 3. IMPATTO DELLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI MEMRBI DEL BUNDESTAG SUL GESCHÄFTSURDUNG DES DEUTSCHER BUNDESTAGES: UNA CONCLUSIONE - **IL PROBLEMA DEL NUMERO CRESCENTE DEI DEPUTATI DEL DEUTSCHER BUNDESTAG NELLA DINAMICA POLITICA E PARTITICA** 1. IL SISTEMA PARTITICO TEDESCO E LE DINAMICHE POLITICHE RECENTI. - 2. ÜBERHANGMANDATE: QUID FACERE? LE STRATEGIE DEI PARTITI NELL'OTTICA DELLA COMPETIZIONE POLITICA ATTUALE. - 3. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA DISTRIBUZIONE DEL POTERE TRAMITE LE CANDIDATURE ALL'INTERNO DEI PARTITI. - 4. ALCUNE RIFLESSIONI SULL'AUMENTO NUMERICO DEI DEPUTATI. - 4.1. IMPATTO SUI COSTI. - 4.2. CONSEGUENZE SULLA RAPPRESENTANZA E SULLA LEGITTIMAZIONE. - 4.3. EFFETTI SULL'EFFICIENZA. - 5. POSSIBILI EFFETTI SULLA FORMA DI GOVERNO (CENNO) E CONSIDERAZIONI FINALI. – 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

IL SILENZIO COSTITUZIONALE CIRCA LE DIMENSIONI DEL *BUNDESTAG*

di *Beatrice Manni*

SOMMARIO:
1. Premessa. – 1.1 L'influenza dell'esperienza weimariana sulla seconda stagione costituente – 1.2 Il parlamentarismo razionalizzato della forma di governo tedesca 1.3 – Il *Bundestag* nel bicameralismo differenziato - 2. La peculirare genesi e natura del Grundgesetz: una costituzione "imposta" e originariamente provvisoria – 3. Il dibattito sul numero dei deputati in seno al Parlamentarischer Rat.

1. Premessa

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari, presente oggi in Italia come in altri Paesi europei, ha a che fare con quello generale della rappresentanza. Un principio, questo, che da qualche tempo sta vivendo un momento di difficoltà, derivante innanzitutto dalla vera e propria crisi riguardante quei soggetti sociali che ne rappresentano i presupposti logici e

democratici: i partiti politici. Una crisi che finisce per investire l'organo rappresentativo, verso il quale sembra rafforzarsi sempre di più un sentimento di forte sfiducia, potenzialmente pericolosissimo per la tenuta del sistema istituzionale e democratico.

Molti hanno rilevato che ridurre il numero dei parlamentari vuol dire aumentare la distanza fra rappresentato e rappresentante, non solo da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo, dal momento che, venendosi a comprimere le possibilità di scelta per il cittadino, si va ad incidere sul grado di identificazione di questi con il rappresentante, con il rischio ultimo di avere una compagine rappresentativa che invece di rispecchiare la complessità della società va ad incrementare il senso di estraneità rispetto alle istituzioni[993].

Una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo rappresentativo e la volontà dei cittadini costituirebbe un pericolo grave e diretto per l'uguaglianza del voto che è l'essenza del sistema di democrazia rappresentativa[994].

Secondo altri, invece, la rappresentazione del pluralismo politico non dipenderebbe tanto dal numero di parlamentari ridotto quanto dalla formula elettorale prescelta[995]. Il caso della Germania, come verrà illustrato in seguito, è un esempio lampante del forte collegamento che c'è tra sistema elettorale e numero dei deputati. Sotto questo punto di vista centrale ed influente è anche il sistema dei partiti i quali, nella loro fondamentale funzione di "filtro" della volontà popolare, rischiano di acquisire un peso sproporzionato all'interno del processo democratico. Di fronte ad una Camera con "pochi eletti", si teme, la scelta dei candidati da parte del partito avrebbe molto più peso riducendosi invece le possibilità di scelta per gli elettori[996]. Ma il problema sta proprio nella legittimità di una espressione quale quella tra virgolette, dato che essa ha un connotato di relatività che presupporrebbe l'esistenza di un metro di giudizio. Ma questo non è il caso dell'ambito in esame, anzi, il tema pone un quesito di fondo che limita fortemente i ragionamenti a tal riguardo: esiste un numero minimo di parlamentari che consenta al Parlamento di essere ritenuto tale e cioè realmente rappresentativo? Una domanda che sembra difficile possa trovare una risposta univoca dal momento che il rendimento delle norme di organizzazione dipende da molteplici fattori, giuridici ed extra-giuridici, per cui non è facile valutare "in astratto" quale sia il numero "adeguato" per la composizione dell'organo rappresentativo[997].

Un altro profilo che viene maggiormente interessato dai discorsi sul numero dei parlamentari è quello del funzionamento dell'organo. Esso viene tirato in ballo come uno degli elementi che più giustificherebbe una riduzione del numero dei componenti le assemblee rappresentative. Tuttavia, anche in questo caso, non vi è alcuna certezza sull'automatismo per cui un Parlamento che ha pochi membri è un Parlamento che funziona meglio. Più che altro perché bisognerebbe previamente intendersi su cosa voglia dire

---

993 Così A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia,* in *Quaderni costituzionali,* 30 settembre 2019

994 Cfr. P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari,* in *Consulta online,* 31 gennaio 2020, secondo il quale "Il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare"

995 Vd. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019,* in *Nomos,* n. 3/2019

996 In senso opposto vedi G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito,* in *AIC,* n. 2/2012, secondo cui: "un organo legislativo più ridotto potrebbe acquisire maggiore autorevolezza e la scelta dei nostri rappresentanti avvenire con maggiore capacità di selezione".

997 F. BIONDI, *Le conseguenze* cit., p. 3

"meglio", tenendo conto che nel funzionamento dell'organo legislativo entrano in gioco due esigenze confliggenti: la celerità e la quantità delle decisioni e l'effettività della discussione che ne è alla base, la quale dovrebbe essere espressione della pluralità della compagine sociale. Quindi anche questo legame tra numero dei parlamentari e maggiore efficienza non ha un fondamento scientifico, motivo per cui, ai fini di un miglioramento delle funzionalità dell'organo, non si può non tenere in considerazione quelle norme preposte proprio a tale scopo. Prime fra tutte vengono in rilievo quelle contenute nei regolamenti parlamentari su cui il numero dei parlamentari comporta riflessi diretti. Anche questo profilo verrà analizzato in seguito.

Il sistema italiano e quello tedesco rivelano sul tema delle dimensioni dell'organo rappresentativo significative differenze, che investono due profili principali: la fonte di disciplina e la fissità delle dimensioni della Camera rappresentativa. Così, da una parte, nell'ordinamento tedesco la materia è rimessa al legislatore ordinario, collocandosi all'interno della legge elettorale (*Bundeswahlgesetz*); dall'altra, tale disciplina presenta il tratto distintivo della non predeterminazione del numero dei membri del *Bundestag* in favore di una sua composizione variabile, di legislatura in legislatura, con la mera previsione da parte della legge elettorale di un numero minimo di deputati (598[998]).

Senza dubbio un tale modello appare a prima vista molto distante dal nostro in cui la fonte di disciplina è la Costituzione che, se nel testo originario del 1948 determinava il numero dei parlamentari in misura fissa in rapporto con la popolazione[999], a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 2 del 1963 fissa, agli artt. 56 e 57, il numero dei deputati in 630 e dei senatori in 315[1000].

Tale diversità è determinata da precise ragioni storiche e politiche che hanno segnato la storia costituzionale della Germania, e che per tale motivo verranno analizzate in questo contributo. Ma non bisogna dimenticare che, nonostante la diversità di soluzioni adottate, l'esigenza sottesa a tali scelte era la medesima: garantire la più piena rappresentatività degli organi rappresentativi, a seguito dei regimi autoritari che avevano investito entrambi i Paesi.

Al tempo della creazione dei contemporanei ordinamenti costituzionali l'esigenza primaria che si voleva garantire era la rappresentanza pluralista, per cui, come emerge dalla dottrina, il dibattito era incentrato più che altro sulla formula elettorale che, soprattutto in Germania, ha consolidate radici proporzionalistiche.

In Germania, il dibattito sull'aumento del numero dei componenti del *Bundestag* è presente, in quanto elemento distorsivo della rappresentatività, sin dalla fine degli anni novanta, ma ha ricevuto un forte impulso di recente, con le ultime elezioni del 2017. I risultati di tale tornata elettorale hanno, infatti, prodotto il Parlamento tedesco più numeroso di sempre con un incremento veramente significativo del numero dei parlamentari che è passato dai 630 della legislatura precedente agli attuali 709 membri (111 in più del numero minimo). Ciò è dovuto al particolare meccanismo[1001] dei mandati in "soprannumero" (*Überhangmandate*) e dei mandati "compensativi" (*Ausgleichsmandate*), l'uno volto a garantire l'effettività del voto

998 Questo numero è dato dalla somma dei 299 collegi uninominali che esprimono i candidati eletti con i primi voti (*Erststimmen*) con gli altri 299 seggi ripartiti proporzionalmente attraverso i secondi voti.

999 Per la Camera un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000 abitanti), per il Senato un senatore ogni 200.000 abitanti. Fonte: Servizio Studi del Senato, *Riduzione del numero dei parlamentari,* Dossier 25 giugno 2019

1000 Cui vanno aggiunti i senatori a vita e i senatori di diritto a vita.

1001 Che verrà analizzato nel dettaglio nel contributo qui di seguito di M. Liberatore

dei cittadini ma anche la stabilità dei governi (agendo come un premio di maggioranza a favore dei partiti maggiori), l'altro chiamato a ristabilire la proporzionalità alterata dai primi. Così nell'attuale legislatura i seggi attribuiti in soprannumero sono 46 e quelli in compensazione 65.

Questo aumento eccessivo, fortemente legato all'assetto dei partiti, ha fatto sì che anche in Germania si sia sviluppato, peraltro non in modo costante ma ad intervalli di "periodi morti", un dibattito, tanto accademico quanto politico, sulle dimensioni del *Bundestag* e sulla necessità di un suo ridimensionamento[1002].

Col timore che con le prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino ad 800 come conseguenza del cambiamento del panorama partitico che sta andando verso un indebolimento dei partiti più grandi, l'urgenza per una riforma della legge elettorale è stata sentita da tutte le parti politiche. Tuttavia, come si vedrà nel capitolo seguente, le soluzioni proposte sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione – partiti politici.

Il processo di riforma del numero dei parlamentari attualmente in corso in Italia, ha, invece, alle spalle un dibattito politico che sembra sbilanciato su uno solo dei profili coinvolti: quello del risparmio dei costi della politica piuttosto che di razionalizzazione e funzionalità degli organi rappresentativi, come sarebbe invece auspicabile e coerente con quella finalità primaria e originaria che si ritiene dovrebbe essere il faro che orienta ogni discorso su tali istituzioni. La nuova e diversa sensibilità verso il tema denota un radicale cambiamento di prospettiva che rispecchia dei valori sociali attuali altrettanto diversi, sintomo di una ormai consolidata sfiducia verso il sistema politico prima e partitico e istituzionale poi, cui sembra che si stia rispondendo con misure "al ribasso" in luogo di interventi che mirino invece alla restaurazione (in termini non solo quantitativi ma anche e soprattutto qualitativi) dell'istituzione parlamentare come centro del sistema ed espressione della sovranità popolare.

Sembra, quindi, potersi affermare che se il dibattito sviluppato in Germania è stato occasionato da precisi cambiamenti politico-istituzionali, ponendosi come la reazione alle spropositate dimensioni raggiunte dal *Bundestag* nelle più recenti legislature, in Italia è il prodotto di un cambiamento culturale e valoriale che mette in discussione le basi del nostro sistema democratico.

Per tutto quanto detto e al fine di contestualizzare il tema in esame nel sistema istituzionale tedesco, pare opportuno richiamare, oltre alle caratteristiche e ai poteri del *Bundestag* (o Dieta federale), i meccanismi principali della forma di governo tedesca in cui esso si inserisce, dovendo subito avvertire che non verrà qui preso in considerazione il tema applicato alla seconda Camera della Germania, il *Bundesrat* (o Consiglio federale), in quanto Camera rappresentativa dei governi dei *Länder* (gli Stati della federazione) e non direttamente della popolazione. Si volgerà poi lo sguardo anche al procedimento legislativo al fine di cogliere il profilo funzionale dell'organo. Infine, prima di analizzare quanto più dettagliatamente il dibattito in sede costituente, su cui peraltro non è stato possibile reperire commenti dottrinali a causa delle difficoltà del momento in cui si scrive, si cercherà di delineare i profili fondamentali del quadro storico che ne è alla base, al fine di meglio cogliere gli aspetti

[1002] Sul primo fronte si veda la lettera aperta indirizzata al *Bundestag* firmata da 100 costituzionalisti nel settembre 2019 consultabile in *Offener Brief an den Deutsche Bundestag,* in *Verfassungsblog on matters constitutional,* Fr. 20 Sep. 2019; sul secondo si rimanda all'analisi svolta nel capitolo successivo.

fondanti dell'assetto attuale.

1.1 L'influenza dell'esperienza weimariana sulla seconda stagione costituente

Una delle particolarità del costituzionalismo tedesco del secondo dopoguerra è data dal fatto che i costituenti di Bonn hanno potuto disegnare il nuovo assetto costituzionale non partendo da zero, ma avendo alle spalle quell'esperimento di democrazia liberale che ha rappresentato, grazie all'"accoglimento del principio della democrazia parlamentare come pilastro fondamentale degli assetti di governo"[1003], un modello per tutto il costituzionalismo moderno: la Costituzione di Weimar del 1919. Prima di questa data non si ha in Germania un vero e proprio sistema parlamentare, così come lo si intende oggi, dato che "è nella burocrazia come 'cuore' del governo e nella formalizzazione delle procedure e comportamenti politici che sarebbero da ricercarsi le peculiarità del 'parlamentarismo' tedesco prima di Weimar" che era caratterizzato sul piano istituzionale da uno stato monarchico e su quello del diritto pubblico dall'assenza di un vero costituzionalismo[1004].

L'esperienza di Weimar si pone nella storia, sotto questo profilo, come un'esperienza "paradigmatica: perché essa rappresentò il primo compiuto tentativo di superare gli assetti e le chiusure dello stato liberale in un ordinamento di democrazia pluralistica che è stato un archetipo del costituzionalismo del Novecento; perché essa si misurò con antagonismi e conflitti esacerbati dai frangenti della crisi economica e dalla radicalizzazione del contrasto fra conservazione e innovazione, fra reazione e democrazia"[1005].

Da un altro lato, però, si è caratterizzata anche come un'esperienza suggestiva, contraddittoria e, nei suoi esiti, drammatica. Le ragioni di queste valutazioni sono da riscontrarsi da una parte nella difficile situazione economico-sociale prodotta dalla sconfitta nel primo conflitto mondiale, dall'altra nelle soluzioni necessariamente compromissorie, tese alla pacificazione sociale, con cui si tentò di porvi rimedio.

Il panorama politico che componeva la Costituente di Weimar (*Nationalversammlung*) era variegato, ma nonostante questo riuscì a costituirsi un blocco (*Verfassungsparteien*) formato dalla socialdemocrazia, dal centro cattolico e dal partito democratico (liberali progressisti luterani) che assunse un ruolo determinante nelle scelte costituzionali di fondo riuscendo, nella fase costituente e nei primi anni della Repubblica, a contenere la pressione dei partiti estremisti, attraverso il tentativo di combinare democrazia liberale, democrazia sociale e organicismo[1006].

Così il disegno costituzionale del 1919 si distingue per le seguenti principali caratteristiche: "il principio repubblicano, in primo luogo, collocato alla base del "capovolgimento" del *Reich* monarchico-autoritario in uno stato fondato sulla sovranità popolare; un esteso catalogo federale dei diritti fondamentali, ispirato da un disegno di

---

1003 P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania,* Torino, 2016

1004 G.A RITTER – I. CERVELLI – G. BONACCHI – U. THAYSEN –E. CHELI – F. CAZZOLA – P.C. WITT – A. BOLAFFI – L. FERRAJOLI – B. GUGGENBERGER – C. OFFE – A. ARRU, Rappresentanza legittimazione minoranze. L'esperienza storica tedesca in un contesto comparativo, Quaderni della fondazione Basso Franco Angeli, Milano 1986

1005 P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania,* Torino, 2016, p. 50

1006 *Ibidem*

riforma in campo economico e sociale e volto anche ad imbrigliare entro le maglie di un federalismo repubblicano le spinte reazionarie ancora forti in molti dei vecchi stati del *Reich* guglielmino; l'opzione in favore della parlamentarizzazione, le cui dinamiche venivano assoggettate peraltro ad un ventaglio articolato di istituti di democrazia diretta"[1007].

Si voleva dare vita ad uno Stato fondato sulla sovranità del popolo, ma proprio le modalità con cui si scelse di concretizzare tale legittimazione hanno finito per divenire la più evidente aporia di quel sistema. In particolare l'elezione diretta del Presidente del *Reich* ha fatto si che questi, da sperato fattore unificante e di contenimento del conflitto politico-sociale divenisse il fattore responsabile della conflittualità istituzionale di quel tempo: fondare la legittimazione del *Reichstag* (il parlamento weimariano) e quella del Presidente del *Reich* sulla medesima investitura del corpo elettorale ha prodotto "assetti di governo che non presidiavano l'equilibrio ed il controllo reciproco dei poteri, ma ponevano le basi di una condizione di conflittualità permanente fra gli organi costituzionali, nella quale essi finivano per contendersi la palma della personificazione della sovranità popolare"[1008].

Ecco che, alla luce di quanto detto, gran parte delle scelte costituzionali effettuate nel 1949 dalle madri e dai padri della Legge fondamentale furono prese volgendo costantemente lo sguardo a quella fondamentale esperienza pregressa, "seguendo quello che dal punto di vista della teoria costituzionale si potrebbe definire "metodo scientifico-empirico"[1009]. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda la forma di governo, laddove l'instabilità istituzionale che, insieme alla crisi economica, ha caratterizzato la Repubblica di Weimar, ha rappresentato l'errore da non ripetere in quanto ritenuto uno degli elementi maggiormente responsabili della sua stessa crisi. In questo senso, come si dirà nel dettaglio, i costituenti del 1949 ebbero un occhio di riguardo nella individuazione di soluzioni e meccanismi volti a salvaguardare al massimo la stabilità politica e istituzionale. È proprio questa logica correttiva del modello weimariano che ha fatto parlare di "razionalizzazione" del parlamentarismo adottato in Germania con la nuova Costituzione. Così "il costituente di Bonn ha operato una decisa scelta per la forma di governo parlamentare monistica a prevalenza del Cancelliere, rigettando quella dualistica semipresidenziale della Repubblica di Weimar. Il "corsetto" istituzionale della Germania federale si è basato, in antitesi a quello weimariano, sull'indebolimento della figura del Presidente, la razionalizzazione del rapporto di fiducia sia in entrata che in uscita, il sistema elettorale selettivo fondato sulla convenzione proporzionalistica, e la legislazione contro i partiti antisistema" [1010] . Infatti, la principale caratteristica negativa del parlamentarismo weimariano era identificata nella frammentazione del sistema partitico, ulteriormente acuita dalla presenza d'importanti formazioni antisistema"[1011].

La forma di governo della Legge fondamentale si presenta, dunque, come "la Weimar dei sogni"[1012], consistendo in una riscrittura radicale dell'esperienza precedente, di cui si vuole mantenere i pregi ed eliminare i difetti, disciplinando ogni possibile scenario della vita

---

1007 *Ibid*.

1008 P. RIDOLA, *Stato e costituzione* cit., p. 52

1009 A. ANZON – J. LUTHER (Tradotto da), La legge fondamentale tedesca, Milano, 1997, vd .Introduzione di HÄBERLE P.

1010 F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, 2002

1011 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 55

1012 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 62

istituzionale al fine di evitare il ritorno di prassi antidemocratiche.

Sempre in chiave di reazione all'esperienza precedente, che aveva visto Hitler assumere i pieni poteri a seguito di un plebiscito popolare, va letta anche la scelta per una democrazia totalmente rappresentativa, in cui non sono previsti i tipici istituti di democrazia diretta quali il referendum abrogativo e l'iniziativa popolare.

Un'altra "lezione di Weimar"[1013] si ritrova poi in materia elettorale ed è rappresentata dalla costituzionalizzazione, nella Carta del 1919, del principio proporzionalistico: le vicende istituzionali della Repubblica di Weimar avrebbero contribuito a rafforzare l'argomento del nesso fra rappresentanza proporzionale "pura" e instabilità governativa, comportante gravi rischi per la tenuta dell'assetto costituzionale. Tuttavia, pare che oggi quegli argomenti, per i quali si era tenuto a precisare che *Weimar ist nicht Bonn*, siano sottoposti a revisione critica, nel quadro di una più ampia tendenza alla rivalutazione di entrambe le vicende costituzionali[1014].

In ogni caso, "la combinazione tra calcoli e tattiche contingenti, fedeltà a opzioni programmatiche 'storiche' – com'era il caso della rappresentanza proporzionale per i partiti di sinistra – e tentativi di fare tesoro delle 'lezioni di Weimar' è alla base della scelta di non costituzionalizzare un determinato sistema elettorale e, al tempo stesso, di adottare una legge elettorale d'impianto prevalentemente proporzionale"[1015], per cui in questo caso "Bonn è anche Weimar" [1016] . Un evidente elemento di continuità, conseguente alla scelta proporzionale, è infine rappresentato proprio dalla non costituzionalizzazione delle dimensioni della Camera rappresentativa: il numero dei componenti del *Reichstag* era variabile come lo è tutt'ora.

1.2 Il parlamentarismo razionalizzato della forma di governo tedesca

La Germania è una repubblica federale la cui forma di governo viene correntemente classificata come parlamentare *razionalizzata,* in virtù di vari meccanismi volti a rafforzare il ruolo del Cancelliere, primo ministro, e la stabilità dell'esecutivo [1017] . Memore dell'esperienza costituzionale precedente, la Legge fondamentale mantiene l'impianto

---

1013 G. DELLE DONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 48

1014 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 49 il quale dà conto di come "ricostruzioni recenti tendono invece a offrire un quadro più complesso: l'ombra di Weimar non sarebbe stata sufficientemente 'lunga' da provocare una vera soluzione di continuità nella legislazione elettorale tedesca, con l'adozione di un sistema maggioritario e l'auspicato avvento del partitismo".

1015 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 57

1016 Espressione di A. BOLAFFI così come ripresa da G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 62

1017 Vd. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2012, p. 130 ss. Vedi anche F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2017, p. 176, secondo cui "l'originalità del sistema tedesco è tutta nella "razionalizzazione" del parlamentarismo, attuata rafforzando la posizione del Cancelliere (posto a capo dell'esecutivo) al centro della forma di governo (si parla a tal proposito di *Cancellierato – Kanzlerdemokratie*)". L'obiettivo della stabilizzazione dei governi ma anche della loro continuità sembra essere stato effettivamente raggiunto se si pensa che dal dopoguerra ad oggi si sono alternati solo otto Cancellieri: K. Adenauer (CDU) nove governi: 1949-1963; L. Erhard (CDU) tre governi: 1963-1966; K. G. KIESINGER (CDU) un governo: 1966-1969; W. Brandt (SPD) tre governi. 1969-1974; H. Schmidt (SPD) quattro governi: 1974-1982; H. Kohl (CDU) cinque governi: 1982-1998; G. Schroeder (SPD) due governi: 1998-2005; A. Merkel (CDU) 2005-. *Ibidem.*

parlamentarista già presente in Weimar ma "si sforza di prevedere e disciplinare tutte le possibili vicende dei rapporti tra i supremi organi costituzionali e, in particolare, tra il parlamento e il governo, dedicando ad esse un gran numero di disposizioni" per cui "tutto il sistema si svolge e si sviluppa intorno al tentativo di conciliare il primato politico del parlamento con il primato organizzativo del governo, dato dalla sua stabilità. Privilegiando il secondo, ove i due postulati dovessero entrare in conflitto"[1018].

Il Cancelliere è eletto a maggioranza assoluta dal *Bundestag*, ma «senza dibattito» (art. 63 *GG*). In questa particolare modalità di elezione del Cancelliere risiede una prima rilevante indicazione sulle caratteristiche profonde del sistema tedesco dando conto della stretta connessione che intercorre tra un sistema istituzionale sì fatto e il substrato politico-partitico su cui si basa. Come è stato rilevato, infatti, quelle due parole costituiscono il limite posto dalla costituzione alla negoziazione politica ma ancora prima al sistema elettorale. Il fatto che il parlamento non possa discutere sul nome del candidato proposto ma possa solo "dire sì o no", comporta che il cancelliere sia "già nelle cose" (solitamente il capo del partito che ha ottenuto la maggioranza alle elezioni). Ma soprattutto ciò comporta necessariamente che le coalizioni si siano formate in modo chiaro già prima delle elezioni (all'opposto di quel che avviene in Italia) prendendo vita il cd. bipolarismo di fatto per cui il candidato cancelliere si presenta agli elettori chiedendo il voto per sé e per una maggioranza già identificata. Ecco che, quindi, "una simile disposizione da un lato presuppone un quadro partitico chiaro, dall'altro impone che sia così"[1019].

Se quello appena descritto è il procedimento fisiologico di nascita del governo, la Legge fondamentale si premura di disciplinare anche i casi patologici. Il *Bundestag* può eleggere, sempre a maggioranza assoluta, anche un candidato diverso da quello proposto dal Presidente federale qualora egli non venisse eletto. Nel caso di terza votazione se si raggiunge la maggioranza assoluta il Presidente federale è tenuto a nominare il nome espresso dal *Bundestag*, se la maggioranza è relativa egli può scegliere di nominarlo o di sciogliere il *Bundestag*. Il sistema è quindi volto a limitare il più possibile la formazione di un governo di minoranza.

Il Cancelliere propone al Presidente federale la nomina e la revoca dei ministri risultando in posizione di preminenza rispetto a questi, avendo anche il potere di determinare le direttive politiche generali (art. 65 *GG*), di creazione dei ministeri e relative competenze e ripartizione di essi ai ministri.

L'istituto identificativo della forma di governo tedesca è rappresentato dal meccanismo della *sfiducia costruttiva* (art. 67 *GG*) secondo cui il *Bundestag* può sfiduciare il Cancelliere solo se, a maggioranza assoluta, ne elegge contestualmente[1020] un altro. Tale congegno fa sì che un governo possa cadere solo quando la Camera sia in grado di esprimere una nuova maggioranza che elegga il nuovo[1021]. "Un evento del genere è tuttavia molto raro e presuppone la perdita della maggioranza, ad esempio in caso di scioglimento o rottura di una coalizione. Infatti, la storia del *Bundestag* annovera finora soltanto due votazioni di sfiducia costruttiva: nel 1972 il gruppo parlamentare della CDU/CSU perse la sua mozione contro Willy Brandt (SPD) e nel 1982 Helmut Schimdt (SPD) dovette ritirarsi lasciando il posto al

1018 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 62

1019 Così F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 71

1020 Tra votazione della sfiducia ed elezione del nuovo Cancelliere devono intercorrere almeno 48ore.

1021 M. VOLPI, *Libertà e autorità* cit., p. 131

capo dell'allora opposizione, Helmut Kohl della CDU/CSU"[1022].

Sulla stessa linea si pone l'istituto della *questione di fiducia*[1023]. Il Cancelliere può porla sia su un progetto di legge governativo sia in astratto. Se non ottiene la maggioranza assoluta del *Bundestag* e questo, con la stessa maggioranza, non elegge entro 21 giorni un nuovo Cancelliere, il Presidente può procedere, su proposta del Cancelliere, allo scioglimento (art. 68 *GG*) oppure dichiarare lo "stato di emergenza legislativa", col consenso del *Bundesrat*. Lo stato di emergenza, che può essere dichiarato anche quando venga respinto un progetto di legge dichiarato urgente del Governo, comporta che se il progetto di legge venga di nuovo respinto dal *Bundestag*, diviene legge col solo assenso del *Bundesrat*. Tali modalità valgono per i successivi 6 mesi in caso di altri respingimenti da parte del *Bundestag*. Questo istituto "consente ad un cancelliere divenuto 'di minoranza' di governare con l'appoggio del Presidente e del Senato per un periodo limitato di tempo, dopo il quale non potrà che dimettersi dalla carica"[1024].

Passando alla figura del Capo dello stato, già da queste prime indicazioni, si intuisce come "il presidente federale della costituzione di Bonn ha un ruolo assai limitato, totalmente estraneo alla funzione di indirizzo politico"[1025] ed anche in questo caso, come anticipato, le ragioni sono di carattere storico. "La sua figura è solo complementare in politica interna e rappresentativa in politica estera"[1026].

Il Presidente federale è eletto senza dibattito dall'Assemblea federale (art. 54, co. 1, *GG*), un organo composto dai membri del *Bundestag* e da un eguale numero di membri eletti dai parlamenti dei *Länder* secondo i principi della rappresentanza proporzionale (co. 3). Il mandato dura cinque anni ed è ammessa una sola rielezione consecutiva (co. 2).

Il Presidente nomina e revoca i giudici federali e i funzionari federali, gli ufficiali e i sottoufficiali, qualora la legge non disponga diversamente ed esercita per conto della Federazione i poteri di grazia, potendo trasferire questi poteri ad altre autorità (art. 60 *GG*).

Il presidente può essere messo in stato d'accusa dal *Bundesrat* o dal *Bundestag* di fronte al Tribunale costituzionale federale che al termine dell'istruttoria può dichiararne la decadenza dalla carica (art. 61 *GG*.)

A conferma della assenza di poteri presidenziali autonomi è posto l'obbligo di controfirma per tutti gli atti del presidente federale eccetto: la nomina e la revoca del Cancelliere; lo scioglimento del *Bundestag* per incapacità di formare un governo; la richiesta al Cancelliere (o ad un ministro) di permanere in carica fino alla nomina del successore (art. 58 *GG*). Le due ipotesi di scioglimento anticipato del *Bundestag*, tassativamente previste dalla Legge fondamentale, costituiscono i due soli casi di un potere effettivo attribuito al Presidente federale.

Da quanto sinteticamente detto deriva che nella sostanza "il presidente federale entra nel circuito decisionale solo quando non è possibile altrimenti e sempre in maniera fortemente condizionata. La *ratio* dell'intervento presidenziale è ancora una volta la garanzia ultima della stabilità: è lui a dover scegliere se, in ipotesi estreme, sia meglio avere un cancelliere debole o sciogliere il *Bundestag*, ed è lui a farsi garante della prevalenza ultima del governo sul

1022 www.bundestag.de
1023 "finora la questione di fiducia è stata posta 5 volte" www.bundestag.de
1024 M. VOLPI, *Libertà e autorità* cit., p. 133
1025 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 67
1026 *Ibidem*

parlamento in caso di conflitti insanabili"[1027].

1.3 Il Bundestag nel bicameralismo differenziato

Lo Stato federale «democratico e sociale» così come configurato dalla Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz,* art. 20) si regge su un Parlamento bicamerale in cui le due Camere sono profondamente diverse fra loro, per elettorato, organizzazione e funzioni, secondo lo schema di rapporto denominato bicameralismo diseguale o differenziato.

Come anticipato, il *Bundestag* è l'organo rappresentativo del popolo federale. Esso viene rinnovato, salvo scioglimento anticipato, ogni quattro anni (art. 39, co. 1 *GG*) da un elettorato composto da chi ha compiuto il diciottesimo anno di età, che è la stessa soglia anagrafica valida per l'elettorato passivo. I deputati sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto e anche in Germania è posto il divieto del vincolo di mandato (art. 38, co. 1 *GG*), essendo i deputati "soggetti soltanto alla loro coscienza".

Analogamente al caso italiano, il *Bundestag* gode di autonomia costituzionale che si manifesta innanzitutto in quella organizzativa e regolamentare. La Dieta federale, infatti, elegge il proprio Presidente, "che è normalmente scelto tra i parlamentari appartenenti al partito di maggioranza relativa"[1028], i Vicepresidenti e i segretari e si dota di un regolamento interno (art. 40, co. 1 *GG*). Al Presidente spettano anche i poteri di amministrazione e di polizia e senza la sua autorizzazione non possono effettuarsi nei locali del Bundestag perquisizioni o sequestri (art. 40, co. 2 *GG*).

Altra espressione di autonomia è il potere di verifica delle elezioni che comporta altresì che il *Bundestag* decide sulla perdita della qualità di deputato di uno dei suoi membri (art. 41 *GG*). Tuttavia, le decisioni del *Bundestag* in materia non sono definitive essendo espressamente previsto avverso di esse il ricorso presso il Tribunale costituzionale federale (co. 2).

Per quanto riguarda la pubblicità dei lavori, i dibattiti del *Bundestag* sono pubblici, eccetto quando faccia richiesta contraria un decimo dei membri o il Governo federale ed essa sia approvata dalla maggioranza di 2/3 (art. 42, co. 1 *GG*).

Il *Bundestag* decide di norma a maggioranza dei voti espressi salvo che la Legge fondamentale disponga diversamente e fatte salve le eccezioni previste dal regolamento (co. 2).

"Secondo una regola organizzativa costante, la maggior parte del lavoro è svolto in sede di Commissioni interne (*Ausschusse*). Esse sono per lo più permanenti, talvolta temporanee, specializzate per materia e composte in modo da rispecchiare proporzionalmente i rapporti di forza tra i vari gruppi politici"[1029].

Accanto alla Dieta federale, si trova la Camera Alta. Il *Bundesrat* è espressione degli esecutivi dei *Länder* come espressamente affermato dall'art. 51 *GG* secondo cui: «Il Consiglio federale è composto di membri dei governi dei *Länder* che li nominano e li revocano». La nomina governativa significa che i requisiti per l'appartenenza al *Bundesrat*

1027 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 69

1028 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (La Repubblica federale,* Giuffrè, Milano, VI ed., 2001, p. 46

1029 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato,* p. 47

sono disciplinati dalle norme dei singoli *Länder*. Il *Bundesrat* si configura quindi come un organo permanente che si rinnova parzialmente, di norma con le elezioni nei *Länder*.

Ai sensi dei commi 2 e 3 dello stesso art. 51 si dispone che ogni *Land* ha almeno 3 voti. I *Länder* con più di 2 milioni di abitanti hanno 4 voti, i *Länder* con più di 6 milioni di abitanti ne hanno 5, i *Länder* con più di 7 milioni di abitanti 6 voti. Ogni *Land* può inviare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un *Land* non possono essere dati che in modo unitario e dai membri presenti o dai loro rappresentanti. Si adotta quindi un criterio di rappresentanza ponderale ma non strettamente proporzionale secondo un "sistema che intende bilanciare le esigenze di rappresentanza federale con quelle della rappresentanza popolare, essendo attribuito ai *Länder* meno popolosi un peso relativamente maggiore di quello che sarebbe risultato dall'applicazione del solo criterio demografico"[1030].

La diversa composizione delle due Camere assume particolare rilievo ove si consideri che esse possono ben esprimere differenti orientamenti politici: "il gruppo di membri in rappresentanza di un determinato *Land* è diretta espressione della maggioranza politica che ne sostiene il governo e ciò può implicare una diversa distribuzione della presenza dei partiti rispetto al *Bundestag*, eletto direttamente"[1031].

La diversità di configurazione delle due Camere federali tedesche si riflette anche e soprattutto sul differente ruolo ad esse attribuito all'interno del procedimento legislativo[1032]. Basta, in effetti, leggere l'art. 50 *GG* per intuire la marginalità del ruolo del *Bundesrat* rispetto al *Bundestag* nella formazione delle leggi federali. Ai sensi di detto articolo, infatti, il *Bundesrat* è l'organo attraverso il quale i *Länder* semplicemente *collaborano* alla legislazione federale[1033]. Evidente appare la differenza con il nostro articolo 70 della Costituzione in cui è affermato che «la funzione legislativa è esercitata *collettivamente*[1034] dalle due Camere». In più all'art. 77, co.1 *GG* si afferma chiaramente che «le leggi federali sono adottate dal *Bundestag*». Come si sta per illustrare i poteri legislativi del *Bundesrat* variano, invece, a seconda della natura del testo[1035], ma si sostanziano essenzialmente in pronunce che se sfavorevoli possono comunque essere superate dal *Bundestag*, eccetto i casi in cui il *Bundesrat* conserva un potere di veto ma che ormai risultano fortemente limitati a seguito

---

1030 Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti,* Dossier n. 54, Settembre 2013

1031 Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e* cit., p. 64, ove si aggiunge che: "Anche per tali peculiari modalità di formazione, il *Bundesrat* si caratterizza come luogo di concreta partecipazione e di valorizzazione di interessi del *Land* nella gestione degli affari federali: tale circostanza sembra essere confermata dalle modalità di svolgimento dei lavori delle commissioni che vedono un diretto coinvolgimento della burocrazia dei *Länder,* specialmente in occasione di discussioni su temi di carattere tecnico".

1032 "In linea generale la distribuzione delle competenze tra Bund e Länder è articolata secondo il principio per il quale spetta ai Länder il diritto di legiferare nella misura in cui la Legge fondamentale non riservi alla Federazione le competenze legislative. Viene dunque costituzionalmente garantita la competenza residuale degli Stati a fronte di una competenza esclusiva del Bund sulle materie espressamente elencate all'articolo 73 della Costituzione. La revisione operata nel 2006 ha abrogato la tipologia relativa alla legislazione c. d. cornice, mantenendo invece la competenza legislativa concorrente per la quale i Länder hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti, nei modi previsti dalla legge, la propria competenza legislativa", *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica Federale di Germania,* in MinervaWeb, n. 39/2017, www.senato.it

1033 Oltre che "all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione Europea".

1034 Corsivo mio.

1035 Così P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato,* p. 54

dell'intervento di riforma costituzionale del 2006[1036] [1037].

Il potere di iniziativa spetta al Governo federale, al *Bundesrat* nel suo complesso - e non ad ogni suo singolo membro - e ai deputati del *Bundestag* (art. 76, co. 1 *GG*). "Non ha avuto riconoscimento (a causa della scarsa simpatia del costituente tedesco per gli istituti di democrazia diretta), invece, l'iniziativa legislativa popolare"[1038].

I disegni di legge elaborati dal Governo federale devono previamente essere inviati al *Bundesrat* che è tenuto ad esprimere la sua posizione entro sei settimane, ma se sono disegni di legge definiti particolarmente urgenti possono essere sottoposti al *Bundestag* dopo tre settimane dall'invio al *Bundesrat*, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo si sia espresso o meno. Il *Bundesrat* può chiedere, per importanti motivi e per l'ampiezza del progetto in esame, di estendere il termine iniziale di sei settimane a nove settimane. Simmetricamente, una proposta di legge del *Bundesrat* deve prima essere inoltrata al Governo federale che esprime su di essa un parere entro gli stessi termini (art. 76 *GG*).

Le proposte di legge giungono quindi al *Bundestag* che provvede alla loro votazione ed eventualmente approvazione. "I progetti di legge vengono dapprima esaminati dalle Commissioni competenti per materia, che si limitano all'esame in sede referente, e poi trasmessi al *plenum* dell'assemblea che approva i medesimi a maggioranza semplice dopo la loro triplice lettura (sistema di derivazione inglese). Un quorum più elevato (maggioranza qualificata) è richiesto solo per i disegni di legge di revisione costituzionale"[1039]. Le leggi

---

1036 Vd. Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e,* p. 63. Cfr. F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2017, p. 183: "gli ambiti materiali per i quali è necessaria l'approvazione del Bundesrat sono arrivati ad essere oltre quaranta e che la percentuale di leggi bicamerali è stata compresa, nelle legislature anteriori alla riforma costituzionale del 2006 tra il 50% e il 60%: questi dati uniti alla concreta possibilità che si formi una maggioranza alternativa a quella del *Bundestag* hanno fatto ritenere necessario un correttivo (..)". In particolare, come si legge in E. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A. A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata,* Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 2018, su www.osservatoriosullefonti.it, " Uno degli obiettivi perseguiti dall'ambizioso progetto riformatore elaborato dalla Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale del 2006 era quello di colpire la preoccupante ipertrofia delle leggi a consenso necessario. Nel testo della Legge fondamentale non ancora modificato erano individuabili 49 ambiti materiali contenuti in 35 articoli che richiedevano l'assenso del *Bundesrat* mentre nel 1949 erano soltanto 12. L'intervento di revisione non ha destrutturato questo modello ma ha prodotto modifiche circostanziate in grado però di incidere profondamente sulla mole degli atti legislativi bicamerali, agendo su due fronti: da un lato ha ampliato la sfera della *Zustimmung*, introducendo l'obbligatorietà del consenso della seconda camera in materie non previste, manovra necessaria per ottenere il *placet* del *Bundesrat,* sulla riforma. Dall'altro, per ridurre l'entità di questa categoria di leggi, è stato eliminato l'assenso necessario della seconda camera per le leggi approvate in attuazione dell'art. 84 GG, disposizione che aveva sempre costituito la base giuridica del maggior numero di *Zustimmungesetze*".

1037 Un potere di veto, che secondo Hans Meyer, sembra aver ad oggi assunto una "nuova funzione : quella di una seconda deliberazione tra le stesse forze politiche, ma con maggioranze diverse"; tale funzione sarebbe nuova rispetto a quella immaginata dai consiglieri del Parlamentarischer Rat che ha elaborato la Legge fondamentale, i quali partivano "dall'assunto che al Bundesrat i Länder avrebbero rappresentato solo dei "puri" interessi regionali, mentre di fatto oggigiorno in tutte le questioni di consistente rilevanza politica il Bundesrat orienta il proprio voto secondo gli specifici orientamenti partitici e non secondo i peculiari interessi regionali". Questo nuovo scenario è, secondo Meyer, "chiaramente insensato, in quanto i Parlamenti regionali e le stesse campagne elettorali dei Länder vengono organizzate solo in funzione delle posizioni politiche nazionali (…)" in A. DE PRETIS, *"Eppur si muove…". La commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il prof. Dr. Han Meyer,* in *Federalismi.it*

1038 F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate* cit., p. 184

1039 F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate* cit., p. 184. In particolare: "Durante la prima lettura la discussione verte normalmente su questioni fondamentali. Questa fase viene abbreviata in molti casi rinviando di-

federali così adottate devono quindi essere trasmesse immediatamente al *Bundesrat*, a cura del Presidente del *Bundestag*.

A questo punto il *Bundesrat* ha la facoltà di attivare, entro tre settimane, uno speciale organo previsto dalla Legge fondamentale, chiamato Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*), composta da 16 rappresentanti del *Bundestag* e 16 del *Bundesrat*[1040] "avente il compito di avanzare proposte di integrazione, modifica o addirittura di abrogazione del testo approvato dal *Bundestag*"[1041].

A questo punto si deve fare distinzione tra due tipologie di leggi da cui emerge il diverso "peso" attribuito al *Bundesrat* (artt. 77 e 78 *GG*). Vi sono infatti le cd. *Zustimmungsgesetze* (leggi a consenso necessario) o leggi bicamerali, che prevedono una approvazione espressa da parte del *Bundesrat*. Tali leggi sono quelle che "riguardano i diritti e gli interessi dei *Länder* in materia amministrativa, in materia finanziaria e fiscale, nonché le leggi che modificano la Costituzione (…) in tutti questi casi, il voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto, in nessun modo superabile dal *Bundestag*"[1042] . Nel caso di queste leggi, la Legge fondamentale prevede anche per il Governo federale e per il *Bundestag* la facoltà di richiedere la convocazione della Commissione di conciliazione. Qualora tale organo proponga una modifica del testo di legge il *Bundestag* deve pronunciarsi nuovamente (art. 77, co. 2 *GG*).

Diverso è, invece, il caso delle *Einspruchgesetze* cioè "leggi semplici", rispetto alle quali al *Bundesrat* è riconosciuto un potere di veto solo sospensivo che può essere superato dal *Bundestag* con la stessa maggioranza con cui ha votato sfavorevolmente la Camera Alta. Infatti, una volta terminata la procedura che coinvolge la Commissione di conciliazione, il *Bundesrat* può, entro due settimane[1043], sollevare opposizione contro la legge adottata dal *Bundestag* (art. 77, co. 3 GG); se l'opposizione è deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, essa può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*; qualora il *Bundesrat* abbia deliberato l'opposizione con una maggioranza di almeno due terzi dei voti, essa necessita, per essere respinta dal *Bundestag*, della maggioranza di almeno due terzi dei voti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag* (co. 4). Una volta conclusosi l'iter parlamentare, la legge viene trasmessa al Presidente federale che provvede alla promulgazione con proprio decreto controfirmato dal Cancelliere e dai ministri competenti, oppure, laddove ritenga il testo adottato non conforme alla Legge fondamentale, richiede una nuova votazione.

Oltre al differente ruolo assunto nel procedimento legislativo, un'altra importante differenza tra le due Camere si colloca all'interno dei rapporti istituzionali e quindi nella

---

rettamente il progetto di legge («senza discussione») alle commissioni competenti, all'interno delle quali i suoi contenuti e le sue ripercussioni vengono esaminati da politici esperti in materi, appartenenti a tutti i gruppi parlamentari del Bundestag, che talvolta possono anche ricorrere all'audizione di consulenti esterni. Successivamente il disegno di legge, prevalentemente accompagnato da proposte di emendamento, torna all'esame del plenum per la seconda lettura. Solo appena dopo questo passaggio può seguire la terza lettura con la votazione finale" in www.bundestag.de

1040 La cui esatta composizione e le norme di funzionamento sono disciplinate da un regolamento interno adottato dal Bundestag con parere favorevole del Bundesrat (art. 77 co. 2 GG).

1041 E. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A. A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo* cit.

1042 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, p. 54

1043 «Il termine per l'opposizione, nel caso di cui all'ultimo periodo del comma 2, decorre dal ricevimento della comunicazione del presidente della commissione prevista dal comma 2, relativa alla conclusione della procedura davanti alla commissione stessa» art. 77, co. 3 GG

forma di governo: il rapporto di fiducia si instaura tra il Governo federale e il solo *Bundestag*, non con entrambe le Camere come previsto nell'ordinamento italiano.

2. *La peculiare genesi e natura della Grundgesetz: una costituzione "imposta" e originariamente provvisoria.*

Prima di passare all'analisi del dibattito interno al Consiglio parlamentare che ha elaborato la Legge fondamentale, occorre dare conto del particolare contesto storico e geopolitico in cui il processo costituente si è svolto.

Da questo punto di vista, la Germania postbellica "è stata un vero e proprio laboratorio istituzionale su cui ha inciso la duplice esperienza della crisi della democrazia e del regime nazista"[1044], in un processo di ricostruzione che ha visto nelle forze Alleate da una parte, e nei *Länder* dall'altra, i principali protagonisti.

Infatti, a partire dalla resa incondizionata dell'8 maggio 1945 da parte dell'ammiraglio Doenitz, divenuto il nuovo Capo dello Stato a seguito del suicidio di Hitler, la ricostruzione della Germania avviene attraverso un processo formalmente ascendente, che parte dagli enti locali e territoriali, ma si svolge sotto il controllo dall'alto delle forze alleate occupanti che, il 5 giugno 1945, assumono la *supreme authority*. "Nel difficile clima del secondo dopoguerra, aggravato dalla presenza dei *Vertriebene*, gli espatriati dalle zone perse ad est dell'Elba, la riorganizzazione politica avviene prima nei *Länder*. Questi furono i primi partner delle forze di occupazione, nei cui confronti svolsero il doppio ruolo di esecutivo e di rappresentanze tedesche"[1045]. Furono così proprio i *Länder* a darsi le prime costituzioni sul territorio (per prime nel dicembre 1946 la Baviera e l'Assia con due costituzioni in competizione per la palma della migliore politica costituzionale), e proprio il "rapido costituirsi dei *Länder* dopo il 1945 e l'emanazione delle loro costituzioni "complete" hanno esercitato un'influenza inestimabile sul federalismo e sulla stessa Legge Fondamentale"[1046].

Nell'estate del 1945 (17 luglio – 2 agosto) si tenne a Potsdam la Conferenza delle potenze alleate vincitrici della guerra: USA, URSS, Gran Bretagna. In tale occasione venne tra l'altro deciso la suddivisione del territorio tedesco in quattro zone d'occupazione, amministrate dalle potenze vincitrici (cui si aggiunse la Francia), "al fine di fornirgli la possibilità di una ricostruzione su basi democratiche e liberali, tali da reinserirlo all'interno del contesto internazionale"[1047].

Nel giugno 1948 si costituì la Conferenza dei ministri-presidenti che assunse un importante ruolo nell'articolazione delle politiche, soprattutto di natura amministrativa, delle forze occupanti, ma fu anche espressione di quel federalismo cooperativo che ispirerà il futuro assetto istituzionale.

Il 1 luglio 1948 i *Militargouverneure* consegnarono ai *Landtagen* il cd. "Documento di Francoforte" in cui si chiarirono le richieste delle forze occupanti relative al processo

---

1044 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 102

1045 S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentanza degli interessi in Germania*, Torino, 2002, p. 330

1046 A. ANZON, J. LUTHER, (tradotto da), *La legge fondamentale tedesca*, Milano, 1997, vd. Introduzione di P. HÄBERLE

1047 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit.

costituente volto alla redazione di una Costituzione scritta per la Germania. Oltre alla "istituzione di un'assemblea costituente gli alleati stabiliscono le modalità della sua elezione: ciascun Land invia un eletto per ogni 75.000 abitanti. Si prevede inoltre che la costituzione debba essere democratica e la forma di governo "di tipo federale", i diritti dei *Lander* devono essere protetti, si deve creare un'istanza centrale e devono essere garantiti i diritti individuali e le libertà"[1048].

I presidenti dei Governi dei *Länder* cercarono di soddisfare le pretese degli alleati assumendo un atteggiamento compromissorio, al fine di non dare carattere definitivo alla divisione della Germania. "Di qui la istituzione di un Consiglio parlamentare (*Parlamentarischer Rat*) al posto di una Assemblea costituente, con la finalità di redigere non una Costituzione (*Verfassung*), ma una Legge fondamentale (*Grundgesetz*)"[1049]. Si decise di adottare tale "asettica qualifica, invece di Costituzione, a motivo della provvisorietà che i membri del Consiglio parlamentare ritenevano sarebbe stata propria di quel testo. Si pensava, infatti, che la formulazione di una più solenne Costituzione dovesse rinviarsi al tempo in cui tutti i tedeschi avrebbero potuto partecipare alla sua redazione, finalmente riuniti insieme in un solo Stato"[1050].

Accanto al *Parlamentarischer Rat*, nell'agosto 1948 venne costituita una Commissione di esperti, riunitasi presso l'isola di Herrenchiemsee, con il compito di redigere gli indirizzi fondamentali da sottoporre al Consiglio parlamentare. Quest'ultimo "non era di diretta derivazione popolare, ma costituiva un'emanazione delle assemblee rappresentative dei singoli *Länder*. Ne facevano parte in totale 65 membri: 27 cristiano democratici (appartenenti cioè alla CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FPD), 2 comunisti (KPD), 2 esponenti del Partito Tedesco (DP) e 2 dello *Zentrum.* C'erano inoltre 5 rappresentanti di Berlino Ovest senza pieno diritto di voto"[1051].

I lavori del Consiglio parlamentare iniziarono a Bonn il 1 settembre 1948 e si conclusero dopo otto mesi, l'8 maggio 1949. La Legge fondamentale, che doveva essere approvata da almeno 2/3 dei *Länder* del territorio federale, entrò in vigore il 24 maggio 1949 con 59 voti contro 12 e fu approvata da tutti i parlamenti dei *Länder,* esclusa la Baviera.

La genesi sin qui sinteticamente descritta della *Grundgesetz* fa intuire perché essa sia passata alla storia come "costituzione imposta", essendosi innanzitutto allontanata da quel concetto di potere costituente espresso dal costituzionalismo moderno, il quale "riconosce difatti l'esistenza di una volontà costituente, e ravvisa nella costituzione l'atto giuridico prodotto da quella volontà in un determinato momento", assumendo, perciò, il potere costituente, nel processo di dazione costituzionale, la decisione politica preliminare alla costituzione[1052].

L'elemento di rottura con l'esperienza settecentesca e con l'esperimento weimeriano che avevano riconosciuto l'impulso originario del processo costituente solo in un libero atto di volontà del popolo sovrano, viene individuato nella Carta di Francoforte del 1948. Le indicazioni in esso contenute da parte dei vertici militari americani, francesi e inglesi, nel

---

1048 S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale* cit., p. 330

1049 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 105

1050 M. OLIVIERO, M. VOLPI, (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie,* Giappichelli, Torino, 2007

1051 M. OLIVIERO, M. VOLPI, (a cura di), *Sistemi elettorali* cit., p. 161

1052 M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco. Riunificazione della Germania e integrazione europea*, Milano, 2001

determinare di fatto non solo i principi e criteri per l'elezione dell'Assemblea costituente tedesca e il procedimento di approvazione ed entrata in vigore della nuova costituzione, ma anche quelle circa le libertà, i valori e la configurazione dello Stato, rivelerebbero il forte contrasto fra "il libero esercizio della volontà sovrana del popolo tedesco e l'imposizione di volontà costituente eteronoma"[1053].

Sebbene non sia semplice soppesare con esattezza l'influenza esercitata dalle potenze alleate sulla redazione e sui contenuti della *Grundgesetz*, per alcuni il solo fatto che tra l'inizio e la fine dei lavori della Commissione di esperti e del Consiglio parlamentare sia trascorso così poco tempo sarebbe indice del fatto che le decisioni importanti fossero già state prese, o all'opposto, fossero state appositamente rimandate. D'altra parte, però, giocano in senso contrario, e cioè a favore di una certa autonomia tedesca, le differenti esperienze costituzionali di Francia, Gran Bretagna e USA da cui derivò anche una diversa gestione delle zone occupate. Mancando una linea comune di gestione dei rapporti con i tedeschi è possibile immaginare che vi sia stato spazio per politiche elaborate autonomamente dai governi territoriali e anche per l'influenza dei "padri costituenti". Non manca chi ha sottolineato proprio il rilevante peso che hanno avuto i giuristi nella redazione della *Grundgesetz*: "l'influsso della cultura giuridica sul lavoro del Costituente fu forse maggiore che in Italia, dove essa venne schiacciata dalle esigenze posizionali dei partiti di massa. Pur non essendovi come a Weimar una delega ai tecnici nazional-liberali, in sostanza, alla *Herrenchiemseekonvent* e durante i lavori del *Parlamentarischer Rat* l'azione della burocrazia e dei politici tedeschi risultò certamente più omogenea di quella dimostrata dal costituente italiano. Sotto questa prospettiva lo stesso ruolo dei giuristi ha avuto un peso tutt'affatto particolare durante il periodo costitutivo della Legge fondamentale"[1054].

Nonostante il carattere provvisorio espressamente attribuito alla *Grundgesetz* al tempo della sua redazione, in realtà esso è a tutt'oggi la Costituzione del popolo tedesco. La riunificazione, avvenuta nel 1990, si attuò, infatti, per mezzo dell'art. 23 *GG* e cioè con l'adesione alla repubblica federale tedesca e quindi alla Legge fondamentale dei sei *Länder* ricostituiti nel territorio dell'ex DDR, anziché attraverso l'art. 146 *GG* che prevedeva l'adozione di una nuova costituzione da sottoporre all'approvazione dell'intero popolo tedesco. Al verificarsi dello storico evento nel 1990 la scelta fu, quindi, quella di non innovare né il nome né l'impianto normativo esistente (se non per le modifiche rese necessarie dalla

---

1053 M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco* cit., il quale individua nelle modalità dei lavori del *Parlamentarischer Rat* un altro elemento di distacco rispetto al processo costituente weimariano: "il *Parlamentarischer Rat* operava in condizioni particolari, ben diverse da quelle del momento costituente weimariano. Per sottoporre al dibattito di esso i progetti adatti a fungere da base per i lavori dell'Assemblea, si scelse di creare una sorta di comitato o sottocommissione in grado di redigere il progetto preliminare alla stesura del testo definitivo. Le decisioni di questo organismo non avrebbero però potuto sostituire la discussione e il dibattito finale in sede assembleare. In questo modo si distingue la definizione preliminare dei principi e dei diritti da codificare nelle disposizioni costituzionali dalla decisione politica assunta in sede assembleare. Si inverte così la sequenza nota che, nella dazione costituzionale, vede precedere le determinazioni giuridiche dalla decisione politica costituente".

1054 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 106, che, a sostegno della posizione che ritiene anche alcune importanti scelte sugli assetti istituzionali furono tutt'altro che scontati e quindi già decisi, porta come esempio il dibattito avvenuto nel Parlamentarischer Rat sulla forma di governo dalla cui analisi emerge che "vennero dibattute, anche se poi accantonate, sia la soluzione presidenziale sia quella dell'elezione per l'intera legislatura del Cancelliere come rimedio per l'instabilità dei governi weimariani" a differenza, tra l'altro, di quanto avvenne in Italia laddove "la decisione per l'adozione della forma di governo parlamentare sostanziatasi nell'ordine del giorno Perassi non ebbe reali alternative (e ci si riferisce alle non comprese posizioni presidenzialiste di Calamandrei e del Partito d'azione)".

nuova configurazione statuale), ma di estenderne *sic et simpliciter* la vigenza ai territori della ex DDR[1055].

3. Il dibattito sul numero dei deputati in seno al Parlamentarischer Rat

Come anticipato, il *Parlamentarischer Rat* era formato da 65 membri, di cui 4 donne, secondo la seguente declinazione politica: 27 cristiano-democratici (CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FDP), 2 comunisti (KPD), 2 esponenti del Partito Tedesco (DP), 2 dello *Zentrum*, infine 5 rappresentanti di Berlino Ovest ma senza pieno diritto di voto.

Nonostante l'elezione non diretta dei membri del Consiglio parlamentare, questo funzionava come un normale organo legislativo dotato di un Presidente (K. Adenauer – CDU), due vicepresidenti (A. Schönfelder – SPD e H. Schäfer – FDP), 4 segretari, era strutturato in commissioni e articolato in gruppi politici.

Nella stesura della *Grundgesetz* il Consiglio si basò sul progetto di costituzione elaborato dai 33 esperti della Convenzione costituzionale riunitasi sull'isola di Herrenchiemsee[1056].

Prima di procedere all'analisi del dibattito in sede costituente sulle dimensioni del *Bundestag*[1057], occorre ricordare come la scelta di non costituzionalizzare il numero dei membri della Camera elettiva, rinviando così alle scelte del legislatore ordinario, sia uno degli esempi più evidenti dell'eredità di Weimar. Proprio a quella Carta va ricondotta la tradizione di un parlamento con un numero variabile di componenti, scelta in quel caso strettamente connessa a quella ancora più emblematica in materia di rappresentanza effettuata dalla Costituzione del 1919 e cioè quella di cristallizzare il criterio proporzionale[1058]. Il costituente di Bonn ha dunque preso le distanze dal modello Weimar solo per quanto riguarda il sistema elettorale[1059], che è rimesso in toto al legislatore ordinario, ma non in riferimento all'idea di un *Bundestag* di dimensioni diverse di legislatura in legislatura.

L'articolo in questione è il 38 *GG* che si limita a predisporre queste previsioni:

1. I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.

2. Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età[1060].

1055 *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica Federale di Germania,* in MinervaWeb, n. 39/2017, www.senato.it

1056 www.bundesregierung.de

1057 Il dibattito di seguito illustrato è stato ricostruito sulla base del documento *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart,* Neue Folge/Band 1, Herausgegeben von G. LEIBHOLZ und H. v. MANGOLDT, 1951, J.C.B. Mohr (Paulsiebeck) Tübingen

1058 Vd. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 126

1059 Per approfondimenti sul tema vd. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania,* Firenze, Vallecchi editore, 1970, p. 103, che ricorda come "Durante le discussioni sul sistema elettorale uno dei pochi argomenti su cui si fu concordi, memori degli impedimenti causati dalla costituzionalizzazione del weimariano sistema elettorale, fu di accogliere nella carta costituzionale solo i principi del suffragio universale uguale, diretto, segreto e non anche il sistema elettorale, "affinché potessero certe esperienze dare i loro frutti e affinché un mutamento di stile nella politica potesse concretamente sviluppare i suoi effetti".

1060 Comma così sostituito dalla Ventisettesima legge di modifica del 13 luglio 1970

3. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale.

Come si legge dai lavori del Consiglio, tale articolo è nato sulla base dell'art. 45 del progetto elaborato dalla Convenzione di Herrenchiemsee, a sua volta divenuto tale dopo l'accorpamento con l'art. 46, ed è il risultato del dibattito su di esso sviluppatosi all'interno della Commissione preposta, in cui il tema delle dimensioni del *Bundestag* finisce, forse inevitabilmente, per intrecciarsi con quello della legge elettorale[1061].

Infatti, la prima versione dell'articolo, dopo le disposizioni di cui al primo comma sul suffragio e sull'elettorato attivo e passivo, prevedeva al secondo comma il numero fisso dei deputati stabilito in 400. Altresì, si aggiungeva al terzo comma che: «La Grande Berlino ha il diritto di inviare altri 30 deputati conformemente alle disposizioni della costituzione» e, al quarto, in vista della riunificazione della Germania, che: «Se altri stati federali si uniscono al governo federale, il numero dei deputati deve essere aumentato di conseguenza secondo la costituzione».

Tuttavia, dai verbali emerge che proprio i paragrafi 2 – 4 furono in un primo momento eliminati dopo che temporaneamente venne inserito come seconda frase del comma 3 dell'art. 38 la disposizione di cui all'art. 47 co. 5 del progetto della Convenzione sulla cd. "clausola di blocco" che prevedeva: «La legge elettorale federale può stabilire che i partiti che non abbiano almeno ottenuto il 5% di tutti i voti validi non ottengano nessun seggio e che tutti i voti restanti di un partito non hanno più seggi di quelli che il partito ha ottenuto direttamente nei collegi elettorali».

È nella seconda riunione della Commissione per l'organizzazione del *Bund*, la Corte costituzionale e l'amministrazione della giustizia (*Organisationsausschuss)*, del 16 settembre 1948, che vengono alla luce i termini della discussione.

Ci si chiede, innanzitutto, se e in che misura siano le norme costituzionali a doversi occupare delle elezioni del *Bundestag*[1062] o se occorra, invece, fare riferimento ad una legge elettorale, o ancora si vaglia anche l'ipotesi di inserire la materia elettorale all'interno delle disposizioni transitorie. Come si sa è la seconda ipotesi ad aver avuto la meglio, anche perché vi erano non pochi dubbi sul fatto che il *Parlamentarischer Rat* fosse di per sé legittimato[1063] ad emanare una legge elettorale per il *Bundestag*, data la sua natura e l'esposizione a influenze molteplici che probabilmente facevano ritenere inopportuno consentirgli di attribuire copertura costituzionale a norme così centrali per il processo democratico. Dagli stessi verbali

---

1061 La questione elettorale fu rimessa, all'indomani della prima seduta del Parlamentarischer Rat, ad una Commissione per le questioni elettorali che elaborò uno schema di legge elettorale successivamente messo a punto dal plenum e approvato dai capi degli esecutivi (*Ministerpräsidenten*), peraltro con decisivi interventi dei governatori militari, francese, britannico e statunitense.

1062 Sul tema vd. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 59 in cui si riporta la l'interessante posizione del prestigioso giuspubblicista ed esponente socialdemocratico Carl Schimdt: "se è vero che l'effettività costituzionale (*Verfassungswirklichkeit*) dipende in un'ultima analisi dalle scelte compiute nella materia elettorale, il tema costituisce un naturale oggetto di discussione per l'organo chiamato a redigere la Legge fondamentale. Al tempo stesso, pare opportuno che la legge elettorale non abbia una copertura costituzionale, anche al fine di favorire gli opportuni aggiustamenti nel corso del tempo".

1063 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 53 spiega come ci fossero veri e propri dubbi sulle attribuzioni del Consiglio Parlamentare: "mentre i capi degli esecutivi (*Ministerpräsidenten*) dei Länder tedesco-occidentali, con una dichiarazione del 10 luglio 1948, si espressero a favore della convocazione di un'assemblea costituente cui sarebbe stato attribuito anche il compito di redigere una legge elettorale per il futuro Parlamento federale, le leggi sulla convocazione del *Parlamentarischer Rat,* successivamente approvate dalle assemblee rappresentative dei Länder, non contenevano più alcun riferimento alla legge elettorale".

dei lavori si legge in effetti che "la soluzione secondo cui sarebbe saggio includere nella *GG* il minor numero possibile di questioni che sono in qualche modo connesse alle elezioni del *Bundestag* è già stata sostenuta qui". Tutto ciò si tradusse nella attribuzione del carattere provvisorio alla legge elettorale elaborata dal *Parlamentarischer Rat* la cui validità venne limitata alla prima legislatura [1064].

Per quanto riguardala la discussione sul tema specifico del numero dei parlamentari, emergono interessanti profili che appartengono anche al dibattito attuale.

Le dimensioni dell'assemblea legislativa vengono, ad esempio, messe in relazione con l'aspetto funzionale. Così, se il consigliere Strauß, esponennte della CDU, riteneva che il numero dei deputati potesse portare benefici sulla qualità del lavoro, al contrario, il consigliere Kats, appartenente alla SPD, immaginava che un maggior livello di attività parlamentare potesse essere garantito da un numero di deputati inferiore a 400, indicando 300 membri come il numero appropriato. Sulla stessa linea, con uno dei più frequenti argomenti con cui oggi viene messa in dubbio l'opportunità della riforma in Italia, dai ranghi della CDU vi era chi metteva in guardia da una riduzione eccessiva del numero dei deputati che sarebbe andata a discapito delle esigenze pratiche e rispetto al quale non vi era alcuna garanzia che da ciò sarebbe conseguita una maggiore qualità dei rappresentanti. A favore del numero individuato dagli esperti di Herrenchiemsee sembrava schierarsi un altro deputato della CDU, il Dr. Fecht, che ricordava come con un numero simile di popolazione il *Reichstag* del 1871 contasse circa 397 parlamentari, e questo veniva considerato al tempo un numero giusto. Non mancarono poi riferimenti all'esperienza di altri Paesi e a quella weimariana: il consigliere Becker (FDP) sottolineò, infatti, come il numero dei deputati nei parlamenti stranieri fosse molto più elevato e come, nel caso di annessione della zona orientale, il numero sarebbe aumentato a 550-600 deputati. Numero che si avvicinava molto a quello dei deputati nel periodo di Weimar e a quello del parlamento francese del tempo.

Data la diversità di opinioni questa sessione non produsse ancora una decisione in merito al numero dei parlamentari [1065]. Il tema venne ripreso nell'undicesima sessione della Commissione durante la quale furono apportati solo piccoli cambiamenti al testo dell'art. 38: al terzo comma, pur rimanendo la dicitura «Il numero dei parlamentari è 400» accanto ad essa, tra due parentesi, vennero indicati in 340, 300, 240 altri possibili numeri da prendere in considerazione per la decisione finale; fu, inoltre, apportata una modifica al quarto comma che nella nuova formulazione recitava: «Berlino ha il diritto di inviare un numero corrispondente di parlamentari conformemente alle disposizioni della presente legge»; infine al sesto comma si prevedeva che se il territorio federale fosse stato ampliato il numero dei deputati avrebbe dovuto essere aumentato adeguatamente alla legge federale.

Nella ventesima sessione della Commissione per l'organizzazione del *Bund* il numero dei deputati venne nuovamente discusso. Sebbene non emersero nuovi punti di vista fu presa la

---

1064 Per il dibattito in seno al Parlamentarischer Rat sull'adozione della legge elettorale per il primo Bundestag si veda sempre S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania* cit., p. 103 ss

1065 Nella stessa sessione fu anche avanzata, da parte di un consigliere della CDU (de Chapeauronge), la proposta di riservare ai rifugiati un determinato numero di mandati obbligatori. Rispetto ad essa espressero, tra gli altri, una posizione contraria alcuni esponenti della SPD (Katz e Löbe) ravvisando, da una parte, un pericolo nella creazione di un gruppo separato dei rifugiati all'interno dell'organismo nazionale, dall'altra, temendo la nascita di partiti emergenti rappresentativi degli interessi dei rifugiati a discapito dei grandi partiti, a cui avrebbe potuto anche accompagnarsi un "inasprimento dei fronti". Tuttavia, dopo un lungo dibattito, questo punto fu rinviato al comitato per i diritti elettorali.

decisione di proporre alla lettura della Commissione principale (*Hauptausschuß*) il numero di 300 invece che 400 con l'ulteriore novità che esso rappresentasse il numero minimo dei membri del Bundestag. Altri paragrafi vennero accorpati e un'ulteriore riorganizzazione fu effettuata dal Comitato di redazione. La nuova formulazione dell'art. 38 era la seguente:

(1) Il Bundestag è composto da almeno 300 deputati. Berlino ha il diritto di inviare un numero adeguato di deputati. In caso di espansione del territorio federale (art. 22 cpv. 2), il numero dei deputati deve essere aumentato adeguatamente dalla legge federale.

(2) I deputati sono eletti con suffragio universale, uguale, immediato e segreto. Può votare chi ha compiuto 21 anni, è eleggibile colui che ha raggiunto 25 anni di età.

(3) Le disposizioni sono stabilite da una legge federale. Si può stabilire che i partiti che non raccolgano una determinata percentuale di tutti i voti validi non hanno diritto ad alcun seggio e che i voti rimanenti validi non vengano assegnati più di quanti il partito ne abbia guadagnati direttamente nei collegi elettorali.

Così, accanto alla riduzione del numero inizialmente previsto, che però diveniva la dimensione minima e quindi suscettibile di crescere, rimaneva la disposizione per i deputati di Berlino e quella dell'adeguamento del numero in caso di ampliamento del territorio federale. In più ritornava la disposizione riguardante il meccanismo elettorale con la previsione della possibilità di inserire una soglia di sbarramento per l'accesso al *Bundestag* e quella riguardante l'assegnazione dei seggi comunque vinti nei collegi uninominali. Entrambe corrispondono ai congegni per l'assegnazione dei seggi che verranno inseriti e meglio definiti nella legge elettorale col nome rispettivamente di *Sperrklausel* e *Alternativklausel.*

Questa è, quindi, la versione che è servita come punto di partenza per la prima lettura presso la Commissione principale del 16 settembre 1948, dove il numero dei deputati viene nuovamente discusso fino alla definitiva formulazione, lettura dopo lettura, dell'art. 38 *GG*.

È dai ranghi dei socialdemocratici che arriva la proposta di non indicare nella Legge fondamentale alcun numero di deputati. Secondo il consigliere Menzel (SPD), infatti, la determinazione di un certo numero sarebbe stata inopportuna in considerazione del fatto che un numero più alto o più basso di deputati, a seconda dell'affluenza, meglio corrispondesse all'interesse politico del popolo. La proposta venne effettivamente accolta, al di là anche della ancora irrisolta questione della materia elettorale. In seguito alla rinuncia ad un numero predeterminato di deputati venne anche eliminato, per iniziativa di un altro esponente della SPD, la frase riguardante l'espansione territoriale e relativo aumento dei seggi essendo divenuto, a questo punto, superfluo.

Il dibattito poi si spostò sulla clausola di sbarramento rispetto alla quale venne fatta proposta di cancellazione da parte del consigliere Seebohm (DP) secondo il quale essa avrebbe ostacolato lo sviluppo del partito e, inoltre, altri mezzi avrebbero potuto essere utilizzati per fronteggiare la frammentarietà di alcune parti. Un altro consigliere, stavolta appartenente al KPD, si pose sulla stessa linea ma con la motivazione che l'introduzione della clausola di blocco avrebbe comportato un esito non democratico in quanto un'alta percentuale di voti "andrebbe sotto il tavolo". Venne, invece, riportato da un esponente della SPD il paragone con gli Stati Uniti e l'Inghilterra che a ragione – secondo lui - usavano un meccanismo del genere, mentre dai ranghi del *Zentrum* si ribatteva che "un partito che ha un obiettivo chiaro non potrebbe mai essere un partito di scissione: ogni giovane movimento rampante ha bisogno di sostegno, e non dovrebbe metterglisi un freno. Senza una definizione

costituzionale sarebbe incostituzionale una tale disposizione in una legge elettorale perché violerebbe il principio di uguaglianza delle scelte".

Alla fine della sessione il periodo contenente la clausola di sbarramento non venne ancora cancellato, giungendosi alla terza lettura nella Commissione principale del 9 febbraio 1949, in cui il testo dell'art. 38 arrivò con la importante modifica, ad opera del Comitato dei cinque, consistente nell'eliminazione dell'*Alternativeklausel.*

Proseguì, invece, il dibattito sulla *Sperrklausel*: se un esponente della CDU si espresse a favore del suo mantenimento, un liberale ricordò che la Commissione elettorale aveva approvato all'unanimità – con il consenso di tutti i partiti – l'incompatibilità di tale disposizione con i principi di uguaglianza delle scelte; secondo l'opinione comune di esponente della SPD e di un appartenente alla CSU la cancellazione di tale clausola era una scelta da rimettersi a carico del futuro legislatore.

Alla fine, alla luce delle questioni discusse, la clausola venne soppressa con 11 voti contro 10 e l'art. 38 assunse la formulazione definitiva.

L'INCIDENZA DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO SULLA COMPOSIZIONE NUMERICA DEL *BUNDESTAG*

di *Mattia Liberatore*

SOMMARIO: 1. Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar - 2. La legge elettorale del 1949 - 3. Le successive modifiche e la stabilizzazione del sistema - 4. La riunificazione tedesca e le elezioni federali del 1990 - 5. Il problema dei mandati in eccedenza e l'intervento del Tribunale costituzionale federale - 6. Proposte di riforma del sistema.

1. Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar

Prima di esaminare nel dettaglio l'attuale sistema elettorale tedesco e di analizzare la sua incidenza sulla composizione numerica del *Bundestag*, occorre soffermarsi sulle principali caratteristiche delle leggi elettorali precedenti, che in larga misura hanno contribuito a determinarlo. Lo scopo di questa breve disamina è quello di rendere più agevole la comprensione degli aspetti peculiari della vigente *Bundeswahlgesetz*, la cui *ratio* risulterebbe altrimenti oscura.

In primo luogo, risulta utile ricordare come la Costituzione di Weimar del 1919 prese nettamente le distanze rispetto a quella imperiale del *Secondo Reich* (1871), stabilendo un numero variabile di parlamentari (non più fisso) e costituzionalizzando con l'art. 22 una formula elettorale di impronta proporzionale[1066]. Il costituente del 1919 prese questa decisione per opporsi con forza alle palesi ingiustizie del principio maggioritario fino ad allora vigente, poco idoneo a soddisfare le nuove esigenze sociali di rappresentanza e di

[1066] L'art. 22 della Costituzione di Weimar sanciva: "I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, immediata e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il ventesimo anno di età, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Le elezioni dovranno aver luogo di domenica, o in altro giorno festivo. Le disposizioni più particolari sono contenute nella legge elettorale del Reich."

pluralità politiche[1067]. Non stabilendo un numero fisso dei componenti del *Reichstag*[1068], spettava quindi al sistema elettorale determinarne la composizione. Questa è una caratteristica che accompagnerà la Germania nel corso di tutta la sua storia politico-istituzionale, fino ai giorni nostri.

In ottemperanza all'ultimo comma del già citato art. 22, nell'aprile del 1920 venne approvata la legge elettorale per l'elezione del *Reichstag*, che disciplinò le tornate elettorali tedesche fino alla deriva nazista del 1933. La nuova *Reichwahlgesetz* introduceva un sistema proporzionale puro, privo di qualsiasi correttivo, che venne addirittura definito "automatico" per la pressoché assoluta corrispondenza tra voti ricevuti e seggi. Questi venivano distribuiti mediante tre diversi livelli di distribuzione. Il primo era costituito da trentacinque collegi elettorali, all'interno dei quali a un partito veniva assegnato un mandato parlamentare ogni 60.000 voti ricevuti; il secondo livello consentiva il recupero dei voti inutilizzati durante la prima distribuzione, attribuendo un seggio ogni 60.000 voti conseguiti, questa volta all'interno di sedici collegi; il terzo livello, infine, consisteva in un ulteriore recupero dei voti residui non utilizzati nella seconda distribuzione, nell'ambito dell'intero territorio nazionale. La legge non prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze, in quanto si trattava di un sistema a liste bloccate[1069].

La mancata previsione costituzionale di un numero fisso di parlamentari, combinata al meccanismo elettorale appena delineato, fece in modo che nella Repubblica di Weimar il numero dei rappresentanti popolari in seno al *Reichstag* fosse direttamente proporzionale al totale dei voti validi conseguiti ad ogni tornata elettorale. Di conseguenza, nel corso delle otto elezioni disciplinate dalla *Reichswahlgesetz* del 1920, la composizione del Parlamento tedesco variò continuamente, oscillando da un minimo di 459 deputati[1070] ad un massimo di 647[1071].

Non istituendo alcuna soglia di sbarramento (se non quella dei 60.000 voti da conseguire per ottenere almeno un seggio parlamentare), la legge elettorale del 1920 consentì l'accesso nel *Reichstag* ad un vasto numero di partiti politici, molti dei quali di rilievo quasi

---

1067 Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 158. Questo fu anche lo stesso motivo che spinse la maggior parte degli Stati dell'Europa continentale (Italia, Belgio, Svizzera, Paesi Bassi) ad adottare, nella loro fase di passaggio dallo Stato liberale oligarchico allo Stato democratico pluralista, un sistema elettorale proporzionale, piuttosto che maggioritario. Sul punto, v. M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op.cit.*, p. 4. Sui sistemi elettorali in Germania tra il 1848 e il 1918, v. T. KUHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 35 ss; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. 3, Kohlhammer, Stoccarda, 1990, p. 870 ss.

1068 Il nome dell'allora Camera rappresentativa del Parlamento tedesco. Dopo l'emanazione della *Grundgesetz* del 1949, il Parlamento federale verrà chiamato *Bundestag*.

1069 In Germania non verranno mai utilizzate le preferenze, dal momento che la personalizzazione del voto si avrà grazie alla presenza di collegi uninominali che consentiranno al vincitore del collegio di accedere direttamente in Parlamento. Sul meccanismo elettorale di Weimar, v. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Vallecchi, Firenze, 1970, p. 51 ss.

1070 Nelle elezioni del 1920, dove i votanti furono 28.035.838. Dati ufficiali consultabili su *www.gonschior.de/weimar/deutschland*.

1071 Nelle elezioni del 1933, dove i votanti furono 39.343.331. Dati ufficiali consultabili su *www.gonschior.de/weimar/deutschland*. Si noti come il numero dei parlamentari risultò nel tempo progressivamente crescente, andando incontro ad una considerevole riduzione solo nelle elezioni del novembre 1932, in cui si registrò un'affluenza più bassa della precedente tornata elettorale, essendosi questa tenuta solo quattro mesi prima.

esclusivamente locale e portatori di interessi economici specifici[1072]. Questo effetto rese difficoltosa la formazione di maggioranze parlamentari in seno al *Reichstag*, che nel 1932 giunse ad ospitare fino a ventotto diverse formazioni politiche, e portò la Repubblica di Weimar ad essere sull'orlo di una costante instabilità politica[1073]. Essendo così difficile il raggiungimento di una maggioranza semplice per deliberare su questioni ordinarie, risultò impossibile mettere d'accordo i due terzi dell'Assemblea per modificare la proporzionalità del sistema elettorale sancita dalla Costituzione[1074]. Tanto più se i primi ad opporsi a questa modifica erano proprio quei piccoli gruppi parlamentari ai quali si voleva impedire l'accesso al *Reichstag* e che si trovarono a fare fronte comune per la loro sopravvivenza politica. Non deve quindi stupire il fatto che nel 1949 il costituente di Bonn optò per non costituzionalizzare alcuna formula elettorale, lasciando che fosse il legislatore ordinario a scegliere il sistema che avrebbe liberamente ritenuto più opportuno[1075]. In continuità con la Costituzione di Weimar però, anche la *Grundgesetz* non stabilì un numero fisso di parlamentari. La legge elettorale avrebbe quindi inciso ancora in modo determinante sulla composizione numerica dell'Assemblea legislativa tedesca.

2. La legge elettorale del 1949

Dopo la stesura della Legge Fondamentale, il *Parlamentarischer Rat*[1076], in ossequio al secondo comma dell'art. 137 *GG*[1077], discusse anche a proposito della legge da adottare per disciplinare l'elezione del primo *Bundestag*. Le proposte prese in esame furono essenzialmente due: da una parte quella dei cristiano-democratici, favorevoli ad un sistema maggioritario a turno unico; dall'altra quella dei socialdemocratici, sostenitori invece di una formula proporzionale. Poiché in seno al Consiglio Parlamentare il numero dei rappresentanti della CDU-CSU era pari a quello della SPD, risultarono decisivi ai fini della deliberazione finale i voti dei partiti minori, i quali, per la loro sopravvivenza politica, si schierarono tutti a

---

1072 Entrarono nel *Reichstag*, sia pure con pochissimi esponenti, il Partito Agricolo, la Lega Agricola, il Partito dei Contadini, il Partito Hannoviano e altri ancora. Sul problema, v. T. KUHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *op.cit.*, p. 67 ss.

1073 A titolo meramente esemplificativo, basti pensare che nell'arco dell'esperienza weimariana si succedettero ben ventuno governi in soli quattordici anni.

1074 Il primo comma dell'art. 76 della Costituzione di Weimar sanciva: "La Costituzione può essere mutata in via legislativa. Tuttavia, le modifiche sono possibili solo se siano presenti i due terzi dei membri assegnati per legge al Reichstag, e vi consentano due terzi dei presenti."

1075 L'art. 38 *GG* si limita infatti a stabilire che: "I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza. Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età (comma sostituito dalla Ventisettesima legge di modifica del 13 luglio 1970, I - 1161). Ulteriori disposizioni sono stabilite dalla legge federale."

1076 Il *Parlamentarischer Rat* (Consiglio Parlamentare), incaricato di redigere la *Grundgesetz*, non era di diretta derivazione popolare, ma costituiva un'emanazione delle assemblee rappresentative dei singoli *Länder*. Era costituito da 65 membri, di cui 27 cristiano-democratici (CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FDP), 2 comunisti (KPD), 2 centristi (DZP) e infine 2 esponenti del partito tedesco (DP). Vi erano inoltre cinque rappresentanti di Berlino Ovest senza pieno diritto di voto.

1077 "Per l'elezione del primo *Bundestag*, della prima Assemblea federale [*Bundesversammlung*] e del primo Presidente federale della Repubblica tedesca, vale la legge elettorale che sarà formulata dal Consiglio parlamentare."

favore del sistema proporzionale[1078].

Dovendo tuttavia fare i conti, oltre che con le proprie divisioni interne, anche con i vincoli posti in essere dalle forze di occupazione[1079], il 15 giugno 1949, i *Ministerpräsidenten*[1080] dei *Länder* approvarono una legge elettorale che si dimostrò a tutti gli effetti una soluzione di compromesso. Questa, infatti, prevedeva un sistema proporzionale "personalizzato" (*personalisierte Verhältniswahl*)[1081], un meccanismo in grado di combinare la rappresentanza proporzionale con quella maggioritaria e che consentisse una personalizzazione del voto mediante il ricorso a collegi uninominali. Nello specifico, la legge prescriveva che il 60% dei 400 deputati venisse eletto in 242 collegi uninominali a maggioranza relativa[1082] e che il restante 40% dei seggi fosse assegnato proporzionalmente ai partiti tramite metodo D'Hondt[1083] da applicare su scala statale (vale a dire di ogni *Land*). L'elettore poteva esprimere un unico voto: la preferenza espressa a favore di un candidato del collegio uninominale, pertanto, veniva simultaneamente estesa anche alla lista a questi collegata nel *Land*. Al fine di porre un freno alla proliferazione parlamentare di piccolissime formazioni politiche, sotto la spinta delle forze di occupazione, il *Parlamentarischer Rat* introdusse un importante correttivo al sistema sin qui delineato, stabilendo che avrebbero partecipato alla ripartizione proporzionale dei seggi solo i partiti che avessero ottenuto almeno il 5% dei voti validi a livello di *Land* (*Sperrklausel*), ovvero un mandato diretto nell'ambito di un collegio uninominale (*Alternativklausel*).

È di fondamentale importanza rilevare come, non essendo stabilito dalla *Grundgesetz* alcunché in merito alla composizione numerica del *Bundestag*, fu proprio l'art. 8 della legge elettorale del 1949 a prescrivere che l'Assemblea legislativa sarebbe stata composta da un minimo di 400 deputati[1084]. Si noti, infatti, che nonostante la stessa legge si preoccupasse di

---

1078 Sul dibattito in sede di Consiglio Parlamentare a proposito della prima legge elettorale per il *Bundestag*, cfr. S. ORTINO, *op. cit*., p. 103 ss., nonché G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 38.

1079 Francia, Regno Unito e Stati Uniti premevano infatti per un sistema elettorale che da un lato evitasse un'eccessiva frammentazione partitica, ma che dall'altro consentisse a forze politiche di una certa rilevanza di accedere alla rappresentanza parlamentare.

1080 I Ministri-Presidenti dei *Länder*, mancando un'assemblea direttamente eletta dal corpo elettorale, avevano il compito di ratificare la proposta di legge elettorale deliberata dal *Parlamentarischer Rat*. Sul punto, cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, pp. 162-163.

1081 Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 38 e p. 77 ss.; A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI-G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 155 ss.

1082 Secondo la logica anglosassone del *first half the post*.

1083 Tra i più diffusi sistemi di calcolo proporzionale, in base al quale i seggi sono così attribuiti: i voti totali conquistati da ogni partito nell'ambito di un collegio plurinominale vengono divisi per 1, 2, 3, 4, 5 e così via, fino al numero divisore corrispondente al totale dei seggi attribuito al collegio. Mettendo in fila i quozienti così ottenuti, si assegnano i seggi in palio a partire dal più elevato, fino al raggiungimento del numero massimo di mandati da attribuire. Il metodo D'Hondt, che prende il nome dal suo ideatore, è compiutamente esposto in V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionelle*, E.S., Bruxelles, 1882.

1084 Nello stesso articolo la legge ripartiva i 400 seggi nell'ambito di ciascun *Land*. Nello specifico, 11 spettavano al Baden, 78 alla Baviera (compresa la città circondariale di Lindau), 4 a Brema, 13 ad Amburgo, 36 all'Assia, 58 alla Bassa Sassonia, 109 alla Renania settentrionale-Vestfalia, 25 alla Renania-Palatinato, 23 allo Schleswig-Holstein, 33 al Baden-Württemberg e 10 al Württemberg-Hohenzollern. Nel secondo comma dell'art. 8 veniva poi specificato il già citato rapporto tra collegi uninominali e plurinominali, stabilito rispettivamente nella misura del 60% e del 40%. Il fatto che ciascun *Land* avesse un numero fisso e predeterminato di deputati da eleggere portò gli osservatori a definire il sistema elettorale in questione *Landesproporz*. Il riparto dei seggi in seno al *Bundestag*, pertanto, non avveniva nell'ambito dell'intero territorio federale. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit.*, p. 41 ss.

stabilire uno specifico numero di seggi spettante a ciascun *Land* (pari a un totale di 400 mandati), i deputati del primo *Bundestag* furono in tutto 402. Questo avvenne poiché il siffatto sistema consentiva la conservazione di eventuali *Überhangmandate* (mandati in eccedenza), i quali, come si vedrà meglio in seguito, risultano ancora oggi il fattore determinante rispetto alla variabilità numerica del *Bundestag*. Nello specifico, era possibile che un partito, in uno o più *Länder*, conseguisse nei collegi uninominali un numero di seggi superiore rispetto a quello ottenuto dal riparto proporzionale. Questi seggi, per l'appunto in eccedenza, sarebbero stati conservati come *Überhangmandate* [1085] e avrebbero così comportato un incremento dei parlamentari rispetto al loro numero minimo[1086].

3. Le successive modifiche e la stabilizzazione del sistema

L'8 luglio 1953, il *Bundestag*, per la prima volta nel pieno delle sue funzioni, approvò una nuova legge elettorale, che avrebbe disciplinato esclusivamente le elezioni federali valide per la formazione della II Legislatura[1087]. La nuova *Bundeswahlgesetz*, sebbene nel suo impianto molto simile alla previgente *Landesproporz* del 1949, apportò modifiche rilevanti al sistema elettorale tedesco.

In primo luogo, introdusse il doppio voto disgiunto, caratteristica tutt'ora vigente. L'elettore, nell'ambito di un'unica scheda, dispone quindi di due voti: con il primo (*Erststimme*) può scegliere un candidato del collegio uninominale di appartenenza; con il secondo (*Zweitstimme*) può invece esprimere la preferenza per una lista che concorre a livello di *Land*, ma che non è più necessariamente collegata al candidato scelto nel collegio uninominale[1088]. In secondo luogo, la legge del 1953 riequilibrava la proporzione tra i due tipi di collegi, fissando entrambe le quote al 50%. Inoltre, stabilì che la *Sperrklausel* del 5% non fosse più valida a livello dei singoli *Länder*, ma nell'ambito dell'intero territorio federale, rendendo così più difficoltoso l'acceso al *Bundestag*[1089]. Ciò nonostante, la *Bundeswahlgesetz*

1085 Sul punto, v. M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2001, p. 1392.

1086 Nelle elezioni federali del 1949 gli *Überhangmandate* furono in tutto due: uno ottenuto dalla CDU-CSU e un altro dalla SPD. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2006, p. 216.

1087 Il dibattito in merito all'adozione del nuovo sistema elettorale fu particolarmente intenso e venne pertanto approvata una mozione della SPD, in base alla quale la nuova *Bundeswahlgesetz* sarebbe stata valida solo per le elezioni del 6 settembre 1953. Tra le varie proposte discusse, di grande rilievo risulta essere quella del *Grabenwahlsystem*, un meccanismo che implicava una netta separazione (per l'appunto un *Graben*, letteralmente "fossato") tra la componente maggioritaria e quella proporzionale. Si sarebbe venuto così a configurare un sistema elettorale effettivamente misto, in cui gli elettori avrebbero espresso due voti, che sarebbero stati conteggiati separatamente, senza che le due formule (quella uninominale e quella plurinominale) potessero influenzarsi. Tale impostazione, prevista peraltro anche da un progetto governativo, venne infine abbandonata. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 43; S. ORTINO, *op. cit*., p. 111 ss.; S. FURLANI, *Un nuovo sistema elettorale misto tedesco*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1953, p. 180 ss.; D. STERNBERGER, *Die Grosse Wahlreform*, Westdt. Verl., Colonia, 1964, p. 164 ss.

1088 Si tratta del cosiddetto *Stimmensplitting* (voto diviso), sui cui effetti v. G. CAPOCCIA, *op.cit*., p. 85 ss.; E. JESSE, *Split-voting in Federal Republic of Germany: an analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral studies*, 1988, pp. 109-124; E. JESSE, *Il sistema elettorale in RFT: i vantaggi di una riforma*, in *Democrazia e diritto*, II, 1990, pp. 139-160.

1089 Si noti come anche queste due componenti risultino ancora oggi in vigore. Occorre inoltre precisare che l'art.6, comma 6, secondo periodo della legge elettorale federale stabiliva (e ancora oggi stabilisce) che la *Sperrklausel* non avesse valore nei confronti dei partiti che rappresentavano minoranze nazionali; l'unica formazione politica a

del 1953 non modificò l'*Alternativklausel*, la quale consentiva ancora di aggirare l'ostacolo della rigida soglia di sbarramento mediante la conquista di un solo mandato diretto in un collegio uninominale.

È importante rilevare come in occasione delle elezioni del 1953 non furono ridisegnati i collegi uninominali tracciati nel 1949, che rimasero quindi 242. Per rispettare la nuova proporzione tra quota uninominale e quota proporzionale, pertanto, il numero minimo dei seggi del *Bundestag* si elevò automaticamente a 484[1090]. Poiché nella II Legislatura gli *Überhangmandate* furono tre[1091], il numero totale dei parlamentari salì da 402 a 487. La prima modifica del sistema elettorale provocò quindi un incremento netto del numero dei deputati pari a 85 unità (il 21% in più rispetto alla precedente tornata elettorale).

Per evitare che le elezioni del 1957 fossero disciplinate dalla legge elettorale del 1949, il 7 maggio 1956 fu approvata una nuova *Bundeswahlgesetz*, questa volta valida per tutte le elezioni successive. Anche in questa circostanza il dibattito fu intenso, ma alla fine si decise di accogliere una proposta dei liberali, che si limitava ad apportare dei correttivi alla legge del 1953[1092].

Le modifiche rilevanti furono sostanzialmente due. La prima consisteva nel cambiamento del livello di ripartizione proporzionale dei seggi, da calcolare non più al livello statale, ma al livello federale: in altre parole, la quota dei mandati spettanti a ciascun partito non veniva più stabilita nell'ambito di ciascun *Land*, ma su base nazionale. La seconda modifica riguardava invece l'irrigidimento dell'*Alternativklausel*: da questo momento, infatti, i partiti che non avessero superato la *Sperrklausel* del 5% su base federale, avrebbero potuto accedere alla rappresentanza proporzionale solo ottenendo la vittoria in tre collegi uninominali, non bastandone più uno solo.

Con la legge elettorale del 1956 furono inoltre introdotti il voto postale e la *Wahlkreiskommission*[1093], istituti innovativi e significativi ma poco rilevanti ai fini del tema in esame. Risulta invece di fondamentale importanza evidenziare che con la nuova *Bundeswahlgesetz*, il *Bundestag*, si occupò anche di ridisegnare i collegi del 1949, aggiungendone cinque in più[1094]. Per i meccanismi già enunciati in precedenza, risulta quindi agevole intuire come il numero minimo dei deputati aumentò di dieci unità, passando da 484 a 494. Poiché anche nelle elezioni federali del 1957 gli *Überhangmandate* furono tre[1095], il

---

cui si riconobbe tale *status* fu la *Südschleswigscher Wählerverband*, espressione della minoranza danese presente nel *Land* Schlewig-Holstein. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit.*, pp. 34-36.

1090 Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 166.

1091 Due andarono alla CDU-CSU e uno al Partito Tedesco (DP). Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

1092 Il progetto del *Grabenwahlsystem* fu ripresentato, ma ancora una volta accantonato. Sul punto, v. S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca del 1956 per il Bundestag*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1 (1957), p. 213 ss.

1093 Si tratta di una Commissione permanente nominata dal Presidente federale, con il compito di monitorare l'andamento della popolazione nei collegi, al fine di presentare proposte di modifica dei confini dei collegi stessi. Cfr. *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, in *Servizio Studi Camera dei deputati*, XVIII Legislatura, n. 102, 3 marzo 2020, p. 29.

1094 In seguito all'incorporazione della Saar, avvenuta nel 1956 dopo un accordo con la Francia. I collegi uninominali da 242 divennero così 247.

1095 Tutti conseguiti dalla CDU-CSU. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

numero dei componenti del *Bundestag* salì a 497, incrementandosi di un ulteriore 2% rispetto alla precedente Legislatura.

Dal 1956 al 1990, il sistema elettorale tedesco restò sostanzialmente il medesimo, riuscendo a garantire una certa stabilità oltre che sul piano politico, anche su quello della rappresentanza parlamentare. Le uniche modifiche apportate alla legge elettorale si registrarono nel 1965, quando si aggiunse un collegio uninominale[1096], e nel 1985, quando il metodo D'Hondt fino ad allora vigente per la ripartizione proporzionale dei seggi venne sostituito da quello di Hare-Niemeyer[1097]. Nonostante in questa cornice il meccanismo degli *Überhangmandate*, almeno in astratto, continuasse a conferire una certa variabilità alla composizione numerica del *Bundestag*, occorre notare come in concreto il picco massimo di mandati in eccedenza si raggiunse solo nelle elezioni del 1961 e corrispose ad appena cinque unità. Inoltre, a dimostrazione di quanto irrilevante fosse questo fenomeno in termini di distorsione della rappresentatività, si rileva come tra le elezioni del 1965 e quelle del 1976, il numero di *Überhangmandate* fu costantemente pari a zero[1098].

L'idilliaco quadro di stabilità istituzionale sino a questo momento delineato, era tuttavia destinato a mutare nel 1990, quando, con la riunificazione tedesca e la conseguente introduzione di nuovi collegi elettorali, iniziarono a verificarsi i primi effetti distorsivi della rappresentanza parlamentare.

4. La riunificazione tedesca e le elezioni federali del 1990

Il 1990 fu un anno cruciale per la storia politico-istituzionale tedesca. Dopo la caduta del Muro di Berlino, la Germania aveva la possibilità di riunificarsi mediante due procedure alternative. La prima, basata sul vecchio art. 23 *GG*[1099], consentiva ai cinque *Länder* della Repubblica Democratica Tedesca[1100] di unirsi alla Repubblica Federale Tedesca aderendo alla Legge Fondamentale del 1949. La seconda, fondata sull'allora vigente art. 146 *GG*[1101], prevedeva invece che il corpo elettorale dovesse dotarsi di una nuova Assemblea costituente,

---

1096 Il numero minimo di deputati salì pertanto da 494 a 496.

1097 A differenza del metodo D'Hondt, che tra le possibili formule proporzionali è quella che più di tutte avvantaggia i partiti maggiori, quello di Hare-Niemeyer favorisce le formazioni politiche minori. Questo meccanismo, che prende il nome dal matematico inglese Hare e dal tedesco Niemeyer, costituisce una variabile della formula del quoziente naturale, con recupero dei seggi residui a favore delle liste con i più alti resti. Sul punto, v. M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op.cit.*, pp. 12-15 e A. LIJPHARDT, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1983, p. 295 ss.

1098 Dalla V alla VIII Legislatura, infatti, il *Bundestag* fu effettivamente composto da 496 deputati, vale a dire il numero minimo previsto dalla *Bundeswahlgesetz*, in base alle modifiche del 1965. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit.*, p. 216.

1099 Il testo originale dell'art. 23 *GG* stabiliva infatti che: "La presente Legge Fondamentale si applica inizialmente nelle aree dei *Länder* di Baden, Baviera, Brema, Grande Berlino, Amburgo, Assia, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern. Nelle altre parti della Germania sarà in vigore dopo la loro adesione".

1100 Vale a dire: Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania occidentale, Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia.

1101 Il quale stabiliva che: "La presente Legge Fondamentale, che è applicabile all'intero popolo tedesco in seguito al conseguimento dell'unità e della libertà della Germania, cesserà di avere vigore nel giorno in cui entrerà in vigore una Costituzione adottata dal popolo tedesco in piena libertà di decisione".

incaricata di redigere *ex novo* una Costituzione (*Verfassung*)[1102], che avrebbe quindi sostituito la *Grundgesetz* di Bonn. Si optò di comune accordo per la prima soluzione, di più agevole attuazione.

Risolto il problema costituzionale, occorreva a questo punto trovare una *Bundeswahlgesetz* che consentisse di disciplinare le elezioni del 1990 e che tenesse presente due esigenze contrapposte: da una parte, quella di garantire regole elettorali che fossero il più uniformi possibili nell'ambito di tutto territorio federale, per la prima volta riunito; dall'altra, quella di non penalizzare le forze politiche dell'ex DDR. La vigente *Sperrklausel* del 5% su tutto il territorio nazionale, infatti, avrebbe pregiudicato la rappresentanza parlamentare di partiti sconosciuti agli abitanti dell'ex Germania Ovest, i quali erano il triplo più numerosi di quelli dell'ex Germania Est[1103]. Le proposte furono le più disparate[1104]. Alla fine, si decise per un sistema elettorale che non modificasse la clausola di sbarramento, ma che consentisse un collegamento delle liste tra i partiti dell'Est e quelli dell'Ovest: in tal guisa, le formazioni politiche dell'ex DDR avrebbero potuto sommare i propri *Zweitstimmen* con quelli ottenuti dalle liste a loro collegate nell'ex BRD, in modo da poter superare più agevolmente la rigida *Sperrklausel*. Questo meccanismo, che in Germania prese ben presto il nome di *Huckepackverfahren*[1105], venne tuttavia bocciato dal Tribunale costituzionale federale, il quale, sollecitato dai *Republikaner*, dai *Grünen* e dalla PDS, ritenne violato il principio dell'uguaglianza del voto sancito dal primo comma dell'art. 38 *GG*[1106]. Nello specifico, il *Bundesverfassungsgericht* riteneva che la libertà d'azione dei partiti minori (in particolar modo quelli dell'Est) fosse drasticamente ridotta da una simile *Bundeswahlgesetz*, che avrebbe di fatto consentito loro di accedere alla rappresentanza parlamentare solo alleandosi con altre forze politiche, senza potersi liberamente autodeterminare. I giudici di Karlsruhe suggerirono quindi una diversa soluzione, basata sulla regionalizzazione della *Sperrklausel*: la soglia di sbarramento del 5%, pertanto, non sarebbe più stata efficace nell'ambito dell'intero territorio nazionale, ma avrebbe dispiegato i suoi effetti in due territori elettorali separati, corrispondenti rispettivamente a quelli dell'ex Repubblica Federale e dell'ex Repubblica Democratica. In questo modo, sia i partiti occidentali che i partiti orientali avrebbero potuto concorrere ciascuno nel suo *Wahlgebiet* di appartenenza. Il legislatore recepì tempestivamente le indicazioni del Tribunale costituzionale e pochi giorni dopo la sua

---

1102 Si noti come in origine la *Grundgesetz* di Bonn venne presentata come Legge Fondamentale provvisoria e non come *Verfassung*. La Costituzione definitiva sarebbe quindi stata adottata solo dopo la riunificazione, ai sensi del già citato art. 146 *GG*.

1103 Nel 1990, il numero di persone che viveva nell'ex BRD ammontava a circa 60 milioni, mentre quello dell'ex DDR superava di poco i 15 milioni. Sul punto, v. G.A. RITTER-M. NIEHUSS, *Walhlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, Beck, Monaco di Baviera, 1991.

1104 L'allora ministro degli Interni della Germania Federale, Wolfgang Schäuble propose una clausola di sbarramento del 5% nell'ambito di ciascun *Land*, come previsto dalla legge elettorale del 1949; la CDU dell'ex DDR propose una clausola del 3% valida solo per l'Est; la CDU dell'Ovest propose invece due clausole, entrambe del 5%, ma vigenti in due territori separati (una per l'Est, l'altra per l'Ovest); vi fu anche chi arrivò a proporre un'unica *Sperrklausel* valida su tutto il territorio nazionale, ma ridimensionata al 3% o al 4%. Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit*., p. 170.

1105 Letteralmente "a cavalluccio". La locuzione, particolarmente esplicativa, sottolineava come, con un siffatto sistema, i piccoli partiti dell'ex Germania orientale avrebbero potuto accedere al Bundestag solo sulle spalle (e quindi "a cavalluccio") dei loro "fratelli maggiori" occidentali. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 68.

1106 Sent. *BVerfGE* 82, 322.

pronuncia approvò la *Bundeswahlgesetz* valida per le elezioni federali del 1990[1107].

Com'era inevitabile che fosse, con la nuova legge elettorale furono ridisegnati anche i collegi uninominali, che vennero aumentati di 80 unità, crescendo così da 248 a 328. Il numero minimo dei deputati subì quindi un automatico incremento del 32%, passando dai 496 del 1987 ai 656 del 1990. Aggiungendo a questo già di per sé vertiginoso aumento dei seggi minimi anche l'effetto degli *Überhangmandate* [1108], il *Bundestag* della riunita Repubblica Federale Tedesca arrivò ad ospitare fino a un massimo di 672 deputati[1109]. Si noti come l'Assemblea legislativa tedesca della XIII Legislatura aumentò le sue dimensioni del 67% in più rispetto alla prima del 1949. Vero è che nel mentre si era andati incontro alla riunificazione, tuttavia si è visto come gli 80 collegi uninominali aggiunti nel 1990 rappresentassero appena il 32% in più rispetto a quelli dell'ex Germania Ovest. Le varie modifiche del sistema elettorale, infatti, avevano portato la Repubblica Federale Tedesca ad incrementare in misura progressivamente crescente il numero dei suoi rappresentanti parlamentari, ora in modo graduale[1110], ora in modo più improvviso[1111]. Occorreva in ogni caso cercare di arginare il fenomeno dell'esponenziale crescita della composizione numerica del *Bundestag*, tanto più se il *Bundesverfassungsgericht* iniziò a nutrire dei dubbi in merito alla legittimità costituzionale degli *Überhangmandate*, un fenomeno tenuto sotto costante osservazione, ma che, soprattutto combinato alla *Sperrklausel*[1112], stava iniziando a risultare eccessivamente distorsivo della rappresentatività parlamentare.

5. Il problema dei mandati in eccedenza e gli interventi del Tribunale costituzionale

---

1107 Le modifiche suggerite dal Tribunale costituzionale sono risultate decisive per diverse forze politiche. Una di queste è la PDS, che pur avendo ottenuto su scala nazionale solo il 2,4% dei consensi, riuscì ad inviare ben 17 rappresentanti in seno al *Bundestag*, avendo conseguito l'11,1% dei suffragi nel solo *Wahlgebiet* orientale. Diverso è stato invece il caso dei *Grünen*, i quali scelsero improvvidamente di correre separatamente nei due distretti elettorali. Mentre i *Grünen* dell'Est (che si allearono con un partito socialista locale, *Bundnis 90*), pur avendo ottenuto solo l'1,2% su scala nazionale riuscirono infatti a conquistare 8 seggi parlamentari (avendo guadagnato il 6,2% nel *Wahlgebiet* orientale), i *Grünen* dell'Ovest non ottennero alcun seggio, avendo raggiunto solo il 3,8% dei voti su scala nazionale (pari al 4,9% del *Wahlgebiet* occidentale). Se i Verdi avessero concorso con una lista unica, avrebbero ottenuto un numero decisamente maggiore di seggi. Per una ricostruzione analitica della complessa vicenda, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 65.

1108 Questi furono 6 nelle elezioni federali del 1990 (tutti ottenuti dalla CDU-CSU), 16 in quelle del 1994 (di cui 12 alla CDU-CSU e 4 alla SPD), 13 in quelle del 1998 (tutti ottenuti dalla SPD), 5 in quelle del 2002 (4 alla SPD, 1 alla CDU-CSU), 16 in quelle del 2005 (9 alla SPD e 7 alla CDU-CSU) e ben 24 in quelle del 2009 (tutti alla CDU-CSU), le ultime disciplinate prima delle modifiche del 2011. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

1109 Alle elezioni federali del 1994.

1110 Come con le già menzionate modifiche del 1953, del 1956 e del 1965.

1111 Come nel caso del processo di riunificazione appena esaminato.

1112 La clausola di sbarramento è stata plurime volte impugnata dinanzi al Tribunale costituzionale, poiché ritenuta in contrasto con il principio di uguaglianza del voto sancito dal primo comma dell'art. 38 *GG*. Il *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, già a partire dal 1952, l'ha sempre ritenuta costituzionalmente legittima. Infatti, se da un lato la *Sperrklausel* impediva l'accesso al *Bundestag* a varie formazioni politiche, facendo così in modo che non tutti i suffragi espressi avessero lo stesso peso, dall'altro risultava funzionale al perseguimento di un'altra rilevante finalità costituzionale, vale a dire la possibilità di formare una maggioranza parlamentare stabile, in grado di garantire maggiore governabilità. Ciò nonostante, il Tribunale ha più volte lasciato intendere che avrebbe considerato illegittima una clausola di sbarramento superiore al 5%. Sul punto, v. D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in *Giur. Cost*., 1987, p. 366 ss.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 36 ss.

Considerato il progressivo aumento del numero dei suoi componenti, il *Bundestag*, in vista delle elezioni federali del 2002, ridisegnò nuovamente i collegi, riducendoli a 299[1113] e tagliando così il numero minimo dei deputati da 656 a 598. Questa modifica risulta particolarmente significativa, poiché rappresentò il primo – e, almeno sino a questo momento, ultimo – tentativo di riduzione del numero minimo dei parlamentari in Germania. Ciò nonostante, pur restando invariato il numero dei collegi, la consistenza numerica dell'Assemblea legislativa tedesca è nel tempo cresciuta ulteriormente, fino ad arrivare a cifre addirittura superiori a quelle raggiunte nel 1994[1114]. Ciò è dovuto principalmente a due ragioni, strettamente connesse tra loro: la prima consiste nel già noto fenomeno degli *Überhangmandate*, che a partire dalle elezioni federali del 1994 divenne più consistente, incidendo in misura sempre maggiore sulla composizione numerica del *Bundestag*; la seconda è invece riscontrabile nell'intervento dei giudici di Karlsruhe, i quali, chiamati ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dei mandati in eccedenza, giunsero a censurarli e a costringere il legislatore a una doppia modifica del sistema elettorale. Prima di esaminare nel dettaglio l'attuale *Bundeswahlgesetz*, occorre quindi entrare nel vivo del meccanismo elettorale tedesco, analizzando più da vicino il fenomeno degli *Überhangmandate* e le conseguenti pronunce del Tribunale costituzionale.

Si è già detto di come all'elettore tedesco, nell'ambito di un'unica scheda, è data la possibilità di esprimere un doppio voto disgiunto: il primo al candidato del collegio uninominale e il secondo ad una lista non necessariamente collegata al candidato votato con l'*Erststimme*. Ebbene, soprattutto dopo la riunificazione, per questioni di mera opportunità elettorale, è capitato sempre più di frequente che coloro i quali esprimessero il proprio *Zweitstimme* in favore di piccole formazioni politiche, non votassero al contempo per il candidato uninominale ad esse collegato. Ciò accade perché, mentre con il secondo voto una lista partecipa alla distribuzione proporzionale dei seggi al pari di tutte le altre (fermo restando il superamento della *Sperrklausel* o della *Alternativklausel*), con l'*Erststimme* sono piuttosto limitate le probabilità che il candidato di un piccolo partito ottenga la maggioranza relativa del collegio. Di qui, la tendenza di votare all'uninominale per il candidato di uno dei due *Volkspartei*[1115] che si avvicina in misura maggiore dell'altro alla linea politica della lista scelta con lo *Zweitstimme*[1116]. In tal guisa, tuttavia, è sempre più probabile che i partiti maggiori ottengano un numero di mandati diretti superiore rispetto a quelli conseguiti in seguito alla ripartizione proporzionale, andando così ad incrementare gli effetti distorsivi della rappresentanza parlamentare. Risulta a questo punto evidente come, soprattutto in seguito alla riunificazione, gli *Überhangmandate* si siano progressivamente trasformati in un

---

1113 29 in meno rispetto ai 328 disegnati nel 1990.

1114 L'attuale *Bundestag*, infatti, ospita ben 709 deputati, pari al 18% in più rispetto al vigente numero minimo di 598; nel 1994, invece, i parlamentari erano 672, vale a dire appena il 2,5% in più rispetto all'allora numero minimo di 656. Una differenza notevole.

1115 Vale a dire i due partiti tedeschi storicamente più grandi e importanti, non a caso gli unici che sino a questo momento hanno espresso un Cancelliere: da una parte i cristiano-democratici della CDU-CSU, coalizione di centro-destra, dall'altra i socialdemocratici della SPD, di centro-sinistra.

1116 È per questa ragione che, sempre più spesso, l'elettore liberale voti FDP con lo *Zweitstimme* e il candidato cristiano-democratico con l'*Erststimme*, così come l'elettore dei Verdi scelga i *Grünen* con il secondo voto e il candidato socialdemocratico con il primo. Sul punto, v. M. CACIAGLI, *I risultati elettorali: la scelta della stabilità*, in S. BOLGHERINI e F. GROTZ (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 158-160.

vero e proprio premio di governabilità, avvantaggiando i partiti maggiori a discapito di quelli più piccoli.

Il Tribunale costituzionale, pertanto, è stato più volte chiamato ad esprimersi in merito ai mandati in eccedenza. La prima pronuncia si ebbe nel 1957 e la Corte li ritenne compatibili con l'art 38 *GG*, poiché considerati il frutto di una naturale conseguenza della legittima scelta del legislatore di prevedere un sistema proporzionale personalizzato[1117]. Il principio venne successivamente ribadito nel 1988, quando i giudici di Karlsruhe aggiunsero che i mandati in eccedenza non provocavano torsioni così significative da giustificare una censura per violazione del principio del voto eguale[1118]. Come si è già avuto modo di osservare in precedenza, infatti, fino alle elezioni del 1987 il numero di *Überhangmandate* risultò estremamente esiguo, non comportando effetti distorsivi particolarmente significativi in termini di rappresentatività[1119]. Dopo la riunificazione, tuttavia, lo scenario mutò[1120] e quando nel 1997 la questione tornò nuovamente sul tavolo del Tribunale costituzionale[1121], il collegio giudicante (*Senat*) si divise esattamente a metà: se da una parte quattro giudici sostennero la legittimità dei mandati in eccedenza in continuità con le pronunce del 1957 e del 1988, dall'altra i restanti quattro giudici ritennero il fenomeno incostituzionale, poiché ormai divenuto eccessivamente distorsivo e quindi incompatibile con il principio del voto eguale, almeno fino a quando non si fosse provveduto a correggerne gli effetti introducendo forme di compensazione. Poiché in caso di parità all'interno del *Senat* prevale la tesi favorevole alla legittimità costituzionale[1122], gli *Überhangmandate* furono ritenuti ancora una volta compatibili con l'art. 38 *GG*[1123].

La prima pronuncia con cui il *Bundesverfassungsgericht* censurò i mandati in eccedenza si ebbe nel 2008, quando i giudici di Karlsruhe furono chiamati ad esprimersi sulla "ponderazione negativa del voto" (*negatives Stimmgewicht*), un inedito effetto distorsivo del sistema elettorale registratosi durante le elezioni federali del 2005. Nello specifico, la combinazione di alcune caratteristiche della legge elettorale tedesca (tra cui *Überhangmandate*, *Sperrklausel*, e variabilità del numero di votanti[1124]), avevano creato il paradosso per cui, in un collegio, se un partito avesse conseguito una misura di voti inferiore ad una determinata soglia, avrebbe conservato un mandato in eccedenza e se, al contrario, avesse ottenuto suffragi superiori alla medesima soglia, avrebbe percepito un seggio in

---

1117 *BVerfGE* 7, 63.

1118 *BVerfGE* 79, 169.

1119 Nelle prime undici Legislature della Repubblica Federale Tedesca (1949-1987), il totale dei mandati in eccedenza fu pari a 17, con una media di 1,5 *Überhangmandate* per Legislatura.

1120 Nelle sole elezioni del 1994 si registrarono ben 16 mandati in eccedenza e in quelle del 2009 addirittura 24. Tra la XII e la XVII Legislatura (1990-2009), il totale degli *Überhangmandate* fu pari a 80, con una media di 13,3 per Legislatura.

1121 *BVerfGE* 95, 335.

1122 In base a quanto previsto dalla legge sul Tribunale costituzionale (cfr. § 15 III 2 *BVerfGG*).

1123 Per un critico commento alla sentenza in esame, v. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahern, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, p. 573 ss. Sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in materia elettorale, v. E. CATERINA, *La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco*, in P. CARETTI, G. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Legislazione elettorale, 5 modelli a confronto, La Germania*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2017, pp. 29-42.

1124 Il quoziente necessario per l'assegnazione di un seggio, infatti, non era ottenuto mediante il ricorso ad un'unità di misura fissa (come ad esempio il numero di abitanti di un *Land* o il totale degli aventi diritto), ma variabile, dipendendo dal mutevole numero di elettori che si recavano alle urne.

meno[1125]. Risulta evidente come, dinanzi a questa manifesta illogicità del sistema, il Tribunale costituzionale non poté restare indifferente. Costretto a sconfessare le sentenze sino a questo momento emanate, pertanto, con una storica pronuncia del 2008 [1126], il *Bundesverfassungsgericht* dichiarò per la prima volta incostituzionale il combinato disposto dei paragrafi della *Bundeswahlgesetz* che rendevano possibile il *negatives Stimmgewicht*[1127], poiché incompatibili con i dettami dell'art. 38 *GG*. Stabilita la natura arbitraria (*willkürlich*) del sistema, i giudici diedero quindi tre anni di tempo al legislatore per intervenire e porre rimedio al problema.

Fu dunque per questo motivo che il 3 dicembre 2011, il *Bundestag* modificò nuovamente la legge elettorale. Dopo aver scartato una serie di proposte difficilmente percorribili[1128], si decise di introdurre un sistema di "contingenti di seggi" spettanti ad ogni *Land*, con un conteggio di resti che portava alla assegnazione prioritaria dei mandati di lista aggiuntivi (*Zusatzmandate*) nei *Länder* dove il medesimo partito disponeva di mandati in eccedenza. In questo modo, tuttavia, il problema della ponderazione negativa del voto non fu risolto. In primo luogo, perché i nuovi mandati aggiuntivi (con funzione compensativa rispetto ai mandati in eccedenza) non venivano calcolati sulla base di una grandezza fissa, ma in base al mutevole numero di votanti. Inoltre, i *Zusatzmandate* erano assegnati ad un partito calcolando tutte le perdite a livello nazionale dovute ad arrotondamenti delle liste su base statale che fossero riconducibili a tale partito; un arrotondamento dunque solo per difetto, e non anche per eccesso, che manteneva l'effetto distorsivo del *negatives Stimmgewicht*[1129].

Poiché l'intervento del legislatore non risolse il problema, il Tribunale costituzionale tornò a censurare la legge elettorale con la sentenza del 25 luglio 2012[1130]. In questa occasione i giudici di Karlsruhe dichiararono con fermezza la necessità di una "riproporzionalizzazione" del sistema e, oltre a ribadire quanto precedentemente sostenuto con la pronuncia del 2008, diedero al legislatore precise indicazioni su come modificare la *Bundeswahlgesetz*. Nello specifico, stabilirono l'incostituzionalità dei *Zusatzmandate* e del meccanismo secondo il quale la quota di seggi da assegnare a un *Land* veniva determinata dal numero di votanti e non da un'unità di misura fissa e predeterminata. Decisero inoltre che il numero massimo di *Überhangmandate* non compensati dovesse essere pari a 15, vale a dire alla metà dei seggi minimi necessari alla formazione di un gruppo parlamentare in seno al *Bundestag*. La Corte motivò le sue decisioni ricordando come un eccessivo numero di mandati in eccedenza[1131] e

---

1125 Questo caso di ponderazione negativa del voto si registrò nel collegio di Dresda, dove la CDU-CSU, avendo ottenuto 38.208 voti (3.018 in meno rispetto alla soglia critica di 41.226) riuscì a conquistare un mandato in eccedenza. Paradossalmente, se avesse ottenuto un numero di voti superiore a 41.226 non avrebbe potuto conservare l'*Überhangmandate* e avrebbe avuto quindi un seggio in meno. Sul punto, v. R. DE CARIA, *La sentenza tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur*., vol 1, 2009, pp. 207-208.

1126 *BVerfGE* 121, 266.

1127 I vecchi § 7 III 2 e § 6 IV-V *BWahlG*.

1128 Tra cui lo scorporo dei mandati in eccedenza dai mandati di lista ottenuti dal medesimo partito in altri Länder, ipotesi che tuttavia avrebbe potuto presentare profili di incostituzionalità in relazione al profilo federalistico (cfr. H. MAURER, *Staatsrecht* I, Verlag C.H. Beck, München, 2010, p. 392). Furono altresì proposte nuovamente le strade del voto parallelo (*Grabenwahlsystem*) o del voto unico (*Ein-Stimmen-Wahlrecht*), già discusse in passato (cfr. J. IPSEN, *Staatsrecht* I, Vahlen, München, 2014, p. 37).

1129 Cfr. E. CATERINA, *op. cit.*, p. 41.

1130 *BVerfGE* 131, 316.

1131 Come quello di 24, registrato nelle elezioni federali del 2009.

il paradossale effetto della ponderazione negativa dei voti fossero componenti eccessivamente distorsive, incompatibili con un sistema elettorale proporzionale come quello tedesco e non rispondenti al principio del voto eguale sancito dall'art. 38 *GG*. Nella medesima sentenza, i giudici fecero altresì presente al legislatore come non occorresse necessariamente eliminare la componente maggioritaria perseguita con il collegio uninominale, né il meccanismo del doppio voto disgiunto. Serviva piuttosto bilanciare il sistema, restituendo alla componente proporzionale il valore che con gli effetti distorsivi sino a questo momento esaminati aveva ormai perso.

Fu così che il *Bundestag* non poté fare a meno di adeguarsi alla pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, il quale, a differenza di quanto avvenuto nel 2008, fu costretto a limitare notevolmente i margini di discrezionalità in capo al legislatore. Nel 2013, infatti, il Parlamento tedesco recepì le indicazioni del Tribunale costituzionale e modificò nuovamente la legge elettorale, dandole l'assetto ancora oggi vigente. La novità più rilevante consiste nell'introduzione di mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*), da assegnare proporzionalmente ai partiti, fino al totale assorbimento dei mandati in eccedenza, i quali, per volontà dei giudici di Karlsruhe, possono non essere compensati solo fino al numero massimo di 15. In altre parole, quando una lista supera questa soglia critica di *Überhangmandate*, tutti gli altri partiti avranno diritto a seggi aggiuntivi con funzione compensativa. Inoltre, si stabilisce che la quota dei seggi da assegnare a ciascun *Land* deve essere calcolata in base alla popolazione che vi risiede e non più in base al mutevole numero di votanti, scongiurando finalmente qualsiasi effetto di ponderazione negativa del voto.

Risulta a questo punto evidente come, con l'introduzione degli *Ausgleichsmandate*, il numero dei parlamentari sia inevitabilmente aumentato[1132]. A tale proposito, basti esaminare brevemente i risultati delle elezioni federali del 2017, in cui la CDU-CSU, oltre ad aver ottenuto 246 seggi, ha conservato ben 43 mandati in eccedenza. Per poter adeguatamente bilanciare questo cospicuo numero di *Überhangmandate*, i mandati compensativi sono stati così ripartiti: 19 alla SPD (la quale aveva a sua volta ottenuto 3 mandati in eccedenza), 11 ad *Alternative für Deutschalnd* (AfD), 15 a FDP, 10 a *Die Linke* e 10 a *Die Grünen*, per un totale di 65 *Ausgleichsmandate*[1133].

6. Proposte di riforma del sistema

Data la mancata previsione di un numero massimo di parlamentari e il progressivo incremento di seggi che un siffatto sistema comporta, in Germania si è aperto un intenso dibattito su come porre un freno a quello che a tutti gli effetti è divenuto un fenomeno di sovra-rappresentazione. Infatti, come si è avuto modo di osservare poc'anzi, l'aumento dei mandati in eccedenza e dei mandati compensativi risulta direttamente proporzionale all'incremento dei seggi attribuiti ai partiti in modo artificioso, senz'altro rispondente al

---

1132 Per un commento alla sentenza in esame (*BVerfGE* 131, 316) e per un'analisi degli effetti della nuova legge elettorale tedesca, v. A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *www.federalismi.it*, 4 settembre 2013.

1133 Dati forniti da V. KREILINGER, durante il convegno *Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?*, in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020. Aggiungendo al numero minimo di 598 deputati i 46 mandati in eccedenza e i 65 conseguenti mandati compensativi, si ottiene così la cifra totale di 709 parlamentari.

principio del voto eguale sancito dall'art. 38 *GG* e legittimamente imposto da Karlsruhe, ma al contempo sempre più distante rispetto al numero di suffragi realmente conseguito dalle liste durante le elezioni[1134]. Con gli attuali 709 deputati, la Germania è lo Stato democratico con la Camera parlamentare più numerosa al mondo[1135] e senza un intervento del legislatore in tempi rapidi, il rischio che il *Bundestag* del 2021 possa arrivare ad ospitare fino a 800 deputati si fa sempre più concreto; in astratto, sarebbe addirittura possibile un "*Bundestag* dei mille"[1136]. È stato rilevato che se per assurdo un partito dovesse vincere in tutti i collegi uninominali e conseguire solo il 5% dei voti tramite gli *Zweitstimme*, la composizione numerica dell'Aula parlamentare raggiungerebbe circa 5980 deputati[1137]. In questo distopico scenario, infatti, tutti i 299 seggi assegnati con l'*Erststimme* sarebbero mandati in eccedenza da compensare, che farebbero lievitare vertiginosamente il numero dei parlamentari. L'esempio, per quanto estremo ed ipotetico, risulta tuttavia estremamente utile per inquadrare il problema in esame e per comprendere in modo efficace gli effetti distorsivi che la vigente *Bundeswahlgesetz* potrebbe avere sulla rappresentanza politica.

Occorre a tal proposito considerare che il crescente numero di parlamentari reca con sé tutta una serie di problematiche politico-istituzionali di enorme rilevanza, molte delle quali sono state evidenziate in una lettera aperta indirizzata al *Bundestag* firmata da cento costituzionalisti tedeschi nel settembre del 2019[1138]. Gli esperti, oltre ad evidenziare la necessità di una semplificazione della legge elettorale, i cui effetti distorsivi della rappresentanza risultano incomprensibili al corpo elettorale, sottolineano come l'enorme sovradimensionamento del *Bundestag* influisce negativamente sulle sue funzioni, comportando peraltro un inutile incremento della spesa pubblica[1139]. I firmatari si dicono pertanto "*preoccupati per la reputazione della democrazia*" e si appellano al senso istituzionale dei deputati, affinché accelerino il processo riformatore, riducendo quanto prima il numero dei componenti del Parlamento e anteponendo così l'interesse comune a quello personale.

È in questo contesto che vanno collocate le parole del vicepresidente del *Bundestag* Thomas Oppermann (SPD), secondo cui "*un Parlamento che non riesce a limitare la sua crescita, perde il rispetto dei cittadini*"[1140]. L'opinione pubblica tedesca, infatti, già perplessa di fronte ai 709 deputati eletti nel 2017, difficilmente tollererebbe un loro ulteriore incremento nella prossima Legislatura. Oltre all'aumento dei costi della politica, al malfunzionamento delle procedure parlamentari – inevitabilmente meno snelle ed efficienti rispetto al passato –

1134 Si è già avuto modo di osservare, infatti, come nelle elezioni del 2017 il numero totale di mandati in eccedenza e mandati compensativi sia stato pari a 111, corrispondente al 18% in più rispetto al numero minimo di deputati previsto dalla legge elettorale (vale a dire 598).

1135 Sul punto, v. V. J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in *Richt und Politik*, Jahrgang 55, Heft 4 (2019), pp. 363-374.

1136 Espressione provocatoriamente utilizzata da F. PUKELSHEIM, *Bundestag der Tausend*, in *ZParl* 2019, pp. 469-477.

1137 Come accuratamente evidenziato da S. SOPHIE, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in *Verfassungblog*, 31 gennaio 2020.

1138 Sul punto, v. *Offener Brief an den Deutsche Bundestag*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 20 settembre 2019.

1139 L'attuale *Bundestag* costa circa €111 milioni, incidendo su quasi mezzo miliardo nell'arco dell'intera Legislatura (€444 milioni). Sul punto, v. U. SHULTE, *Wahlrechtform für den Bundestag, Parlamentarischer Hefeteig*, in *www.taz.de*, 22 gennaio 2020.

1140 Come riportato in *Parlament in der Mehrzweckhalle?*, in *www.spiegel.de*, 21 dicembre 2019.

e al sempre maggiore distacco tra la politica e il corpo elettorale, occorre rilevare come un ulteriore incremento del numero dei deputati comporterebbe anche un serio problema di spazi. Ogni nuovo parlamentare, infatti, avendo al seguito un certo numero di collaboratori e dovendo essere dotato di un suo ufficio, non troverebbe posto nel Palazzo del *Reichstag*, che ha ormai esaurito la sua disponibilità strutturale. È proprio per questa ragione che il presidente del *Bundestag*, Wolfgang Schäuble, si è visto costretto ad ordinare dei *container*, in cui ospitare gli uffici dei futuri deputati[1141].

È dunque per questi motivi che tutti i partiti politici si sono detti favorevoli ad una riduzione del numero dei parlamentari. Il problema consiste tuttavia nel trovare una formula che riesca a metterli d'accordo, tanto più se, trattandosi di stabilire le "regole del gioco", il consenso per una modifica del sistema dovrebbe essere il più ampio possibile, non limitandosi ad un accordo tra le forze di maggioranza, ma coinvolgendo nella discussione anche quelle di opposizione.

Prima di passare in rassegna le più significative proposte di riforma sino a questo momento discusse in Germania[1142], occorre far presente che nessuna di queste riguarda una modifica costituzionale. Poiché il terzo comma dell'art. 38 *GG* stabilisce espressamente che sia la legge federale a dover disciplinare tutti i particolari rispetto all'elezione dei deputati – e, di conseguenza, il loro numero – tutte le proposte di riforma del sistema si concentrano sulla modifica della *Bundeswahlgesetz*, la quale, lo si è visto, è l'unica ad incidere direttamente sulla composizione numerica del *Bundestag*.

Il primo importante progetto di riforma, di recente tornato in auge dopo essere stato dimenticato, è quello dell'odierno presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble (CDU), secondo cui sarebbe opportuno lasciare invariato il numero minimo di deputati (attualmente pari a 598), riducendo tuttavia i collegi uninominali da 299 a 270 ed eliminando i mandati compensativi. In questo modo, infatti, aumentando il peso della componente proporzionale su quella maggioritaria[1143], il numero di mandati in eccedenza andrebbe automaticamente a ridursi, rendendo non più necessari gli *Ausgleichsmandate*, i quali, ancor più degli *Überhangmandate* hanno determinato il vertiginoso aumento di deputati in esame.

Molto più drastica risulta invece la proposta dei piccoli partiti di opposizione (FDP, *Die Linke*, *Die Grünen*), i quali, avendo storicamente ottenuto la maggior parte dei loro seggi mediante gli *Zweitstimmen* ed essendo sempre stati penalizzati dagli *Erststimmen*, propendono per una ulteriore riduzione dei collegi uninominali (da 299 a 250) e per un incremento del numero minimo dei deputati (da 598 a 630), mantenendo invariata la previsione dei mandati compensativi [1144]. Trattandosi tuttavia di una proposta che danneggerebbe eccessivamente i due *Volkspartei*, oggi detentori della maggioranza assoluta

---

1141 Sul punto, v. U. SHULTE, *op.cit.*

1142 Sulle proposte di riforma del sistema che verranno a breve esaminate, v. V. KREILINGER, convegno *Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?*, in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020 e i seguenti articoli su vari siti di informazione: *Bundestag: Thomas Oppermann wants electoral reform this year*, in *www.tellerreport.com*, 21 settembre 2019; *Voting rights reform proposals to downsize the Bundestag*, in *www.tekportal.net*, 24 gennaio 2020; *Dispute over electoral law reform. Bundestag downsizing: new proposal from the union*, in *www.tellerreport.com*, 4 febbraio 2020.

1143 Il rapporto tra componente maggioritaria e proporzionale risulta attualmente equivalente (50%-50%). In base alla proposta di Schäuble, invece, diverrebbe rispettivamente pari a 45%-55%.

1144 In base a questa riforma il rapporto tra componente maggioritaria e proporzionale diverrebbe rispettivamente pari a 40%-60%.

dei seggi del *Bundestag*, occorre precisare che difficilmente questa strada sarà perseguita, tanto più se l'incontro avvenuto nel novembre 2019 tra le forze di opposizione proponenti e quelle di maggioranza si è concluso senza alcun accordo nel merito[1145].

Occorre segnalare come fino a qualche anno fa, per riformare la *Bundeswahlgesetz* sono stati presi in considerazione sia il modello del voto singolo trasferibile[1146], sia quello del contingentamento di un numero di seggi massimo spettante a ciascun *Land*, come avvenuto fino al 1956. A causa della loro complessità attuativa, entrambe le ipotesi sono tuttavia state scartate dai cristiano-democratici, che più di recente, tramite il deputato Axel Fischer, hanno proposto un sistema basato sul principio del *real two-vote right*[1147], in base al quale verrebbe finalmente sancito il numero fisso di 598 parlamentari: 299 eletti con il primo voto nei collegi uninominali e 299 con il secondo voto nella ripartizione proporzionale, senza più alcuno spazio per *Überhangmandate* e *Ausgleichsmandate*.

Da ultimo, si segnala come molte attenzioni siano state rivolte verso la proposta di Robert Vehrkamp, un tecnico della *Bertelsmann Stiftung*[1148], secondo il quale sarebbe opportuno impedire la vittoria del collegio uninominale al candidato che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei primi voti, senza che questi abbia la copertura dei secondi voti. In altre parole, bisognerebbe impedire ai partiti di conservare eventuali mandati in eccedenza. In questo modo, senza *Überhangmandate*, verrebbero meno anche i conseguenti mandati compensativi. Anche in questo caso il numero dei parlamentari sarebbe fissato a 598, ma mentre la proposta di Fischer mantiene del tutto separata la componente maggioritaria da quella proporzionale, consentendo l'accesso in Parlamento al vincitore del collegio uninominale, a prescindere dal numero di voti proporzionali conseguiti dalla sua lista, il progetto di Vehrkamp procede nel senso opposto, vincolando il primo voto al secondo[1149]. È per questa ragione che, sino ad ora, solo i partiti di opposizione si sono detti disposti a valutare la proposta del tecnico della *Bertelsmann Stiftung*, mentre i *Volkspartei* appaiono scettici dinanzi all'ipotesi di non far accedere al *Bundestag* il vincitore di un collegio uninominale.

Le proposte di riforma del sistema sono dunque molteplici, ma il legislatore sembra ancora lontano dal trovare una soluzione ampiamente condivisa e concretamente perseguibile. A dispetto delle dichiarazioni programmatiche dei politici tedeschi, tutte tese a sostenere la

---

1145 Sul punto, v. *Bald über 800 Parlamentarier? Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen*, in *www.tagesspiegel.de*, 15 dicembre 2019.

1146 Formula elettorale proporzionale, ideata da Thomas Wright Hill e meglio sviluppata da Thomas Hare, che consente all'elettore di esprimere più di una preferenza, numerando sulla scheda elettorale i candidati in base al suo ordine di preferenza. In questo modo, è possibile ridistribuire i voti, trasferendo quelli dei candidati che ne hanno ottenuti in misura maggiore rispetto al minimo richiesto per l'elezione. Per approfondire, v. L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibilie*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale (Regione Toscana)*, n. 62, dicembre 2009.

1147 Letteralmente "reale diritto a due voti", espressione atta a sottolineare la netta separazione tra la componente maggioritaria e quella proporzionale. Si noti come l'impianto della proposta di Fischer sia molto simile al già noto *Grabenwahlsystem*, peraltro riproposto dal deputato Günter Krings (CDU).

1148 Una fondazione indipendente che promuove i progetti di riforma e i principi dell'attività imprenditoriale per costruire la società del futuro. Ulteriori informazioni reperibili sul sito della fondazione, *www.bertelsmann-stiftung.de*.

1149 Il tecnico della *Bertelsmann Stiftung* ha utilizzato un'efficace metafora proprio per rafforzare questo concetto: esattamente come avviene in una gara a staffetta, la medaglia (ovvero il mandato parlamentare) non dovrebbe essere assegnata all'atleta con il miglior tempo individuale (che abbia quindi ottenuto la maggioranza relativa nel collegio uninominale), ma alla squadra più veloce (tenendo quindi conto dei voti conseguiti da ciascuna lista con il secondo voto).

necessaria riduzione del numero dei parlamentari, emergono con sempre maggiore chiarezza le mire ostruzionistiche delle forze di governo (CDU-CSU e SPD), che adottando una qualsiasi proposta riformatrice del sistema elettorale verrebbero inevitabilmente danneggiate dalla limitazione (o, peggio, dall'abrogazione) dei mandati in eccedenza, fino a questo momento dei veri e propri premi di governabilità. Le recenti dichiarazioni di Alexander Dobrindt (CSU), secondo cui una riduzione del numero dei collegi incrementerebbe la distanza con il corpo elettorale [1150], appaiono in tal senso dettate più da questioni di opportunità politica, piuttosto che da un concreto pericolo di riduzione della rappresentanza, che si è visto essere fin troppo garantita. Non è dunque un caso che lo stesso Oppermann, si è recentemente detto pessimista in merito alla modifica della *Bundeswahlgesetz* in vista delle elezioni federali del 2021[1151].

Il tempo per trovare un compromesso c'è ancora, ma la Legislatura è prossima alla scadenza e le possibilità che il prossimo *Bundestag* sia numericamente inferiore rispetto a quello attuale, diminuiscono ogni giorno di più. Tanto più se in seguito allo scoppio della pandemia di COVID-19, Schäuble ha dichiarato che "*non è più possibile ridurre il numero di elettorali prima delle elezioni federali*" [1152]. L'unica soluzione rimasta in campo per risolvere il problema sarebbe pertanto quella di optare per un sistema che stabilisca un numero massimo di deputati, possibilmente valido solo per le prossime elezioni[1153], in modo tale da rinviare il dibattito alla successiva Legislatura, che avrà tutto il tempo per trovare la miglior soluzione perseguibile, con il consenso parlamentare più largo possibile.

IL *GESCHÄFTSURDUNG DES DEUTSCHER BUNDESTAGES* ALLA PROVA DI UNA POSSIBILE RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

di *Giovanna Perugino*

SOMMARIO:

1. Premessa: il dibattito in Germania e l'importanza di pensare ad una riforma regolamentare 2. Il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* 2.1 Le *Fraktionen* 2.2 Le *Ständige Ausschüsse* 2.2.1 (segue) e le *Unterausschüssen* 2.3 Disposizioni residuali in materia di procedimento legislativo 3. Impatto della riduzione del numero dei memrbi del *Bundestag* sul *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages:* una conclusione

[1150] Sul punto, v. V. R. ROßMANN, *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags*, in *www.sueddeutsche.de*, 29 gennaio 2020. Secondo Dobrindt, sarebbe più opportuno stabilire un limite massimo di 650 deputati, senza tuttavia rinunciare alla possibilità di conservare i mandati in eccedenza come *Überhangmandate*. Questa proposta sembra tuttavia incompatibile con la sentenza *BVerfGE* 131, 316, che ha imposto una compensazione dei mandati in eccedenza ottenuti da un partito in misura maggiore a 15.

[1151] Come riportato in *Oppermann hält "umfassende Wahlreform" für nicht mehr möglich*, in *www.spiegel.de*, 11 marzo 2020.

[1152] Sul punto, v. *Schäuble dringt auf Wahlrechtsform, „Eine Notlösung, damit es nicht 800 Abgeordnete werden"*, in *www.tagesspiegel.de*, 9 aprile 2020.

[1153] Sulla falsariga di quanto accaduto in occasione delle elezioni federali del 1953 e del 1990, entrambe disciplinate da una legge elettorale *ad hoc*.

1. *Premessa: il dibattito in Germania e l'importanza di pensare ad una riforma regolamentare*

I dibattiti concernenti la riduzione del numero dei membri delle Assemblee elettive generalmente sono originati e, contemporaneamente, si focalizzano su aspetti che esprimono l'ampiezza dell'argomento. Ad essere coinvolte sono la scienza politica, le discipline giuridiche e quelle sociali. Si parla, infatti, del bisogno di accrescere la rappresentatività, di quello di bilanciare gli equilibri derivanti da un certo sistema elettorale e, ancora, dei problemi che derivano da un palese cambiamento nel sistema politico vigente. In altre parole, intorno alla riduzione dei numeri delle Assemblee rappresentative, deve svilupparsi una riflessione di ampia portata che vada a toccare sia la logica del principio di rappresentanza che quella del sistema politico ma anche le conseguenze sulla forma di governo e sull'attività dell'istituzione parlamentare.

E' necessario partire da una constatazione ovvero che non è ancora chiaro se l'impatto di una riforma del numero dei parlamentari possa essere positivo o negativo sull'attività delle Assemblee rappresentative. È quanto emerge dal dibattito sviluppatosi in Italia a seguito dell'approvazione del testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» approvato da Camera e Senato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019. Il dibattito, infatti, si è focalizzato principalmente su questioni quali la riduzione dei costi a carico della finanza pubblica e sulla semplificazione dei lavori parlamentari[1154]. Ma è vero anche per la Germania, dove, seppur non sia in atto un procedimento di riforma per la riduzione del numero dei membri del *Bundestag,* l'opinione pubblica, i partiti politici e i giuristi si pongono il problema di come poter contenere il sempre più crescente numero di deputati. Un fenomeno che si ripete ad ogni nuova Legislatura. Infatti, in Germania, il tema dell'incremento del numero dei parlamentari è connesso sia all'impostazione della legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*) – in cui è fissato il numero di membri del *Bundestag* - sia al sistema politico prevalente[1155]. Quest'ultimo presenta i tratti tipici di tutti gli altri sistemi politici nazionali occidentali ovvero la decadenza dei partiti tradizionali, l'emersione di altre forze politiche alternative ad essi, lo svuotamento del ruolo dell'Assemblea rappresentativa[1156]. La questione ha interessato, tra gli altri, cento docenti universitari tedeschi di diritto pubblico e costituzionale i quali, nel settembre del 2019, hanno inviato una

---

1154 Per una panoramica sull'*iter* ed il contenuto della riforma si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 37 ss.

1155 Sull'intreccio tra crisi politica e crisi istituzionale in Germania si rimanda a A. DE PRETIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 15 febbraio 2018. Disponibile in http://www.dpce.it

1156 «Al dato quantitativo che consente di pesare la consistenza dei poteri parlamentari si contrappone tuttavia una diversa valutazione sulla qualità propria della forma di governo parlamentare, che registra un progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento di altri soggetti […]» C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2020, p. 170. Disponibile in http://www.osservatoriosullefonti.it

lettera aperta al *Bundestag*[1157]. I giuspubblicisti sottolineano al Presidente Wolfgang Schäuble e agli altri settecentootto deputati che il numero dei membri del *Bundestag* eccede di centoundici membri rispetto a quanto previsto dalla *Bundeswahlgesetz*. I docenti sottolineano che, con ampie probabilità, le successive elezioni, quelle per la ventesima legislatura, potrebbero vedere il numero dei seggi aumentare fino a prevedere un *Bundestag* con ottocento deputati. I giuspubblicisti individuano nel cambiamento del panorama dei partiti politici la causa per cui i mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) e i corrispondenti mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*), introdotti nel 2013, sono aumentati in maniera esponenziale. Ciò che appare rilevante, tra le altre cose, è l'ammonimento fatto dai docenti rispetto al sistema elettorale vigente[1158]. Secondo quanto da loro scritto, infatti, il diritto di voto, la forma più importante di espressione democratica, paradossalmente assume un *entdemokratisierenden effekt*, in quanto rende incomprensibile all'elettore capire qual è il ruolo dei due voti che esprime[1159]. Vengono poi richiamati punti ben noti anche al dibattito italiano, ovvero il fatto che le dimensioni del *Bundestag* incidono sulle attività dello stesso oltre a provocare costi aggiuntivi inutili[1160]. La proposta dei giuspubblicisti è quella di semplificare la legge federale elettorale adattandola alle nuove circostanze politiche, in modo che il numero dei deputati alle prossime elezioni sia ridotto alle dimensioni normali di cinquecentonovantotto[1161]. Tale proposta è da ritenersi opportuna dinnanzi al «graduale, apparentemente inarrestabile aumento del numero dei membri del *Bundestag*»[1162]. Come si evince dal dibattito pubblico e politico, in Italia, Germania e nella maggioranza dei Paesi UE «sussiste una correlazione significativa fra le conseguenze della crisi economico-finanziaria, l'insoddisfazione nei confronti della democrazia rappresentativa e la richiesta di ridurre il numero dei membri delle Assemblee rappresentative. Le maggiori incertezze, invece, riguardano l'incisività di riforme di questo tipo, la loro idoneità a conseguire le proprie finalità e il loro impatto su tasselli ulteriori dell'ordinamento, dalla legge elettorale alla rappresentanza di determinati territori»[1163].

1157 Il testo della lettera aperta è disponibile in https://verfassungsblog.de; sul dibattito attuale in Germania s rimanda anche a S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was! Ein Hilferuf zum Wahlrecht,* in *Verfassungsblog,* 31 gennaio 2020, disponibile on line su https://verfassungsblog.de/macht-endlich-was/

1158 Sul tema del sistema elettorale vigente nel momento in cui si scrive in Germania si rimanda al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

1159 Come scrive G. PEPE nel suo libro *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata,* CEDAM, Milano, 2020 «è opinione largamente condivisa che la partecipazione politica si elevi a principio cardine dei sistemi rappresentativi moderni, fondati, tradizionalmente, sul meccanismo della delega elettorale. Le Assemblee rappresentative si presentano, storicamente, quale primaria sede di svolgimento della sovranità: se è vero, infatti, che la sovranità appartiene al popolo, è altrettanto vero che questi non la esercita direttamente – se non in casi eccezionali – affidando, viceversa, le singole decisioni ai propri rappresentanti politici democraticamente eletti; quindi, il voto costituisce negli ordinamenti contemporanei la pietra miliare del sistema rappresentativo, elevandosi a fonte di legittimazione del rapporto governanti-governati» pp. 18-19.

1160 Sul punto cfr. A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim,* in *Federalismi.it,* settembre 2013. Disponibile on line in https://www.federalismi.it/

1161 In Germania vi sono opinioni concordanti circa la necessità di una riforma in tal senso che, nella visione dei cento docenti, è possibile anche senza l'ampliamento delle circoscrizioni elettorali, pena un incontrollato ulteriore aumento dei membri del *Bundestag* nelle prossime elezioni, a causa del cambiamento della scena politica laddove si registra il declino della CDU/CSU e della SPD.

1162 G. DELLE DONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti,* in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., p. 61

1163 *Ivi,* p. 65

Oltre a tali aspetti bisogna sottolineare che, allorché si guarda ad ipotetiche nuove prospettive di composizione delle Assemblee rappresentative, ci si trova a dover anche analizzare le ipotetiche nuove forme e modi di organizzazione interna delle stesse. Proprio per questo si rende necessaria una riflessione che vada ad affrontare la questione di una «riforma nell'ottica dei necessari aggiustamenti e correttivi, che potranno essere adottati anche grazie alla modifica dei regolamenti parlamentari […]»[1164].

2. Il Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages

Quando si discute di regolamenti parlamentari si fa riferimento a quegli atti che «svolgono […] un ruolo essenziale nell'assicurare il funzionamento dell'istituzione parlamentare e nel delineare i procedimenti decisionali che in essa hanno luogo, in modo da assicurare il coinvolgimento dei diversi soggetti che compongono il policentrismo parlamentare»[1165]. Il primo elemento sul quale riflettere è la natura degli stessi. Questi, infatti, a prescindere dalla copertura costituzionale che gli si riconosce nella Costituzione formale dei vari ordinamenti nazionali, sono strettamente legati al regime (inteso come valori, norme, regole del gioco politico e strutture del potere e dell'autorità in cui svolgono la propria azione i soggetti politici) e alla Costituzione materiale, in particolar modo nel suo significato formalista[1166].

Il secondo elemento da tenere in considerazione è che i regolamenti parlamentari rilevano anche in quanto strumenti ed «indice empirico della dinamica del tipo di forma di governo che si attua in un determinato contesto»[1167] in quanto espressione concreta dei rapporti all'interno delle Assemblee rappresentative e tra esecutivo e legislativo.

1164 F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma,* cit., p. 50. Dello stesso avviso circa la necessità di riformare i regolamenti parlamentari è G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numeri dei parlamentari: molto rumore per nulla?,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., 233 laddove, riferendosi al contesto italiano, sottolinea che «la riforma non prevede alcuna disposizione finale volta a gestire una ordinata transazione dal vecchi al nuovo regime organizzativo. Si tenga conto che i Regolamenti parlamentari collegano l'attivazione di determinati istituti e la composizione di alcuni organi interni a una certa soglia numerica di deputati o senatori (si pensi, a titolo esemplificativo, alle norme sulla costituzione dei Gruppi parlamentari o sulle componenti politiche autorizzate del Gruppo misto alla Camera ma anche ai *quorum* previsti per ciascuna votazione). La modifica del numero dei parlamentari incide sensibilmente sull'esercizio di tali prerogative, determinando l'innalzamento della percentuale di parlamentari necessaria per l'attivazione di alcuni istituti di diritto parlamentare. Qualora l'innalzamento di queste soglie non dovesse rientrare nell'*intentio legisaltoris,* la strada maestra per risolvere i problemi di coordinamento con la disciplina regolamentare vigente sarebbe senza dubbio rappresentata dalla revisione dei Regolamenti delle Camere. in altre parole, dovrebbero essere le stesse Assemblee […] a rimodulare l'attuale disciplina nell'ambito della propria autonomia normativa». Sul punto v. anche G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo),* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., pp. 220-221.

1165 N. LUPO, *voce Regolamenti Parlamentari,* p. 1. Disponibile on line in http://static.luiss.it/siti/media/6/20070327-Voce%20REGOLAMENTI%20PARLAMENTARI.pdf

1166 La Costituzione in senso materiale, su cui F. LANCHESTER, *Introduzione,* in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni,* Giuffrè, Milano, 2013, pp. VIII-IX, ha due significati, uno realista ed uno formalista che è bene citare, come evidenziato dall'Autore, al fine di sottolineare la posizione strategica dei regolamenti parlamentari. «Per la visione realista del diritto costituzionale, com'è noto, sono i soggetti politicamente rilevanti che determinano l'interpretazione delle norme e quindi la loro natura e i loro programmi costituiscono un parametro fondamentale; per quella formalista ad essere al centro dell'attenzione sono, invece, "le norme sulla produzione delle norme"». Da qui, secondo l'Autore, si deriva l'importanza dei regolamenti parlamentari i quali «costituiscono […] i principali strumenti procedurali per la produzione delle norme di carattere legislativo».

1167 F. LANCHESTER, *Introduzione,* cit., p. IX

Il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages (GO-BT),* regolamento interno di procedura del *Bundestag*, insieme alla *Grundgesetz (GG)* è il *corpus* di regole concernenti il sistema di procedura parlamentare nell'ordinamento tedesco[1168]. La natura del Regolamento del *Bundestag* e la sua posizione nel sistema tedesco delle fonti presentano delle peculiarità[1169]. Infatti la dottrina tedesca, già nel XIX secolo, interpretava i regolamenti in base al concetto di *autonomia* inteso nel senso di diritto soggettivo di una corporazione o di un'entità collettiva di darsi un proprio diritto ed un proprio assetto ordinamentale. Tali posizioni hanno influenzato la dottrina e la giurisprudenza tedesche successive, sia del primo che del secondo dopo-guerra, relativamente all'assetto e al funzionamento delle istituzioni parlamentari[1170]. Espressione massima di questa impostazione è la valenza che il diritto parlamentare in Germania riconosce al c.d. principio di discontinuità tra legislature «per cui tra l'altro, il regolamento viene ogni volta rinnovato-recepito dal *Bundestag*»[1171]. Infatti uno dei primi atti ufficiali compiuti da ogni nuovo *Bundestag* eletto è l'emanazione di un regolamento interno, così come stabilito nell'articolo 40, paragrafo 1, seconda frase della *Grundgesetz*. Dalla disposizione costituzionale si legge che il *Bundestag* elegge il suo Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari e provvede a dotarsi di un regolamento interno[1172]. Per cui, ogni *Bundestag,* è libero di decidere, nell'ambito delle previsioni della *GG,* come organizzare il proprio lavoro.

Vista l'impostazione dell'ordinamento tedesco rispetto alla dimensione del *Bundestag*, il sistema vigente in Germania può essere considerato più flessibile se paragonato a quello italiano. Si può giungere a tale affermazione innanzitutto dall'impostazione dell'ordinamento costituzionale come già descritta: se la Costituzione italiana fissa negli articoli 56 e 57 il numero dei Deputati e dei Senatori, la *Grundgesetz* rimanda alla legge elettorale federale la specificazione in materia di formazione dell'Assemblea rappresentativa. Il che, almeno a livello teorico, dovrebbe rendere più semplice il procedimento di revisione del numero dei deputati il quale dovrebbe, quindi, avvenire tramite procedimento legislativo ordinario[1173]. Oltre a ciò si può ritenere che anche l'impatto sul funzionamento del *Bundestag* di una

---

1168 Il Regolamento di procedura del *Bundestag* tradotto in lingua italiana è disponibile on line sul sito della Camera dei Deputati http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura.html

1169 Questa considerazione, invero, non vale esclusivamente per il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*. Si ritiene di poter estendere tale constatazione anche a tutti i regolamenti delle Assemblee rappresentative, generalmente intese, previste nell'ordinamento giuridico tedesco.

1170 Sul punto cfr. G.G. FLORIDIA, *voce Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl*., vol. XIII, Utet, Torino, 1997, p. 70 ss

1171 *Ivi*, p. 78

1172 *ARTIKEL 40 (Wahl des Bundestagspräsidenten) 1. Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.*

1173 Tale affermazione è da intendersi *lato sensu,* in particolare in relazione al procedimento di revisione di una legge ordinaria rispetto alla maggiore complessità di un procedimento di revisione costituzionale; è noto, infatti, che, dal punto di vista politico, la riforma della legge elettorale è complessa ed articolata a causa della valenza e della "sensibilità" contenutistica a questa riconosciute. Inoltre, come ha ben descritto C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* cit., p. 185 «La riduzione del numero dei parlamentari determinerà una maggiore concentrazione sui singoli rappresentanti dell'insieme delle medesime funzioni e attività parlamentari. Ne deriverà, rispetto a oggi, una più intensa attività dei singoli e l'esigenza di maggiore capacità di raccogliere conoscenze e tradurle in azione politica coerente. Saranno cruciali gli strumenti per realizzare una operazione del genere, che comporta non tanto una modifica delle regole quanto invece una trasformazione di comportamenti e azione politica dei parlamentari».

eventuale riduzione del numero dei deputati potrebbe essere minore rispetto a quello che si potrebbe concretizzare a seguito della riforma costituzionale in Italia. Ciò è vero se si fa riferimento al fatto che, seppur la legge elettorale fissi un numero di deputati a causa degli *Überhangmandate* e dei *Ausgleichsmandate* il numero dei deputati è, in effetti, variabile[1174]. Questo ha determinato la previsione nel *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* di soglie per l'attivazione di determinati istituti generalmente formulate in termini frazionari e, più raramente, percentuali ma non assoluti. Per cui, il Regolamento del *Bundestag*, appare essere in linea con l'elasticità numerica che deriva dalla legge elettorale dell'Assemblea rappresentativa, molto più di quanto non lo siano i regolamenti parlamentari italiani laddove si prospettino modifiche in termini di dimensioni del Parlamento. Si deriva che, in vista di una ipotetica riforma della legge elettorale federale in cui si preveda una riduzione del numero dei deputati, l'adeguamento del *GO-BT* dovrebbe essere finalizzato ad introdurre adeguamenti necessari e proporzionali alle soglie numeriche che siano idonei alla nuova composizione del *Bundestag*, onde evitare l'instaurazione di effetti selettivi a svantaggio delle formazioni politiche più piccole[1175].

Il lettore noterà che nell'analisi qui proposta non viene contemplato il regolamento del *Bundesrat.* Tale impostazione deriva dal fatto che, come sancito negli artt. 50 e ss. della *GG* del 1949, la Camera alta tedesca non è composta da parlamentari eletti ma dai rappresentanti dei governi dei *Länder*[1176]. Inoltre, come sottolinea Delledonne, non è semplice comparare le seconde Camere sia perché il sistema bicamerale vige in meno della metà degli Stati membri dell'UE, sia per la molteplicità di soluzioni esistenti[1177]. Per tali ragioni, questo lavoro, prenderà in considerazione esclusivamente il regolamento di procedura del *Bundestag*, l'Assemblea elettiva tedesca. Si procederà, quindi, con un focus su alcuni punti rilevanti del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* dal punto di vista della trattazione in oggetto[1178]. In particolare il lavoro si concentrerà sulle *Fraktionen* (gruppi parlamentari), sulle

---

1174 Sul punto si rimanda al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

1175 Sulle più recenti proposte di riforma della legge elettorale dei vari gruppi parlamentari tedeschi e sulle dinamiche politiche interne al *Bundestag* si rimanda a https://www.tekportal.net/voting-rights-reform-proposal-to-downsize-the-bundestag/ e al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

1176 Interessante è comunque evidenziare il dato al momento in cui si scrive per cui vi è, in Germania, un solo membro del *Bundesrat* ogni milione di cittadini tedeschi. Ciò fa sì che tale dato sia il più basso tra quelli delle Camere alte del resto dei Paesi UE. Per ulteriori informazioni sull'argomento e sui dati degli altri Stati si rimanda al dossier redatto dal Servizio studi del Senato e della Camera del giugno 2019 dal titolo "*Riduzione del numero dei parlamentari*", disponibile on line in versione PDF in http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114482.pdf

1177 G. DELLE DONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, cit., p. 55

1178 Verrà utilizzato come schema di riferimento - declinato al contesto tedesco - quello delle tipologie di disposizioni messe in evidenza da L. GORI nella sul contributo *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., pp. 131 ss. e sviluppate in riferimento al contesto italiano. L'Autore parla di una sorta di "tassonomia", ovvero di quattro tipologie di disposizioni regolamentari che, in riferimento alla revisione costituzionale sul numero dei parlamentari in Italia, potrebbero essere maggiormente interessate dalla riforma. L'Autore, infatti, sottolinea tre aspetti: «il primo è l'impossibilità di limitarsi ad una mera *manutenzione* del regolamento parlamentare, riducendo proporzionalmente i *quorum* o i numeri richiesti in termini assoluti. Vi è l'esigenza di estendere la riflessione all'impianto complessivo dell'organizzazione e funzionamento delle Camere e dei suoi organi, nonché sulle modalità di lavoro. Il secondo è la necessità di coordinamento fra la modifica regolamentare della Camera e quella del Senato, non solo per quanto concerne gli organismi bicamerali, bensì pure le procedure e l'organizzazione interna […]. Il terzo aspetto è costituito invece dal complesso intreccio tra riduzione costituzionale del numero dei parlamentari, necessaria riforma regolamentare, ulteriori iniziative di modifica costituzionale […] e iniziative legislative concernenti il sistema elettorale» p. 132.

Ständige Ausschüsse (Commissioni permanenti), sulle *Unterausschüssen* (Sottocommissioni) e su altri aspetti rilevanti per il funzionamento del *Bundestag*.

2.1 *Le Fraktionen*

Tra le disposizioni del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* che prevedono un *quorum* di parlamentari espresso in termini percentuali sono da annoverare quelle concernenti le *Fraktionen*[1179], i gruppi parlamentari all'interno del *Bundestag*[1180], le quali stabiliscono il generale orientamento dell'attività parlamentare del singolo partito, avviano iniziative politiche e sviluppano le proposte di legge e le mozioni da presentare al *Bundestag*[1181]. La flessibilità della scelta di un *quorum* in termini percentuali si mette in evidenza maggiormente se la si compara a quanto previsto nei regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati

---

1179 L'art. 40 della *GG* stabilisce che: (1) L'unione di almeno il cinque per cento del numero minimo costituzionale dei deputati forma un gruppo parlamentare. I dettagli sono disciplinati dal Regolamento parlamentare. (2) I gruppi parlamentari svolgono compiti costituzionali partecipando in forma diretta ai lavori del Parlamento e concorrendo alla formazione della volontà parlamentare con propri diritti e doveri in quanto strutture autonome e indipendenti della rappresentanza popolare. Per queste loro funzioni hanno diritto ad adeguati strumenti. I dettagli sullo stato giuridico, sull'organizzazione e sui diritti e doveri dei gruppi sono stabiliti per legge.

1180 Come riportato da S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Kurschners Politikkontakte, 2015, disponibile on line in https://www.bundestag.de/en/ «*the parliamentary groups are not organs of the Bundestag, but rather parts of the Bundestag vested with rights of their own*» p. 8. Questa autonomia riconosciuta nell'ordinamento tedesco alle *Fraktionen* dà loro modo di far valere i diritti costituzionali, e quelli riconosciuti dal Regolamento del *Bundestag*, dinanzi alla Corte Costituzionale federale. Infatti, tenuta conto dei vari compiti previsti dalla *GG*, è previsto nel *Members of Bundestag Act* (sez. 47 c. 1) che i gruppi parlamentari assistono all'attuazione dei doveri del *Bundestag*. Inoltre, il Regolamento di procedura del *Bundestag*, prevede che le *Fraktionen* abbiano legalmente diritto a finanziamenti statali per l'espletamento del loro lavoro. Si tratta di una somma base per ogni gruppo parlamentare a cui si aggiunge una componente definita in base al numero di membri del gruppo. Le *Fraktionen* possono essere definite come il cuore politico del *Deutscher Bundestag*, rispecchiando nella loro composizione e dimensione il risultato elettorale. Si può affermare ciò in quanto il loro operato è determinante per l'andamento dei lavori all'interno del *Bundestag*, andando ad incidere sia sul dibattito concernente i disegni di legge sia per l'andamento del dibattito politico in sede plenaria. Le *Fraktionen* sono rilevanti, infatti, sotto diversi punti di vista. Formalmente in quanto la loro consistenza va a rispecchiarsi sulla composizione dell'*Ältestenrat* (Consiglio degli anziani), delle *Ausschüsse* (commissioni parlamentari) – infatti ogni gruppo parlamentare nomina un portavoce per ciascuna commissione del *Bundestag* il quale è responsabile del coordinamento del lavoro dei membri del gruppo parlamentare della rispettiva commissione e funge da garante per il lavoro di questi affinché sia in linea con le posizioni concordate dal gruppo nel suo complesso; in questo modo il lavoro delle commissioni del *Bundestag* è preparato, influenzato e guidato dalle *Fraktionen* - e delle presidenze di queste; ma sono rilevanti anche dal punto di vista concreto. Infatti fungono da anello di comunicazione tra le tendenze politiche generali espresse dal Paese tramite le elezioni e la concretizzazione di queste all'interno del *Bundestag.* Dunque, il Regolamento del *Bundestag*, riconosce alle *Fraktionen* non solo un ruolo fondamentale per l'approvazione della legislazione, ma anche una serie di altre funzioni parlamentari. Ad esempio, solo le *Fraktionen* hanno il diritto di introdurre disegni di legge, mozioni o presentare interrogazioni importanti, possono spostare gli emendamenti ai disegni di legge anche in terza lettura; possono richiedere di posticipare una seduta, possono aprire un dibattito su una questione d'attualità, e così via. Senza dubbio, quindi, si può ribadire quanto già detto ovvero che i gruppi parlamentari sono i principali centri di potere politico, le principali forze motrici, dell'attività del *Bundestag.* Oltre a ciò si sottolinea che all'interno delle singole *Fraktionen* è prassi che si creino gruppi di lavoro i quali coadiuvano il lavoro delle commissioni specializzate su specifici temi, andando così a determinare la posizione del gruppo parlamentare di riferimento.

1181 Le *Fraktionen* svolgono un ruolo di fondamentale importanza per il funzionamento del *Bundestag.* Infatti, durante le sedute, i gruppi parlamentari discutono i vari punti di vista emersi sui problemi in esame e, dopo aver raggiunto un compromesso, la stessa viene sostenuta esternamente al gruppo dal portavoce competente del gruppo. Attraverso i loro rappresentanti le *Fraktionen* mantengono il costante rapporto con la Presidenza, il Consiglio degli anziani e le Commissioni, oltre che con le istituzioni ed i gruppi esterni al *Bundestag*.

italiana. Infatti, se alla Camera dei deputati per costituire un gruppo parlamentare è previsto che siano necessari venti deputati - un numero espresso in termini assoluti - nel Regolamento di procedura del *Bundestag* è richiesto il 5% dei componenti dell'Assemblea rappresentativa[1182]. Ciò determina che se la riforma costituzionale italiana dovesse essere attuata ne deriverebbero automaticamente degli effetti selettivi rispetto alla possibilità di attivare specifici istituti – a meno che le Camere non adeguino le soglie previste nei regolamenti parlamentari – penalizzando le formazioni politiche più piccole, in Germania la riduzione dei deputati non dovrebbe, in linea di principio, produrre un simile effetto. Si potrebbe verificare, piuttosto, un ridimensionamento nel numero dei membri dei gruppi parlamentari proporzionale alla riduzione del numero dei deputati. Tale affermazione trova giustificazione non solo nella stessa natura flessibile del tipo di *quorum* stabilito per la formazione dei gruppi parlamentari, ma anche nei *quorum* previsti per l'attivazione di istituti in cui le *Fraktionen* hanno un ruolo rilevante. Per esempio nell'art. 4 del *GO-BT,* il quale contiene le disposizioni concernenti l'elezione del Cancelliere Federale, si prevede che le candidature per l'elezione di cui all'art. 63 commi 3 e 4 *GG* debbano essere sottoscritte da un gruppo parlamentare che comprenda almeno 1/4 dei membri del *Bundestag*. Similmente la disposizione di cui all'art. 97, c. 1 *GO-BT* concernente la mozione di sfiducia contro il Cancelliere Federale prevede che il *Bundestag* possa esprimere la sfiducia al Cancelliere Federale su mozione in base all'articolo 67, c. 1 della Legge Fondamentale. La mozione deve essere sottoscritta da un 1/4 dei membri del *Bundestag* o da un gruppo parlamentare di consistenza numerica almeno pari ad 1/4 dei membri del *Bundestag*. Questi sono, chiaramente, esempi emblematici di disposizioni il cui contenuto in termini di *quorum* non necessiterà di una modifica sostanziale poiché il fatto che il *quorum* sia espresso in termini di frazione determinerà un adeguamento proporzionale ed automatico della soglia per l'attivazione dei rispettivi istituti in funzione della contrazione del numero dei deputati e, conseguentemente, della proporzionale riduzione dei membri delle *Fraktionen*. A sostegno di tale prospettiva vi è una considerazione fondamentale sviluppata in dottrina in virtù della quale si ritiene che «in linea generale, l'utilizzo di frazioni non richiede adattamenti dei regolamenti. Occorrerà, caso per caso, verificare se all'immutato rapporto frazionario corrispondano numeri così ridotti (*quorum* di parlamentari per l'attivazione di particolari procedure) tanto da ricondurre talune attività all'impulso di pochissime unità di parlamentari»[1183]. Visti i numeri del *Bundestag,* anche a fronte di una ipotetica contrazione delle sue dimensioni tale possibilità non dovrebbe, in linea di principio, verificarsi. Oltre a ciò bisogna aggiungere che gli altri *quorum* previsti nel *GO-BT* che coinvolgono l'attività dei gruppi parlamentari sono espressi in termini "unitari". In altre parole, nella maggior parte delle disposizioni del Regolamento del *Bundestag,* è richiesto il coinvolgimento del gruppo parlamentare nella sua totalità oppure, in alternativa, è richiesto il 5% dei membri del

[1182] È previsto, inoltre, il c.d. "criterio dell'omogeneità politica elettorale" in base al quale i rappresentanti di liste concorrenti alle elezioni federali non possono sedere nello stesso gruppo parlamentare. Oltre a ciò nella legge elettorale federale è previsto che se una forza politica non riesca a raggiunge la soglia del 5% ma è comunque presente nel *Bundestag* poiché ha ottenuto almeno tre collegi uninominali può dar vita a una componente inferiore che non gode degli stessi diritti e degli stessi benefici riconosciuti alle *Fraktionen.* Tale sistema si chiama *Alternativeklausel* ed è un'ulteriore soglia di sbarramento oltre alla *Sperrklausel* del 5%.

[1183] C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* cit., p. 181.

Bundestag o dei membri presenti[1184].

Il ragionamento di cui sopra, in base al quale si dovrebbe attuare un ridimensionamento del numero dei membri delle *Fraktionen* proporzionale alla contrazione del numero dei membri del *Bundestag*, è anche giustificato in virtù di un'altra ragione, ovvero evitare che si instauri un sistema che avvantaggi le formazioni politiche maggiori a svantaggio delle formazioni politiche minori. Rispetto a quest'ultimo tema interessante è il contenuto della disposizione di cui all'art. 126 del *GO-BT*, la quale prevede la possibilità di introdurre, a maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* presenti, deroghe non contrasti con le disposizioni della *GG* e valide per la durata di una legislazione a talune disposizioni del Regolamento che risultano, per le condizioni politiche prevalenti nel *Bundestag*, lesive dei diritti delle opposizioni, senza andare a modificare le disposizioni della legge elettorale federale né tantomeno della *GG*[1185]. Infatti, seppur le norme che disciplinano il lavoro del *Bundestag* comprendono il lavoro nelle commissioni, l'organizzazione dell'Assemblea plenaria e le procedure concernenti le votazioni e le elezioni[1186], la funzione principale del *GO-BT* è quella di definire, garantire e salvaguardare i diritti delle opposizioni. Senza un insieme vincolante di norme di questo tipo si potrebbe correre il rischio di limitare o addirittura eliminare la partecipazione delle minoranze, tranne nei casi in cui tali diritti di minoranza siano sanciti nella Legge Fondamentale o tramite legge (ex art. 40 *GG*). Si riporta un caso verificatosi nella diciottesima legislatura (2013). All'epoca la grande coalizione di governo (CDU, CSU e SPD) disponeva di cinquecentotre seggi all'interno del *Bundestag*. I gruppi parlamentari di minoranza, *Die Linke* e Alleanza 90/Verdi, detenevano centoventisette seggi, ovvero circa il 20% del numero totale dei seggi nel *Bundestag*[1187]. Tuttavia, il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*, prevede vari diritti di minoranza che, però, possono essere esercitati concretamente solo se almeno il 25% dei membri del *Bundestag* sostiene una certa mozione[1188]. Inoltre, i gruppi di opposizione, non raggiungevano nemmeno i *quorum* sanciti nella *GG* e nella legge per l'esercizio dei diritti di minoranza. Il 3 aprile

---

1184 Rientrano in tali disposizioni: art. 6, c. 1°; art. 20, c. 3°; art. 25, c. 2°; art. 26; art. 42; art. 44, c. 3°; art. 45, commi 2° e 4°; art. 52; art. 56, c. 3°; art. 62, c. 2°; art. 78, c. 2°; art. 80, commi 1° e 2°; art. 81, c. °1; art. 84, c. 1°, lett. b; art. 86; art. 88, c. 2°; art. 89; art. 101; art. 102; art. 112, c. 2°; art. 114, c. 1°; art. 115, commi 1° e 2°.

1185 *ARTIKEL 126 Abweichungen von dieser Geschäftsordnung: Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung können im einzelnen Fall mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen.*

1186 Inoltre contengono il Codice di Condotta dei membri del *Bundestag.*

1187 Simile situazioni relativamente ai rapporti di potere tra le varie *Fraktionen* si sono verificare nella storia della Repubblica Federale Tedesca. In particolare durante la quinta legislatura al tempo della "grande coalizione di Bonn" (1966-1969) durante il cancellierato di Kurt Georg Kiesinger e durante la sedicesima legislatura (2005-2009) ovvero al tempo del primo cancellierato di Angela Merkel.

1188 Dalla storia delle *Fraktionen* dal 1949 ad oggi è possibile rilevare che durante la prima legislatura (1949-1953) il *Bundestag* era composto da otto *Fraktionen*; dalla quarta alla nona legislatura (1961-1983) il *Bundestag* aveva solo tre gruppi parlamentari (CDU/CSU, SPD e FDP). Nella decima e undicesima legislatura (1983-1990) si aggiunge il gruppo parlamentare dei Verdi. Nella dodicesima legislatura (1990-1994), quella delle prime elezioni della Germania unita, vedrà altre due *Fraktionen* entrare nel *Bundestag*: PDS/*Die Linke* e Alleanza90/Verdi. Nella quindicesima legislatura il *Bundestag* era composto da quattro gruppi parlamentari (SPD, CDU/CSU, Alleanza 90/Verdi e FDP); durante la sedicesima e la diciassettesima legislatura anche il Partito della Sinistra entrò nel *Bundestag* divenendo il quinto gruppo parlamentare. Alle elezioni del *Bundestag* del 2013 (diciottesima legislatura) l'FDP non riuscì ad ottenere il 5% dei voti necessari per entrare in Parlamento, con il risultato che, per la prima volta dal 1949, non è più rappresentato nel *Bundestag.* Attualmente, durante la diciannovesima legislatura, le *Fraktionen* presenti sono CDU/CSU, SPD, AfD, *Die Linke* e Alleanza90/Verdi.

2014, quindi, il *Bundestag* decise di rafforzare i diritti delle opposizioni parlamentari aggiungendo al *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* una disposizione (art. 126 *a*) relativa all'implementazione dei diritti delle minoranze e valida per tutta la durata della diciottesima legislatura[1189]. Con tale disposizione è stato temporaneamente modificato il numero di deputati necessari per sostenere talune proposte, tenuto conto della situazione contemporanea dei gruppi parlamentari. Ad esempio ciò avrebbe permesso alle *Fraktionen* dell'opposizione, qualora si fossero presentate in un fronte unito, di chiedere alla Commissione per la difesa di costituirsi come Commissione d'inchiesta. Ancora, fu previsto che il Presidente del *Bundestag* fosse tenuto a convocare una seduta dell'Assemblea su richiesta di centoventi deputati[1190].

1189 La modifica del Regolamento del *Bundestag* di cui sopra fu decisa e poi sancita in un accordo di coalizione tra CDU/CSU e SPD datato 16 dicembre 2013. In tale accordo si afferma (p. 128) che «una democrazia forte ha bisogno dell'opposizione in parlamento. La CDU, la CSU e l'SPD proteggeranno i diritti delle minoranze nel *Bundestag*. Su iniziativa dei partner della coalizione, il *Bundestag* prenderà una decisione che consentirà ai gruppi di opposizione di esercitare i diritti delle minoranze e di tenere debitamente conto dei deputati dell'opposizione nella distribuzione del tempo di parola» («*Eine starke Demokratie braucht die Opposition im Parlament. CDU, CSU und SPD werden die Minderheitenrechte im Bundestag schützen. Auf Initiative der Koalitionspartner wird der Bundestag einen Beschluss fassen, der den Oppositionsfraktionen die Wahrnehmung von Minderheitenrechten ermöglicht sowie die Abgeordneten der Opposition bei der Redezeitverteilung angemessen berücksichtigt*»).

1190 La decisione del *Bundestag* di inserire l'art. 126*a* avvenne solamente dopo il respingimento di due proposte di legge presentante dai gruppi di minoranza. Un progetto di legge del 29 gennaio 2014 era finalizzato a salvaguardare i diritti delle opposizioni durante la diciottesima legislatura del *Bundestag* tramite la modifica di sei leggi ordinarie in modo che, per tutta la durata della legislatura, i diritti delle minoranze previsti e disciplinati da tali leggi potessero essere esercitati congiuntamente da almeno due gruppi politici che non sostenevano il governo federale. Veniva poi presentato anche un disegno di "Legge che modifica la *GG* (articoli 23, 39, 44, 45a, 93)", il quale prevedeva l'assegnazione di diritti alle minoranze direttamente tramite la *GG* ampliandoli alla totalità dei gruppi politici che non sostenevano il governo federale (il testo del progetto di legge è disponibile on line in https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/BT-Drs.%2018/838). Intanto, l'11 febbraio 2014, i gruppi politici di maggioranza presentarono una mozione per la modifica del Regolamento del *Bundestag* sull'applicazione speciale dei diritti delle minoranze nella diciottesima legislatura. Il 3 aprile 2014 il *Bundestag* respinse le due proposte di legge della minoranza decidendo, invece, di aggiungere l'art. 126 *a* ("Applicazione speciale dei diritti di minoranza nella diciottesima legislatura") al Regolamento del *Bundestag*. La questione arrivò davanti la *Bundesverfassungsgericht-BVerfG*. Il gruppo *Die Linke*, in sostanza, affermava che il *Bundestag* avesse violato il principio di democrazia ed i principi del sistema parlamentare di governo respingendo gli emendamenti alla Costituzione e le modifiche ad alcune leggi così come proposto dal gruppo e come richiesto nella riunione del 3 aprile 2014, a cui il *Bundestag* rispose inserendo l'art. 126 *a* nel *GO-BT*. Ai fini di questo lavoro è utile sottolineare che il gruppo *Die Linke*, tra le altre cose, riteneva che l'inserimento dell'art. 126 *a* nel *GO-BT* fosse incostituzionale poiché, a causa della mancata assegnazione di diritti specifici ai gruppi di opposizione nella *GG* o nelle leggi ordinarie, la soluzione prescelta si riteneva essere costituzionalmente inadeguata, soprattutto ai fini della partecipazione all'attività parlamentare e del controllo sul governo e sulla maggioranza parlamentare. In altre parole, il gruppo di minoranza *Die Linke*, sosteneva che la tutela dei diritti delle minoranze nello svolgimento dell'attività parlamentare non potesse essere garantita solamente con una temporanea modifica del *GO-BT* ma tramite modifica costituzionale o di legge. La *BVerfG*, con la Sentenza 2BvE 4/14 del 03 maggio 2016 (disponibile on line in www.bundesverfassungsgericht.de) affermò che la *GG* non stabilisce esplicitamente specifici diritti di opposizione, né può derivare da essa un requisito per la creazione dei diritti delle minoranze. Tuttavia, la *GG*, contiene un principio costituzionale generale di opposizione efficace, che era già stato specificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale federale. Infatti nel punto 86 della sentenza si legge che la protezione costituzionale dell'opposizione è radicata nel principio della democrazia conformemente all'art. 20 c. 1° e all'art. 28 c. 1° *GG* (come già sancito nelle sentenze *BVerfG* 2, 1 [13]; 44, 308 [321]; 70, 324 [363]), nel principio di maggioranza ex art. 42 c. 4 *GG* e nei diritti della minoranza parlamentare ai sensi degli artt. 23 c. 1°, art. 39 c. 3°, art. 44 c. 1°, art. 45 c. 2° e articolo 93 (cfr. *BVerfG* 5, 85 [198]; 44, 308 [321]; 70, 324 [363]; 123, 267 [3679]). Dietro a questo vi è l'idea di una concorrenza aperta tra le varie forze politiche, sia all'interno che all'esterno del *Bundestag*, che presuppone, in particolare, che l'opposizione non sia ostacolata (cfr. *BVerfGE* 123, 267 [341]). Di conseguenza, la formazione e l'esercizio dell'opposizione politica, è elemento costitutivo dell'ordine liberaldemocratico (cfr. *BVerfG* 2, 1 [13]; 5,

2.2 Le Ständige Ausschüsse

Nella tradizione parlamentare tedesca l'accento è posto sul lavoro delle commissioni[1191] definite nel *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* come "organi decisionali di esame preventivo del *Bundestag*"[1192] (art. 62 c. 1)[1193]. Ad inizio di ogni nuova Legislatura, dopo la formazione del governo e dei ministeri, il *Bundestag* istituisce le *Ständige Ausschüsse* (Commissioni permanenti) le quali hanno durata per tutta la Legislatura[1194]. Nelle recenti

85 [199]; 123, 267 [367]). Tuttavia, questo principio, non include l'obbligo di prevedere diritti specifici esclusivamente per i gruppi di opposizione. Una simile previsione, infatti, è incompatibile con l'uguaglianza dei deputati in base alla seconda frase dell'articolo 38 c. 1°, seconda frase *GG*. Date tali premesse, la Corte di Karlsruhe, decise che sul *Bundestag* non poteva ricadere alcun obbligo di introdurre nel *GO-BT* i diritti delle opposizioni così come richiesti dal gruppo di minoranza. Di conseguenza, nella misura in cui, alla luce dell'art. 126 *a* commi da 1 a 8 del *GO-BT*, la richiesta espressa sul punto si sovrapponeva alle altre avanzate dal gruppo *Die Linke*, la richiesta era anch'essa infondata. Inoltre, specifica la Corte, l'estensione della cerchia dei "partiti autorizzati" ai gruppi di opposizione costituisce un diritto specifico di opposizione e, quindi, una compromissione ingiustificata del principio di uguaglianza dei gruppi parlamentari ex art. 38 c. 1° seconda frase *GG*. Ai fini di questo lavoro è interessante anche porre l'accento su un altro aspetto evidenziato dalla *BVerfG*. La Corte, infatti, al punto 79, esplicita che essa può giudicare circa le controversie tra organi dello Stato ma esclusivamente avendo come parametro la *GG*. Per le disposizioni contenute nel *GO-BT*, emanato nell'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta al *Bundestag e*x art. 40 c. 1° *GG*, la Corte ribadisce che solo quelle che possono essere ricondotte ad una corrispondente esplicita previsione costituzionale possono essere sottoposte al suo giudizio. I diritti garantiti e previsti solo nel *GO-BT*, dunque, non rientrano in tale categoria.

1191 Tale affermazione trova giustificazione nell'importanza che tali organi interni ricoprivano già all'epoca della Repubblica di Weimar; infatti, nella Costituzione di Weimar, era prevista una Commissione permanente Affari Esteri e una Commissione permanente posta "a garanzia del diritto della rappresentanza popolare di fronte al governo", nel periodo intercorrente fra le sessioni e dopo lo scioglimento dell'Assemblea (art. 36). Attualmente tale rilievo si replica laddove si guarda al ruolo centrale che le Commissioni permanenti giocano all'interno del *Bundestag* nell'ambito dell'attività parlamentare prevista nell'ordinamento tedesco. Come sottolineato da S. S. SCHÜTTEWEYER, *Parliamentary Parties in the German Bundestag,* in *Key Institutions of German Dmocracy, n. 6,* American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, 2001, p. 13 (disponibile on line in http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf) «*The Bundestag […] is known to political scientists as a "working parliament" or a "transformative legislature" (in contrast to those like the British House of Commons, which places the major emphasis on debate and on being the central political forum of the nation). The major work of the Bundestag is conducted in committees that generally correspond to the ministries of the federal government*». Sul punto per tutti si rimanda anche a S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation,* cit., pp. 30 ss.

1192 Una definizione che sottolinea l'importanza delle commissioni nel lavoro del *Bundestag*. A tal proposito si evidenzia che le commissioni prendono in considerazione tutte le questioni loro sottoposte dall'Assemblea in seduta plenaria, soprattutto i disegni di legge, per poi emanare una raccomandazione posta all'attenzione del *Bundestag* in cui la commissione esprime il proprio parere circa le azioni che l'Assemblea rappresentativa dovrebbe intraprendere. Le commissioni si occupano delle mozioni ai disegni di leggi, andando poi a decidere quale testo dovrà essere utilizzato dal *Bundestag* come base per le sue deliberazioni. Gli altri testi sono inclusi come suggerimenti per gli emendamenti.

1193 *ARTIKEL 62 Aufgaben der Ausschüsse (1) Die Ausschüsse sind zu baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet. Als vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages haben sie die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen. Sie können sich jedoch mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen. Weitergehende Rechte, die einzelnen Ausschüssen durch Grundgesetz, Bundesgesetz, in dieser Geschäftsordnung oder durch Beschluß des Bundestages übertragen sind, bleiben unberührt.*

1194 Una situazione particolare si è verificata all'inizio della diciottesima legislatura allorquando la formazione del governo, e quindi anche l'istituzione delle Commissioni, sono state ritardate da un insolito prolungamento dei colloqui di coalizione tra la CDU/CSU e l'SPD. La conseguenza fu che per la prima volta nella sua storia, il *Bundestag*, decise di istituire una c.d. "Commissione principale" il 28 novembre 2013 per esaminare vari aspetti dell'attività parlamentare e, in particolare, le questioni urgenti che sarebbero emerse durante quel periodo di stallo politico. La

legislature il *Bundestag* ha istituito, generalmente, più di venti *Ständige Ausschüsse* che, dal punto di vista organizzativo, riflettono la struttura del governo federale; infatti, di norma, il *Bundestag* istituisce una commissione per ciascun ministero[1195]. Per quanto concerne la loro composizione si può ritenere che le commissioni siano un microcosmo dell'Assemblea plenaria. È il *Bundestag,* infatti, che decide dimensioni e distribuzione dei seggi in base ad un modello matematico attraverso il quale il numero dei seggi e i presidenti delle commissioni vengono assegnati ai gruppi parlamentari in proporzione alla propria prevalenza politica[1196]. Questo modello matematico è meglio conosciuto come metodo "*Saint Laguë/Schepers*"[1197].

Commissione in questione era composta da quarantasette membri e un numero aggiuntivo di membri supplenti. Nella decisione del *Bundestag* con la quale veniva istituita, era specificato che tale Commissione era responsabile per le questioni ad essa sottoposte dall'Assemblea plenaria. È stata quindi utilizzata come Commissione per gli affari dell'UE, gli affari esteri e la difesa, secondo quanto previsto dagli articoli 45, 45*a* e 45*c* della *GG*, nonché come Commissione per le petizioni e come Commissione bilancio, secondo quanto previsto dalle disposizioni legislative e dalle regole di procedura del *Bundestag*. Era presieduta dal Presidente o da uno dei suoi vice, a cui non era riconosciuto diritto di voto. Questa speciale Commissione venne sciolta a metà gennaio 2014, nel momento in cui vennero istituite le *Ständige Ausschüsse.*

1195 Ci sono, però, alcune eccezioni a tale impostazione generale. Per esempio non è solo la Commissione per gli affari interni ad essere competente per le questioni che rientrano nelle competenze del Ministero degli Interni ma lo è anche la Commissione sportiva; allo stesso modo il Ministero delle Finanze, che si rispecchia nella Commissione finanze la quale è responsabile delle questioni concernenti la legislazione fiscale, si rispecchia anche nella Commissione bilancio per quanto riguarda le questioni relative al bilancio federale. Dato che il compito della Commissione bilancio è quello di deliberare ed esercitare il controllo su quest'ultimo, tale Commissione partecipa anche al controllo del *Bundestag* su tutti i ministeri. Si può ritenere che tale impostazione concorre ad attuare il controllo parlamentare sul governo. Infatti, le commissioni, sono autorizzate ai sensi dell'art. 62 c. 1 *GO-BT*, ad occuparsi anche di altre questioni nell'ambito della propria competenza che non siano state loro riferite dall'Assemblea in seduta plenaria. In questi casi la commissione discute una certa questione e può richiedere al "suo" ministro di prendere parte alla riunione e di fornire informazioni in proposito. È infatti prassi comune che una commissione chieda al Ministero corrispondente informazioni circa la legislazione programmata e le altre questioni in discussione. Alle commissioni è anche riconosciuto il diritto a fare raccomandazioni ai ministri corrispondenti alla propria commissione relativamente all'adozione di specifiche misure. Le commissioni, inoltre, sono obbligate ad affrontare le questioni ad esse sottoposte senza ritardi. Infatti, ex art. 62 c. 2, se dopo dieci settimane di seduta dall'assegnazione di una proposta, una commissione non abbia presentato la *Bundestag* la relazione relativa alla proposta in questione, allora un gruppo parlamentare o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che la commissione, attraverso il presidente o il relatore, presenti al *Bundestag* una relazione sullo stato dell'esame. Quando i medesimi lo richiedano, la relazione deve essere inserita nell'ordine del giorno del *Bundestag*. E' questo uno strumento mediante il quale una minoranza, e in particolar modo l'opposizione, può esercitare pressione sulle commissioni affinché queste completino le loro deliberazioni su una determinata questione. Nella diciannovesima legislatura, ancora in corso nel momento in cui si scrive, vi sono ventiquattro *Ständige Ausschüsse* nelle quali siedono da quattordici a quarantanove membri ordinari e un numero uguale di membri supplenti.

1196 Le uniche commissioni la cui istituzione è costituzionalmente prevista sono le Commissioni di inchiesta (art. 44), la Commissione per gli affari esteri e la difesa (art. 45*a*), la Commissione per le petizioni (art. 45*c*) e la Commissione per gli affari dell'Unione europea (art. 45). Quest'ultima si colloca al di fuori della struttura generale delle commissioni in quanto la sua attività riguarda non solo il Ministero degli Esteri ma anche un gran numero di altri ministeri. Altre due commissioni, ovvero la Commissione bilancio e la Commissione per il controllo delle elezioni, l'immunità e il regolamento di procedura del *Bundestag*, sono richieste tramite legislazione ordinaria o dal regolamento di procedura stesso. Bisogna evidenziare che non esiste un ministero che abbia un'area di responsabilità paragonabile a quella riconosciuta alla Commissione per il controllo delle elezioni, l'immunità e il regolamento o della Commissione per le petizioni.

1197 Questo metodo prevede che il numero totale di membri del *Bundestag* sia diviso per il numero di membri di ciascun gruppo parlamentare. Il numero che ne risulta viene poi moltiplicato progressivamente per 0,5, 1,5, 2,5 e così via. Tali calcoli generano una classificazione dell'ordine dei numeri in base ai quali i seggi sono distribuiti secondo numeri massimi decrescenti: il primo seggio viene, quindi, assegnato al gruppo parlamentare che presenta il quoziente più basso, il secondo posto a quello con il successivo quoziente più basso e così via finché non sono assegnati tutti i seggi. Il tedesco Hans Schepers, capo del gruppo di elaborazione dei dati del *Bundestag* nel 1980, suggerì

Alle *Fraktionen,* invece, spetta il compito di designare, per ciascuna Commissione, i deputati con maggiore familiarità rispetto alle relative materie di cui dovranno occuparsi. Ciò determina la collocazione dei deputati nelle varie commissioni permanenti.

Quando si ragiona di commissioni permanenti e di ripercussioni su di esse di una ipotetica riduzione del numero dei deputati vengono in rilievo due componenti: la "taglia" (il numero dei componenti delle commissioni) ed il numero delle commissioni[1198]. Il numero dei componenti di ciascuna commissione rileva in quanto si ipotizza che commissioni con pochi componenti si configurano come poco rappresentative anche se, dall'altro lato, risulterebbero più efficienti e compatte. Questo implica che, laddove si dovesse concretizzare una riduzione delle dimensioni del *Bundestag*, la scelta rispetto ad un numero di membri delle commissioni particolarmente ridotto produrrebbe un effetto selettivo. Al contrario, un effetto proiettivo, andrebbe ad attuarsi qualora si optasse per prevedere commissioni con un elevato numero di componenti. In questo modo si garantirebbe la rappresentatività degli equilibri dell'Assemblea all'interno delle commissioni, a scapito dell'efficienza. Per quanto concerne il numero complessivo delle commissioni previste, tale dato può essere inteso come un indice del peso che ha il sistema delle commissioni, e quindi l'Assemblea rappresentativa, all'interno della forma di governo. Un numero ristretto di commissioni, infatti, renderebbe più compatta l'azione e il coordinamento tra le commissioni, rinforzando così il ruolo dell'Assemblea rappresentativa all'interno della forma di governo. Ugualmente un numero eccessivamente ridotto di commissioni determinerebbe inefficienza del lavoro di queste poiché sarebbero sovraccaricate.

Date queste premesse logiche, ragionare concretamente sul sistema delle commissioni permanenti nel sistema parlamentare tedesco e l'impatto che su queste avrebbe una ipotetica riduzione del numero dei deputati del *Bundestag* implica soffermarsi su alcuni aspetti specifici. Innanzitutto il sistema parlamentare tedesco prevede, come già detto, che ogni commissione sia speculare ad un ministero. Tale impostazione è l'espressione di un sistema volto a rinforzare il ruolo di controllo delle commissioni sul governo. In altre parole è descrittivo della forma di governo tedesca, è insito in essa. Non è, quindi, ipotizzabile una riforma consequenziale del numero complessivo delle commissioni quale conseguenza della contrazione della dimensione del *Bundestag* a meno di non andare a toccare anche la forma

che la distribuzione dei seggi secondo il metodo *d'Hondt* dovesse essere modificato onde evitare di collocare in condizione di svantaggio i partiti più piccoli. Propose, quindi, un metodo di calcolo diverso il quale arriva allo stesso risultato ottenuto con il metodo sviluppato dal matematico francese André Saint-Laguë nel 1912. La procedura secondo il metodo che prese poi il nome di *Sainte-Laguë/Schepers* è utilizzata dal 1980 per la distribuzione dei seggi nelle commissioni e negli organi interni del *Bundestag* tedesco. Dal 2009 è anche la procedura utilizzata per distribuire i seggi al *Bundestag* e alle elezioni del Parlamento europeo. Questo metodo è stato impiegato anche per le elezioni dei parlamenti di Lumag (dal 2003), Amburgo (dal 2008), Nordrhein-Westfalen (dal 2010), Baden-Wàrttemberg e Rheinland-Pfalz (dal 2011) e Schleswig-Holstein (dal 2012). Per maggiori informazioni sull'argomento si rimanda a www.bundeswahlleiter.de

[1198] Viene qui ripreso il ragionamento sviluppato da C. FASONE nel suo libro *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, relativamente al rapporto fra sistema delle commissioni parlamentari e forma di governo in Italia. Secondo l'Autrice la taglia ed il numero delle commissioni parlamentari rappresentano un indice del peso delle commissioni parlamentari e, quindi, del Parlamento all'interno della forma di governo. Questa *ratio* si ritiene essere utile anche per indagare sul sistema delle commissioni vigente in Germania e per poter, quindi, riflettere nella prospettiva di una riforma sulle dimensioni del *Bundestag.*

di governo[1199].

Un altro aspetto sul quale soffermarsi sono i "numeri". Infatti, dato quanto detto sopra, la conseguenza più logica e più idonea del taglio dei deputati sarebbe la riduzione della "taglia" delle commissioni permanenti, ovvero una riduzione del numero dei componenti di queste. Ciò vuol dire, implicitamente, che seppur i numeri del *Bundestag* vengano ridotti rimangono tali da poter attuare comunque un effetto proiettivo all'interno delle commissioni permanenti, ovvero di poter consentire la rappresentatività, seppur in minor misura, rispetto agli equilibri complessivi del *Bundestag.* Alla luce di quanto detto sopra, ovvero che le dimensioni delle commissioni permanenti sono decise dal *Bundestag* in maniera proporzionale alle dimensioni delle *Fraktionen*, quindi, è consequenziale che le dimensioni delle commissioni si contraggano in maniera proporzionale alla contrazione dei numeri all'interno del *Bundestag* e delle *Fraktionen.*

Anche per le *Ständige Ausschüsse* è possibile, inoltre, sviluppare un ragionamento relativamente ai *quorum* previsti all'interno del *GO-BT* i quali, anche in questo caso come per le *Fraktionen*, non fanno altro che dimostrare la flessibilità e la capacità di adattamento proporzionale delle disposizioni regolamentari ad ipotetiche modifiche nelle dimensioni del *Bundestag.* Infatti, anche per le commissioni, i *quorum* previsti per l'attivazione di procedure ed istituti nelle disposizioni del *GO-BT* sono espressi in termini di frazione[1200].

Si può concludere rilevando che nel sistema parlamentare tedesco le Commissioni permanenti svolgono un ruolo di controllo fondamentale. Ciò si esprime, innanzitutto, con la scelta di prevedere che le Commissioni permanenti siano speculari ai Ministeri, il che rappresenta un elemento di forza proprio sotto il profilo «dell'efficacia dell'attività di indirizzo e controllo parlamentare nei confronti del Governo»[1201]. Per cui non è auspicabile una riduzione del numero delle *Ständige Ausschüsse*. Piuttosto pare più adeguato ridurne la taglia, ovvero il numero di membri che le compongono, avendo cura di adeguare il *GO-BT* nelle parti relative alla composizione delle stesse. Più precisamente, per ovviare ad ipotesi – qualora emergessero - di aumento dell'inefficienza nell'attività delle commissioni, sarebbe auspicabile modificare l'art. 51, c. 1° del *GO-BT* nella parte in cui prevede che ciascun membro del *Bundestag* debba appartenere, in principio, ad una commissione. Ciò per diversi motivi: sia per garantire l'effetto prospettico ovvero la rappresentatività di tutte le forze politiche nelle commissioni permanenti evitando così che si chiuda la forbice tra gruppi politici minori e maggiori a favore di questi ultimi ed eliminando la presenza dei primi - in tal modo si eviterebbe di violare le disposizioni costituzionali sulla opposizione oltre a garantire la proporzionalità tra i vari gruppi parlamentari -, sia per garantire un numero dei componenti delle Commissioni permanenti tale da riportarli all'attuale organizzazione che, nella diciannovesima legislatura, va da quattordici a quarantanove membri ordinari e un numero uguale di membri supplenti. In questo modo si andrebbe anche a ridurre il rischio di inefficienza nell'attività delle commissioni. Ad onor del vero è necessario sottolineare che non vi sono evidenze in base alle quali si possa ritenere che commissioni più piccole – sia in termini di "taglia" che "di insieme" – «non riescano ad esprimere una funzionalità differente,

---

1199 Più in generale sul tema dell'impatto della riduzione dei membri del *Bundestag* sulla forma di governo si rimanda al contributo di G. Lo Mele Buonamico presente in questo elaborato.

1200 Cfr. art. 55, commi 1° e 2°; art. 56; art. 60, c. 2°; art. 61.

1201 L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 137.

in grado di consentire un più celere ed ordinato svolgimento dei lavori parlamentari»[1202]. Potrebbe anche essere che «collegi più ristretti, che lavorino in forma coordinata fra loro […], nei quali il *peso specifico* di ciascun parlamentare aumenti, portino – quasi per paradosso – ad un accrescimento di ruolo nei confronti del Governo e delle sue necessità di agenda»[1203]. Il dibattito rimane aperto[1204].

2.2.1 (segue) e le Unterausschüssen

L'art. 55 del *GO-BT* stabilisce che, per la preparazione dei propri lavori, ciascuna commissione possa costituire al suo interno sottocommissioni (*Unterausschüssen*) con incarichi specifici, salvo che non si opponga 1/3 dei suoi membri[1205]. Qualora la sottocommissione venga costituita per un periodo di tempo determinato è previso che essa possa essere sciolta anticipatamente solo se 1/3 dei membri della commissione non si opponga[1206]. Questi organi interni alle commissioni vengono istituti per preparare il lavoro di ciascuna commissione, in particolare per esaminare un disegno di legge o un problema specifico o per occuparsi di determinati settori del mandato della commissione per tutta la legislatura.

Si ritiene che il ruolo e il ricorso a tali organi debba essere ripensato nel contesto di una ipotetica riduzione del numero dei membri del *Bundestag*, auspicando un ridimensionamento nel ricorso all'istituzione delle stesse da parte delle commissioni. Le attività svolte dalle *Unterausschüssen* potrebbero essere svolte all'interno della commissione stessa tramite un ampliamento della disciplina delle audizioni di cui all'art. 70 *GO-BT*, che preveda un coinvolgimento esplicito delle commissioni sull'esempio dell'attività attualmente svolta dalle *Unterausschüssen.*

1202 *Ivi*, p. 139.

1203 Ibidem

1204 Sul punto C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 175-176 «nel complesso, le modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari dovrebbero perseguire l'obiettivo di coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità. Il binomio non costituisce una conseguenza automatica, perché alla suggestione collegata allo snellimento complessivo debbono corrispondere capacità e rappresentatività dei parlamentari e regole procedurali adeguate. Il rischio è che la maggiore funzionalità dipenda in misura molto limitata dal numero dei componenti e in gran parte dalle condizioni politiche e dalle procedure dei regolamenti parlamentari». Ancora, sempre sul punto, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 139 «non è detto che Commissioni più ristrette – in numero assoluto e per numero di componenti – non riescano ad esprimere una funzionalità differente, in grado di consentire un più celere ed ordinato svolgimento dei lavori parlamentari. Potrebbe pure avvenire che collegi più ristretti, che lavorino in forma coordinata fra loro e fra le due Camere, nei quali il *peso specifico* di ciascun parlamentare aumenti, portino – quasi per paradosso – ad un accrescimento di ruolo nei confronti del Governo e delle sue necessità di agenda».

1205 È previsto inoltre che, in casi eccezionali, le *Fraktionen* possano nominare anche membri del *Bundestag* che non appartengano alla commissione. La determinazione delle presidenze delle sottocommissioni si regola in rapporto alla consistenza numerica delle singole Frazioni (ex art. 12 *GO-BT*). Ciascun gruppo parlamentare rappresentato nella commissione deve essere rappresentato da almeno un membro nella sottocommissione. Negli altri casi si deve tener conto dei principi di cui all'art. 12 *GO-BT*.

1206 Negli altri casi la commissione può sciogliere la sottocommissione in qualunque momento (art. 55, c. 2°).

2.3 Disposizioni residuali in materia di procedimento legislativo

Le considerazioni fatte nei paragrafi precedenti, si è detto, evidenziano il carattere flessibile delle disposizioni del *GO-BT* davanti ad ipotetiche modifiche da apportare al numero dei membri del *Bundestag.* Tale constatazione è ulteriormente confermata dalla lettura delle residuali disposizioni del Regolamento in materia di procedimento legislativo[1207]. La ragione di un focus sul procedimento legislativo deriva da una evidenza ovvero che «la disciplina del procedimento legislativo […] risente della riduzione del numero dei parlamentari»[1208] in quanto alcuni degli istituti previsti nel *GO-BT* richiedono, per essere attivati, una frazione del totale dei membri del *Bundestag.* Anche in questo caso i *quorum* sono espressi in frazioni. Si prenda, ad esempio, l'art. 80 il quale disciplina l'assegnazione di un disegno di legge alla commissione. Al comma 2 si legge che su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* presenti, quest'ultimo può decidere a maggioranza dei 2/3 dei membri presenti di passare alla seconda lettura senza assegnazione ad una commissione. Ancora, l'art. 81 il quale disciplina la seconda lettura dei progetti di legge, stabilisce al comma 1 che la seconda lettura è aperta con una discussione generale se raccomandata dal Consiglio degli anziani o richiesta da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri del *Bundestag* presenti. Essa ha inizio nel secondo giorno successivo alla distribuzione della raccomandazione e della relazione della commissione, o prima solo se così decidano i 2/3 dei membri del *Bundestag* presenti, su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* presenti. All'art. 84, poi, si disciplina la procedura concernente la terza lettura dei progetti di legge, la quale si effettua subito dopo la seconda lettura se nel corso di questa non siano stati approvati emendamenti (lett. a) e qualora siano stati approvati emendamenti, due giorni dopo la distribuzione degli stampati o prima, solo se così decidano i 2/3 dei membri del *Bundestag* presenti, su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* (lett. b).

È possibile constatare che, anche per quanto riguarda le fasi dell'*iter* legislativo, in particolare quelle relative le varie letture cui è sottoponibile il disegno di legge, la conseguenza di una contrazione nei numeri dei membri del *Bundestag* non determinerà la necessità di rivedere i meccanismi previsti nel *GO-BT* in quanto i *quorum,* tutti espressi in termini frazionari, permetterebbero un adeguamento proporzionale ed automatico delle soglie.

IL PROBLEMA DEL NUMERO CRESCENTE DEI DEPUTATI DEL DEUTSCHER BUNDESTAG NELLA DINAMICA POLITICA E PARTITICA

di *Gianluca lo Mele Buonamico*

SOMMARIO:

1. Il sistema partitico tedesco e le dinamiche politiche recenti. - 2. *Überhangmandate: quid facere?* Le strategie dei partiti nell'ottica della competizione politica attuale. - 3. Alcune considerazioni sulla distribuzione del potere tramite le candidature all'interno dei partiti. - 4. Alcune riflessioni sull'aumento numerico dei deputati. - 4.1. Impatto sui costi.

1207 Residuali in quanto alcune di queste sono già state menzionate e trattate nei paragrafi concernenti le *Fraktionen*, le *Ständige Ausschüsse* ed i *quorum* richiesti.

1208 L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 139

- 4.2. Conseguenze sulla rappresentanza e sulla legittimazione. - 4.3. Effetti sull'efficienza. - 5. Possibili effetti sulla forma di governo (cenno) - 6. Considerazioni conclusive.

1. Il sistema partitico tedesco e le dinamiche politiche recenti.

Al fine di comprendere il sistema partitico e le dinamiche politiche recenti occorre preventivamente ricapitolare alcuni elementi di quanto già esposto sul *Bundeswahlgesetz*.

Il sistema elettorale tedesco prevede che con il primo voto, *Erststimme*, l'elettore scelga la persona dalla quale vuole essere personalmente rappresentato nel *Bundestag*, all'interno del collegio uninominale (299 seggi); in tal modo i candidati che ricevono la maggioranza dei primi voti nel loro collegio elettorale ottengono un mandato diretto.

Con il secondo voto, *Zweitstimme*, l'elettore sceglie il partito che lo rappresenterà nel *Bundestag,* ai fini del riparto tra i partiti della quota proporzionale (299 seggi), in modo tale che avrà un numero di deputati in grado di eleggere tra i suoi membri il Cancelliere; il secondo voto è determinante per la composizione partitica del *Bundestag* e per stabilire i rapporti di forza politici.

Come già visto in precedenza, per i partiti che si presentano alle elezioni esiste uno sbarramento del 5%, c.d. *Sperrklausel*, dei secondi voti per poter entrare a far parte del *Bundestag*, ad eccezione dell'elezione di 3 mandati diretti, c.d. *Alternativklausel*, con cui il partito, indipendentemente dallo sbarramento, siede nel *Bundestag* e ottiene i seggi con la quota dei secondi voti ricevuti.

Lo sbarramento evita la frammentazione del sistema dei partiti (garantendo la semplificazione della rappresentanza degli stessi) che potrebbe indebolire il Parlamento.

Il numero dei deputati è variabile, ai 598 membri eletti (numero minimo previsto dalla legislazione) per metà nei collegi uninominali e per metà con voto di lista, si aggiungono eventualmente i mandati in eccedenza, *Überhangmandate* assegnati a candidati eletti nei collegi uninominali e i mandati c.d. compensativi, *Ausgleichsmandate*, introdotti nel 2013 per garantire che i partiti siano rappresentati nel *Bundestag* in proporzione ai voti ottenuti dalla loro lista eliminando le alterazioni ottenute con i mandati in eccesso.

Le elezioni del XIX *Bundestag*, tenutesi il 24 settembre 2017, hanno dato i seguenti risultati: i partiti della CDU, *Christlich Demokratische Union Deutschlands,* e della CSU, *Christlich-Soziale Union in Bayern*, che tradizionalmente costituiscono un unico gruppo parlamentare, hanno conquistato 246 seggi; il partito della SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, 153 seggi. 69 seggi sono andati al gruppo parlamentare *Die Linke*, 67 a *Bündnis 90/Die Grünen*.

Ottiene per la prima volta collocazione nel *Bundestag* il partito della AfD, *Alternative für Deutschland*, che ha ricevuto 92 seggi (94 all'inizio della legislatura); il partito della FDP, *Freie Demokratische Partei*, escluso nelle consultazioni del 2013, è di nuovo rappresentato in questa legislatura con 80 membri[1209]. Con gli attuali 709 deputati il XIX *Bundestag* è quantitativamente il più grande della sua storia.

[1209] A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in www.federalismi.it, n. 18/17, p. 2 ss; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in Osservatorio Costituzionale, n. 1/18, p. 1 ss.

In tal modo sono stati assegnati 598 dei 709 seggi complessivi nel XIX *Bundestag*, gli altri 111 seggi derivano da 46 mandati in eccesso e da 65 mandati di compensazione.

Nella XIX legislatura la CDU/CSU ha ricevuto 43 mandati in eccesso, la SPD 3; la SPD ha ottenuto 19 mandati di compensazione, la FDP 15, la AfD 11 e 10 ciascuno *Die Linke* e *Bündnis 90/Die Grünen*.

Il sistema elettorale del Bundestag, e in particolare le riforme degli anni 1949-1956, sono riuscite a limitare il numero assoluto di partiti rappresentati in Parlamento.

L'aumento della soglia di sbarramento del 5% dal livello regionale a quello nazionale e la variazione da 1 a 3 del numero di seggi diretti da conquistare per accedere alla distribuzione dei seggi, unitamente all'esclusione dei partiti antisistema negli anni '50 sulla base dell'art. 21 del *Grundgesetz*, hanno limitato le possibilità di accesso al *Bundestag* di altre realtà partitiche regionali o minori; tuttavia, il sistema elettorale non impedisce totalmente le possibilità di accesso, come avvenuto negli anni con i *Grünen* e il PDS, ma rende difficoltoso l'ingresso in forma stabile e la permanenza nel medio-lungo periodo.

Dal 1949 ad oggi si sono succeduti governi di coalizione, poiché nessun partito ha mai ottenuto la maggioranza dei seggi (ad eccezione della CDU/CSU nel 1957 con il 50,2%), basati sulle affinità politiche dei partiti, con quattro possibili alleanze[1210]:

a) CDU/CSU e FDP (1949-1965), (1982-1998), (2009-2013), coalizione di centro-destra, tra cattolici e liberali;

b) SPD e *Die Grünen* (1998-2005), coalizione di centro-sinistra, tra social democratici e verdi;

c) SPD e FDP (1969-1980), coalizione d'eccezione tra socialdemocratici e liberali;

d) CDU/CSU e SPD (1966-1698; 2005-2009; 2013-2017; 2017-?), c.d. *Große Koalition*;

I principali attori partitici sono i seguenti: il partito cristiano-democratico (CDU), e il partito cristiano-sociale bavarese (CSU), storicamente alleati e chiamati partiti dell'Unione; il partito liberale, (FDP); il partito socialdemocratico (SPD); il partito dei verdi (*Die Grünen)*. Di rilievo vi sono poi il partito *Die Linke* ritenuta nazionalmente non coalizzabile, di sinistra, che riprende la tradizione del PDS; dal 2013 vi è poi il fenomeno dell'AFD, il partito politico populista nazionalista, euroscettico e marcatamente di destra, che nelle prime elezioni del 2013 non riuscì ad ottenere rappresentanza in Parlamento, mentre nelle ultime elezioni del 2017 è divenuto il terzo partito di Germania; merita poi menzione, non per i risultati elettorali, il partito del NPD di estrema destra neonazista, che è stato oggetto di numerosi appelli al *Bundesverfassungsgericht* per la sua dichiarazione come partito antisistema e per il suo scioglimento, da ultimo nel 2017[1211].

I liberali e i verdi hanno costituito il ruolo di partito alleato di minoranza nella formazione dei governi di coalizione, cattolici e socialdemocratici sono i partiti di maggioranza nei

---

[1210] Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf.

[1211] A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in Rivista AIC, n. 3/17, p. 1 ss; A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/17, p. 1 ss; G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in Quaderni costituzionali, n. 2/17, p. 408 ss; E. CATERINA, *La metamorfosi della democrazia militante in Germania*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 1/18, p. 239 ss.

governi di coalizione da cui proviene poi il Cancelliere e la maggior parte dei ministri dell'esecutivo.

Il sistema partitico ha una dinamica solo parzialmente bipolare. Vi sono dunque due partiti maggiori che devono ricorrere al sostegno di partiti minori per costruire coalizioni di governo, e in generale cinque partiti storicamente rilevanti ai fini della determinazione dell'indirizzo politico e della formazione della compagine governativa: la struttura partitica può essere definita di multipartitismo moderato, dovuta alla soglia di sbarramento, che come è stato già notato, ha garantito una tendenziale stabilità dei governi nella storia tedesca e un disincentivo alla scissione interna ai partiti, ai meccanismi contenuti nella legge sui partiti politici del 1967, all'art. 21 del *Grundgesetz* e ai meccanismi psicologici della possibilità di voto disgiunto, in cui l'elettore decide di aiutare l'alleato di coalizione con il secondo voto, al fine di permettergli di superare la soglia di sbarramento a livello nazionale[1212].

Fanno eccezione i governi della *Große Koalition*, formati dai due partiti di grandi dimensioni, CDU/CSU e SPD (1966-1969; 2005-2009, 2013-2017; 2017-2021?), che si sono formati qualora le coalizioni non sono riuscite ad ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento.

Il 14 marzo 2018 il *Bundestag* ha eletto consecutivamente per la quarta volta la Cancelliera Angela Merkel, della CDU/CSU, dato che conferma la continuità nella scelta del Cancelliere da parte dell'elettorato (il candidato Cancelliere della coalizione viene infatti annunciato agli elettori prima del voto e proviene dal partito di maggiori dimensioni), visto che dal 1949 ad oggi si sono succeduti solo 8 Cancellieri.

In seguito alla tornata elettorale del 2017 si era paventata l'ipotesi della c.d. *"Jamaika Koalition"*, con CDU/CSU, FDP e *Die Grünen*, fallita in seguito alle divergenze tra i partiti in sede di trattative; se il leader della SPD Martin Schulz aveva prima delle elezioni e successivamente alle stesse escluso la possibilità di una *Große Koalition*, le pressioni di Angela Merkel e del Capo di Stato hanno fatto sì che sedesse al tavolo delle trattative per il formarsi dell'esecutivo espresso dalle due forze[1213].

Non può mancare nell'analisi del quadro politico-partitico il giudizio sulle recenti dinamiche elettorali e i loro effetti.

Se i partiti storici godono di una maggioranza all'interno del *Bundestag*, è in atto una evidente crisi di legittimazione del sistema dei partiti, su cui si regge l'intera struttura politico-istituzionale della Repubblica Federale e del sistema democratico parlamentare. Il rigido schema delle alleanze tra grandi partiti e i piccoli partiti di orientamento politico affine è entrato in crisi.

Ciò si può evincere dal terzo governo di *Große Koalition* negli ultimi quattro, che vede una coalizione forzata tra partiti avversi ideologicamente la cui ratio è da ricercare esclusivamente nei rapporti di forza in seno al Parlamento.

[1212] Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf.

[1213] A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in www.dpce.it del 15/12/18.

Questo provoca una perdita di omogeneità politica e l'emergere di partiti politici populisti[1214], in particolare l'AfD, formazione che ha raccolto voti da elettori di varie estrazioni politiche, frustrati dalle politiche dei partiti tradizionali, elemento di destabilizzazione del sistema partitico e cartina tornasole della crisi in atto, come era già avvenuto con la nascita dei verdi negli anni '80[1215].

In particolare, proprio le ultime elezioni hanno segnato un'accelerazione della crisi del sistema rappresentativo con dei risultati elettorali inediti rispetto al passato, con equilibri partitici, politici, istituzionali (si pensi anche all'inconsueto ruolo assunto nei mesi successivi all'esito elettorale dal Capo di Stato per la formazione dell'esecutivo, un ruolo anomalo rispetto alle classiche dinamiche istituzionali[1216]) e culturali diversi rispetto a quelli tradizionali; basti pensare che nel 2017 per la prima volta il *Bundestag* ha visto la rappresentazione di 7 partiti politici, CDU/CDU e SPD vedono un nettissimo calo dei consensi ed i liberali rientrano in Parlamento dopo esser rimasti esclusi nel 2013[1217].

2. Überhangmandate: quid facere? Le strategie dei partiti nell'ottica della competizione politica attuale.

Il problema degli *Überhangmandate* e dei *Ausgleichsmandate*, esposto nel secondo capitolo, deve essere arricchito di ulteriori considerazioni di carattere politico.

Occorre considerare anzitutto che il sistema elettorale, con 598 seggi minimi, prevedendo il sistema a due voti, ha provocato conseguenze politiche diverse in termini quantitativi a seconda del tipo di partito: per i partiti grandi, e soprattutto il partito vincitore, la maggioranza degli eletti proviene dai collegi uninominali, mentre per le forze politiche minori la proporzione è inversa, la maggior parte degli eletti proviene dagli esiti complessivi del voto di lista.

Questo produce conseguenze sui mandati in eccedenza e sui mandati compensativi, i seggi in eccedenza sono assegnati solitamente alle due maggiori compagini politiche del paese, CDU-CSU e SPD.

Complice è l'effetto psicologico della clausola di sbarramento e del voto disgiunto: nei collegi uninominali con il sistema maggioritario gli elettori tendono a favorire i due partiti più grandi che hanno più probabilità di successo, votando il relativo candidato, nel voto di lista invece l'intenzione è di favorire il partito alleato di coalizione per consentigli di passare la soglia di sbarramento, provocando il sorgere di mandati in sovrannumero e conseguenti mandati di compensazione; questi ultimi sono stati introdotti nel 2013 con riforma, al fine di

---

1214 A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 1 ss.; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, cit..

1215 A. ZEI, *La sfida del partito "Alternativa per la Germania" e le contraddizioni di un parlamento "che si difende" dalle forze politiche antisistema*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/19, p. 1 ss.

1216 A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss.

1217 A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, cit., p. 2 ss; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, cit.

riproporzionalizzare il sistema, dopo che i mandati di eccedenza per anni avevano costituito un piccolo premio di governabilità per le coalizioni di governo.

Il voto disgiunto nel 2017 ha raggiunto il record del 23,7% confermando che le vecchie abitudini elettorali continuano a funzionare anche indipendentemente dagli spostamenti nel sistema elettorale[1218].

Così a seguito delle recenti (e potenziali) tendenze elettorali (i grandi partiti hanno ottenuto ottimi risultati nei collegi uninominali, ma pessimi nello scrutinio di lista) che hanno visto aumentare il numero complessivo dei deputati del *Bundestag*, nel dibattito politico da alcuni anni si è inserito all'ordine del giorno il problema della riforma della legge elettorale per porre fine alla crescita incontrollata del *Bundestag*.

Le proposte, analizzate nel secondo capitolo, sono differenti negli esiti e nella logica di fondo, a seconda dei partiti che le sostengono.

Infatti, non c'è da stupirsi se i partiti di maggiori dimensioni prediligono riforme tese ad eliminare i mandati di compensazione (che danneggerebbero i piccoli partiti per seggi ottenibili), mentre i partiti di minori dimensioni prediligono riforme finalizzate a ridurre i mandati diretti e aumentare i mandati derivanti dal secondo voto (che danneggerebbero i partiti più grandi per seggi ottenibili)[1219].

In uno stato liberal-democratico la Germania dispone, con 709 seggi, del più grande Parlamento del mondo; tuttavia l'apice non è stato ancora raggiunto.

Sono state ipotizzate grandezze superiori agli 800 deputati, concepibili in determinate circostanze e persino un *"Bundestag dei mille"*, titolo di un saggio di Friedrich Pukelsheim[1220], che si potrebbe concretizzare qualora un partito ottenga tutti i mandati diretti con una quota nel secondo voto pari al 30%[1221].

Il numero dei seggi secondo l'attuale sistema elettorale si dimostra estremamente sensibile soprattutto ai piccoli cambiamenti nel sistema dei partiti tedesco.

Si prenda ad esempio l'importante risultato dell'AfD nei *Länder* dell'Est, il partito è infatti riuscito a ritagliarsi uno spazio politico importante a destra, non potendo essere rappresentato dal partito neonazista NPD, e al contrario di quanto si potesse pensare, non ha ottenuto consensi solo nella Germania dell'Ovest, ma i risultati elettorali hanno smentito tali convinzioni confermando il discreto successo in più *Länder* della Germania.

In un'ottica futura l'AfD smorzerebbe l'effetto dell'accrescimento perché potrebbe portare a un minor numero di mandati diretti alla CDU e quindi a un minor numero di mandati in sovrannumero; tuttavia importanti risultati dell'AfD in Baviera, *Länd* feudo della CSU, hanno portato ad una sovra rappresentazione della CSU, che ha ottenuto tutti i 46 mandati diretti con il primo voto ma ha registrato una netta perdita a livello percentuale nei secondi

---

[1218] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, in Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, 2019, p. 1 ss.

[1219] S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in www.verfassungblog.de del 31/1/20; v. ad esempio *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19.

[1220] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in Recht und Politik, n. 4/19, p. 363 ss.

[1221] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

voti, con solo il 38,8%[1222] dei consensi, anche a causa di una forte perdita di affluenza alle urne nel Länd[1223].

Fenomeni analoghi rappresentano attualmente il rischio di un *Bundestag* ancora più ampio, perché ogni singolo mandato in sovrannumero deve poi essere compensato[1224].

Le proposte di razionalizzazione del sistema sono differenti come si è già affermato e sostanzialmente riflettono gli interessi dei singoli partiti tesi a massimizzare il proprio tornaconto elettorale, per questo l'*impasse*, l'immobilità e la divergenza nelle proposte sono da imputare innanzitutto all'impossibilità di ottenere una razionalità di livello superiore orientata all'accordo tra i partiti a causa della razionalità ristretta degli stessi basata sul risultato individuale.

Fino a quando i partiti faranno affidamento solo ai loro idiosincratici interessi, sarà difficile che le riforme e le trattative vadano in porto; questo è dimostrato dal fallimento del gruppo di lavoro parlamentare creato dal Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble nella XIX legislatura[1225].

Ad aprile 2020 si è espresso a favore dell'adozione di una soluzione di emergenza per le prossime elezioni (esortando i leader di tutti i partiti), volta a limitare il numero massimo di deputati.

Questo perché non è più possibile ridurre il numero di collegi elettorali prima delle prossime elezioni federali del 2021, a causa dei ritardi provocati dall'emergenza *COVID-19*[1226].

Il precedente Presidente del *Bundestag* Norbert Lammert aveva già sollecitato nel 2013 i deputati e i partiti a risolvere quanto prima il problema del numero crescente dei deputati tramite una riforma del sistema elettorale, così come sollecitazioni analoghe erano provenute nel 2017 dall'*Alterspräsident* Hermann-Otto Solms[1227].

Gli approcci individuali alla scelta implicano che i partiti sono interessati esclusivamente a massimizzare la loro quota e il loro numero di seggi: i partiti non hanno un interesse concreto per una riduzione effettiva del *Bundestag* perché beneficiano tutti di un Parlamento allargato e tutti sono potenzialmente danneggiati dalla perdita numerica di mandati a disposizione.

La ponderazione tra la perdita di reputazione dovuta alla lentezza con cui affrontano il problema e il beneficio di ulteriori mandati a disposizione, si è sbilanciata verso quest'ultimo nell'atteggiamento strategico dei partiti e dei deputati.

Pertanto, i partiti in pubblico si incolpano a vicenda per il fallimento della riforma[1228], ma allo stesso tempo la rallentano e la disincentivano poiché provocherebbe loro più svantaggi che vantaggi.

1222 V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17.

1223 Il numero dei deputati può aumentare anche in caso di forti variazioni nell'affluenza alle urne. S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1224 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1225 Per un approfondimento v. S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, cit.

1226 V. ad esempio *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

1227 V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17.

1228 V. ad esempio *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

3. Alcune considerazioni sulla distribuzione del potere tramite le candidature all'interno dei partiti.

La legge elettorale ha, tra le sue tante funzioni, quella di determinare le modalità e i livelli di selezione dei candidati alle elezioni; questi determinano di conseguenza la distribuzione del potere, tramite le candidature, all'interno dei partiti.

Nel sistema tedesco si può osservare che la legge elettorale (le liste dei *Länder* sono stabilite da assemblee nazionali, mentre i candidati diretti da assemblee a livello di circoscrizione) ha determinato importanti conseguenze sui partiti, per la scelta dei candidati a livello di liste dei *Länder* o per l'elenco dei candidati dei mandati diretti.

Se la prima scelta è cruciale per la rappresentanza di un determinato partito, i rapporti di forza all'interno dello stesso sono sbilanciati verso gli organi di gestione a livello nazionale; se è invece la seconda scelta ad essere fondamentale, assumono più importanza gli organi di gestione di partito territoriali[1229].

Si può osservare, dai risultati delle elezioni del 2017, come nei partiti dell'Unione la scelta dei candidati è sempre più a livello di circoscrizione elettorale, mentre nei partiti più piccoli, sono le dinamiche nazionali a stabilire le liste dei *Länder*.

Solo il partito del SPD si trova in una situazione più equilibrata, con un rapporto di 59 seggi ottenuti con il primo voto e 94 seggi con mandati di lista.

4. Alcune riflessioni sull'aumento numerico dei deputati.

Le complesse dinamiche fin qui delineate, relative all'aumento del numero dei deputati e ad una possibile riduzione, hanno come *background* svariati problemi legati alla qualità della democrazia, alla qualità della rappresentanza, alla legittimazione dei mandati, alla maggiore o minore debolezza dell'istituzione parlamentare, alla maggiore o minore funzionalità dell'azione del Parlamento e al prestigio del *Bundestag*.

Al fine di trarne un'analisi, seppur sommaria e non esaustiva, sono stati analizzati alcuni fattori per comprendere le conseguenze delle problematiche sopra esposte: i costi, la rappresentanza, la legittimazione e l'efficienza.

Merita un breve accenno anche il problema legato all'ampiezza e alla capienza degli spazi delle strutture a disposizione, che il crescente numero dei deputati crea: da una parte numeri superiori agli 800-850 mandati creerebbero seri problemi alla capienza dell'aula parlamentare; dall'altra, già dalle prossime elezioni, gli uffici che il *Bundestag* mette a disposizione dei deputati non sarebbero più sufficienti numericamente e si sarebbe paventata più volte l'ipotesi dei container[1230].

4.1. Impatto sui costi.

1229 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1230 S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, cit. V. ad esempio *Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen* su www.tagesspiegel.de del 15/12/19; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

Uno dei tanti motivi di dibattito è sicuramente il costo che un *Bundestag* crescente produce.

Oggi la composizione del *Bundestag* (la più costosa di sempre), pesa sul bilancio dello Stato federale per circa 111 milioni di euro (ogni seduta costa tra gli 8.000 e i 15.000 euro).

Si potrebbero risparmiare fino a circa 78 milioni di euro secondo l'associazione dei contribuenti mantenendo la dimensione standard di 598 deputati, contro gli attuali 709[1231].

Quanto ai singoli deputati, l'accrescimento del *Bundestag* incide sul bilancio in termini di retribuzione, emolumenti, rimborsi e vitalizi, anche per i costi dei collaboratori e degli uffici a Berlino e nei collegi elettorale d'origine.

A tutti i deputati spetta infatti un ufficio a Berlino, un contributo forfettario con cui sostengono le spese dei propri collaboratori, a cui si deve aggiungere un ulteriore rimborso forfettario esentasse a copertura delle spese (attualmente ammontante a circa 4.300 euro al mese), con cui possono finanziare l'ufficio nel loro collegio elettorale.

Per il loro mandato i deputati ricevono un'indennità soggetta a tassazione, dal 2018 pari a 9.800 euro al mese[1232].

L'elemento del costo crescente come elemento negativo è strumentalizzato per lo più dalle componenti partitiche più populiste, in termini quantitativi la motivazione legata al costo può essere facilmente superata dal fatto che è una piccola voce del bilancio totale federale, pari a circa 300 miliardi di euro[1233].

All'indomani delle elezioni del 1994 una proposta presentata da un comitato parlamentare prevedeva la dimensione del *Bundestag* inferiore ai 600 deputati per migliorarne l'efficienza e l'economia del lavoro parlamentare; il comitato si dichiarò tuttavia contrario a considerare la problematica da un punto di vista dei costi[1234].

4.2. Conseguenze sulla rappresentanza e sulla legittimazione.

È da considerare anche che nei sistemi elettorali moderni le ragioni di una scelta di un determinato candidato si confondono nell'elettore in misura più o meno ampia con quelli di una scelta di un determinato partito.

Questo effetto psicologico prodotto dal sistema elettorale, nel sistema tedesco, è stato teorizzato da Christoph Möllers, che ha criticato l'assenza nel concetto di democrazia rappresentativa, degli effetti narrativi e psicologici che producono le elezioni e che non vengono presi in considerazione; l'importanza del sistema elettorale per il processo democratico, non è l'espressione ma la performance della democrazia[1235].

1231 V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17; *Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig* su www.taz.de del 22/1/20; *Unionsabgeordnete wollen Bundestag auf 598 Sitze begrenzen* su www.landeszeitung.de/ del 4/2/20; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

1232 Cifre dal sito del *Bundestag*, https://www.bundestag.de/.

1233 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1234 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1235 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

In altri termini, la democrazia non si manifesta esclusivamente come democrazia espressiva e rappresentativa, ma si manifesta anche come democrazia performativa.

Secondo Pierre Bourdieu, l'elemento essenziale di una tale manifestazione democratica è la «magia sociale» nata dal fatto che i rappresentati credono che il partito sia rappresentato dal rappresentante[1236]. Il ruolo del rappresentante in questo senso è quello di rappresentare il partito, facendo in modo che coloro che lo osservano, lo riconoscano come rappresentante del partito e quindi sia legittimata la sua capacità di rappresentazione.

L'elemento essenziale affinché tale riconoscimento possa effettivamente aver luogo non è solo dato dal lavoro dei deputati nel Parlamento, ma anche dal funzionamento della legge elettorale e della comunicazione delle candidature agli elettori, che devono considerare l'atto elettorale come un atto di rappresentanza e di legittimazione.

Una delle critiche che viene mossa all'ipotesi di riduzione dei mandati diretti da parte della CDU/CSU è l'effetto distorsivo nel rapporto rappresentante-rappresentati che si creerebbe all'interno della circoscrizione.

Questo effetto distorsivo sarebbe causato dalle modifiche in termini di dimensione elettorale dei collegi e dall'estensione geografica degli stessi, che provocherebbero un allontanamento del deputato dagli elettori, danneggiando la rappresentatività e la rappresentanza[1237].

Nel sistema attuale, occorre anzitutto far presente che il voto strategico ha tuttavia ridotto la personalizzazione del sistema elettorale tedesco, come si è già avuto modo di vedere e la scelta per il candidato del collegio uninominale sarà basata per convenienze politiche e non di certo per le caratteristiche personali.

Per tale motivo non vi è una minore legittimazione dei deputati eletti tramite liste di partito rispetto a quelli eletti con il primo voto; lo stesso non può dirsi per i mandati in eccesso e i mandati compensativi.

Teoricamente il candidato eletto con il primo voto dovrebbe avere una più stretta relazione personale con gli elettori della circoscrizione.

Nel rapporto rappresentante-rappresentati, tutti i deputati del *Bundestag* si occupano costantemente del proprio collegio elettorale sia nella loro attività parlamentare sia nella politica comunale, indipendentemente dal fatto che siano stati eletti grazie alla loro posizione nella lista di partito o come candidati diretti[1238].

Inoltre, per l'instaurarsi di un legame sostanziale tra gli elettori della circoscrizione e i deputati eletti con il primo voto, sarebbe necessario che la netta maggioranza degli elettori abbia votato a favore del candidato vincente.

Nelle elezioni del 2017, solo 13 deputati eletti con il primo voto hanno ottenuto consensi pari o superiori al 50% e fra questi il più alto è stato pari al 57,7%; 26 deputati eletti con il primo voto hanno invece ottenuto consensi inferiori al 30% e fra questi il più basso è stato pari al 23,5%.

1236 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1237 V. ad esempio *Zu viele Parlamentarier? Schäuble für klare Verkleinerung des Bundestags* su www.zdf.de del 22.12.19; *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20; *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags* su www.sueddeutsche.de del 29/1/29.

1238 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

La media dei risultati del primo voto è pari al 38,3%[1239] nelle 299 circoscrizioni uninominali nel 2017.

Infine, quasi tutti i 709 deputati del *Bundestag* sono risultati candidati in una delle 299 circoscrizioni elettorali per il mandato diretto: 230 circoscrizioni hanno visto da 2 a 5 candidati nell'*Ersstimme*, sedere in ogni caso nel Parlamento grazie alle candidature nelle liste dei *Länder*; dunque la connessione della rappresentanza locale è data non tanto dal successo ottenuto con il mandato diretto, bensì dalla semplice candidatura nella circoscrizione uninominale[1240].

Il crescente allargamento del *Bundestag* danneggia una elementare funzione del voto, quella di identificazione dei vincitori e dei perdenti delle elezioni e di *accountability*: gli elettori premiano governi efficaci mentre puniscono quelli pessimi, ricompensandoli o meno con seggi.

A causa di un Parlamento che fluttua erroneamente, in cui anche i perdenti ottengono seggi, questa importante funzione della votazione può essere distorta e fuorviante.

La sopravvivenza politica di un deputato quindi non dipende solo dal successo che ha ottenuto come persona o dal suo partito ma anche dal numero di seggi a disposizione e dal meccanismo complesso della legge elettorale[1241].

Questo cortocircuito può produrre nell'elettorato la percezione di un voto non democratico, a causa delle domande crescenti da parte degli elettori sul cosa servano entrambi i voti che appongono, danneggiando la stessa legittimazione degli eletti, che viene meno[1242].

Occorre specificare che il *Bundesverfassungsgericht* è intervenuto con numerose sentenze, da cui si evince che il sistema elettorale deve consentire all'elettore, prima del voto, di poter individuare correttamente le persone candidate a un mandato parlamentare e che il proprio voto possa avere un concreto impatto sul successo o sul fallimento dei candidati ai fini della legittimazione degli stessi.

Le ultime tendenze di alcuni gruppi partitici vedono, viste le dinamiche elettorali, l'inserimento di determinati candidati sia nel collegio uninominale sia nella lista, impedendo all'elettore di esprimersi negativamente contro un determinato candidato ed eliminando quella connessione locale e personale dei mandati diretti tra rappresentante-rappresentato che abbiamo visto in precedenza[1243].

La reale pertinenza della selezione del candidato sembra quasi scomparsa nelle ultime elezioni almeno per quanto riguarda i candidati della CDU/CSU: in 246 circoscrizioni per mandati diretti, il candidato dell'Unione ha ricevuto il mandato federale indipendentemente dal fatto che abbia potuto o meno ottenere il mandato diretto.

L'orientamento dei partiti dell'Unione è tale da oscurare quel meccanismo di scelta personale del candidato previsto dal GG[1244].

1239 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1240 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1241 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1242 V. ad esempio *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20.

1243 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1244 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

4.3. Effetti sull'efficienza.

Una delle motivazioni più ricorrenti contro il crescente aumento della dimensione del *Bundestag* è l'inefficienza: un Parlamento sempre più grande è caratterizzato dalla difficoltà nel prendere decisioni[1245].

È complicato identificare per una capacità lavorativa efficiente dei deputati e degli organi dell'istituzione, la dimensione ottimale del *Bundestag*, data anche la vastità di aspetti che si riflettono sul tema; in ogni caso si può affermare che l'efficienza deve essere commisurata alla qualità della normazione, alla capacità di rispondere in maniera efficace alle esigenze della società, piuttosto che agli aspetti quantitativi della capacità di emanare norme.

L'attuale composizione del *Bundestag*, la più grande e la più costosa di tutti i tempi, rischia di mettere in pericolo la fiducia nell'istituzione, a causa delle storture del funzionamento del sistema elettorale[1246].

La fluttuazione numerica prevista dalla legge elettorale non conosce un meccanismo evolutivo di apprendimento che, col passare delle legislature, garantisca la funzionalità del sistema nel senso di una autocorrezione verso una dimensione più ottimale in caso di inefficienza del *Bundestag*[1247].

Da qui la preoccupazione per il danno «all'immagine della democrazia», espresso da un appello di 102 costituzionalisti per una rapida riforma della legge elettorale; gli stessi hanno affermato che con il ritardo dei partiti viene meno anche la «fiducia del popolo nella democrazia»[1248].

Meriterebbe allora un approfondimento giuridico (ma non solo), se la riduzione del numero dei deputati del *Bundestag* sia in grado di aumentare la capacità di incidenza, di autonomia, della funzionalità, dell'efficienza, della capacità-qualità di lavoro e di veicolare interessi di ciascuno dei parlamentari come i sostenitori della riduzione del *Bundestag* affermano sulla base delle teorie generali per cui un gruppo più piccolo è più efficiente da un punto di vista funzionale, organizzativo e dei costi decisionali.

Come già esposto precedentemente, gli aspetti quantitativi nell'analisi dell'efficienza sono dunque in secondo piano; in termini di teoria generale è stato smentito che la qualità del Parlamento è tanto maggiore quante più leggi produce, questo perché il fine principale del Parlamento non è la quantità di norme, ma la loro qualità nel raggiungimento di risultati socioeconomici e politici efficaci[1249].

Per questo i numeri da soli non bastano e queste tematiche meriterebbero un approfondimento, tuttavia è parso opportuno con i dati a disposizione condurre una indagine

---

[1245] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss. V. ad esempio *Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig* su www.taz.de del 22/1/20; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

[1246] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1247] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1248] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1249] G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7/2019, p. 2 ss.

quantitativa (V. tabella di seguito), riportando i dati relativi al numero di deputati, leggi e sedute parlamentari.

Se si analizzano le singole legislature, dalla II alla XI si registra una decrescita non costante del numero di leggi promulgate a fronte di una stabilizzazione del numero dei deputati, mentre dalla XII (la prima in cui si superano i 600 deputati) alla XVIII, ad eccezione della XV legislatura, si registra una crescita non costante del numero di leggi promulgate.

Ciò conferma quanto esposto precedentemente, ovvero che non vi è una relazione biunivoca tra una grandezza maggiore dell'assemblea legislativa e un numero crescente di leggi promulgate.

Infatti, ci sono stati casi di *Bundestag* più grandi che hanno prodotto meno norme rispetto a *Bundestag* più piccoli che ne hanno prodotte di più (v. anche la media semplice delle leggi), questo perché esistono fattori endogeni ed esogeni che influenzano i numeri.

Tralasciando le analisi relative alle singole legislature, volendo invece delineare un *trend* temporale dal punto di vista quantitativo, sul rapporto tra deputati e numero di leggi, si può osservare (V. grafico di seguito) come, a fronte di una crescente tendenziosità del numero di parlamentari, in termini di media lineare ottenuta tramite interpolazione, corrisponde una lieve crescita tendenziale delle norme in termini di media lineare, anch'essa ottenuta tramite interpolazione.

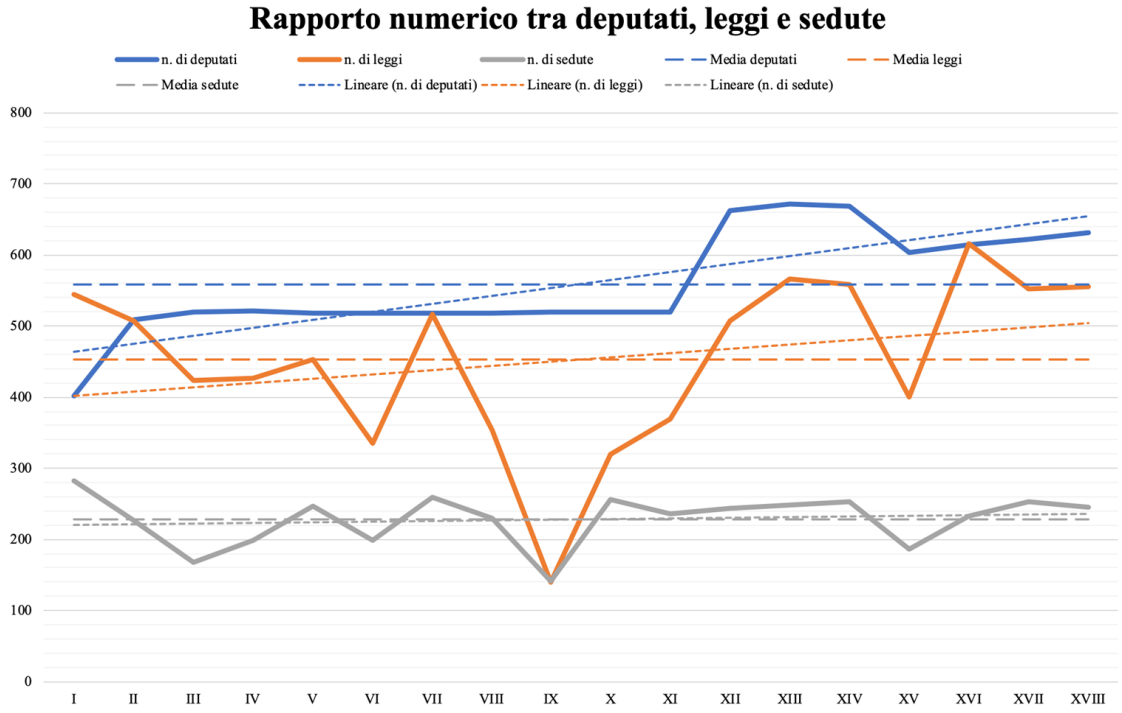
Il numero delle sedute parlamentari invece mantiene una certa costanza in relazione alle variazioni in termini quantitativi dei deputati del *Bundestag*, infatti la media semplice corrisponde quasi del tutto alla media lineare ottenuta tramite interpolazione (V. Grafico di seguito).

Quindi da un'indagine empirica si può affermare che il trend descriva una relazione diretta tra l'aumento dei deputati del *Bundestag* e un numero maggiore di leggi, mentre il numero delle sedute parlamentare non subisce variazioni rilevanti in relazione alla fluttuazione del numero dei deputati.

Numero di deputati, leggi, sedute

Legislatura	Anni	n. di deputati	*Überhang mandate*	*Ausgleichs mandate*	n. di leggi	n. di sedute
I	1949-1953	402	2	-	545	282
II	1953-1957	509	3	-	507	227
III	1957-1961	519	3	-	424	168
IV	1961-1965	521	5	-	427	198
V	1965-1969	518	0	-	453	247
VI	1969-1972	518	0	-	335	199
VII	1972-1976	518	0	-	516	259
VIII	1976-1980	518	0	-	354	230
IX	1980-1983	519	1	-	139	142
X	1983-1987	520	2	-	320	256
XI	1987-1990	519	1	-	369	236
XII	1990-1994	662	6	-	507	243
XIII	1994-1998	672	16	-	566	248
XIV	1998-2002	669	13	-	559	253
XV	2002-2005	603	5	-	400	187
XVI	2005-2009	614	16	-	616	233
XVII	2009-2013	622	24	-	553	253
XVIII	2013-2017	631	4	29	555	245
XIX	2017- 05.2020	709	46	65	218 (05.20)	162 (05.20)

Fonti:
I-XVIII legislatura (https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20264000.pdf); I-XI legislatura (https://www.bundestag.de/resource/blob/273012/39260d19455ef821affdee3a09588c20/Kapitel_23_Statistische_Gesamt__bersicht_1_____11__Wahlperiode-pdf-data.pdf); XII-XVIII legislatura (https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf); XIX legislatura al 05.2020 (https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/8ad7f4c1835a1b38e706b53ba2f82d93/gesetzgebung_wp19-data.pdf).



5. Possibili effetti sulla forma di governo (cenno).

La legge elettorale, il sistema partitico e le recenti tendenze elettorali hanno influito direttamente sull'evoluzione della forma di governo tedesca.

L'ampliamento del numero dei deputati del *Bundestag* provocherà verosimilmente, in futuro, l'aggravarsi delle dinamiche recenti, si pensi alla crescente perdita della rilevanza del Parlamento quale luogo di decisione politica, sostituito da decisioni partitiche, extraparlamentari e dall'influenza crescente delle *lobbies*, all'appiattimento dei partiti di maggioranza sulla linea del governo e alla debolezza dei partiti di minoranza, alla crescente debolezza degli esecutivi per le c.d. coalizioni riottose nate esclusivamente da meri rapporti di forza in cui le due forze lontane ideologicamente lottano per non apparire come la seconda forza dell'alleanza di governo[1250].

Quanto più il *Bundestag* cresce, più diventa difficile organizzare un vero dibattito e un processo decisionale rilevante e concreto tra i deputati, maggiore diviene il rischio che non sia più possibile una maggioranza in Parlamento, maggiore è il pericolo che l'assemblea si trasformi nella sede di assenso di tutte le decisioni prese dall'esecutivo, senza una chiara definizione della propria volontà[1251].

Inoltre, i risultati elettorali influiscono notevolmente sulla dialettica maggioranza-opposizione nel *Bundestag* e sul suo funzionamento, il sistema caratterizzato dalla *Große Koalition* e dalla prevalenza parlamentare dei partiti di maggioranza acuisce il problema dei poteri e delle garanzie a disposizione dell'opposizione, minandone la loro fondamentale

1250 A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in DPCE online, n. 3/16, p. 205 ss.

1251 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

funzione di controllo, come già era avvenuto all'indomani delle elezioni del 2013 e che aveva portato a una modifica del regolamento per alcuni quorum delle opposizioni, risultando tuttavia l'intervento inadeguato nel suo complesso[1252].

Occorrerà allora tenere in considerazione, quando (e in che modo) avverrà la riduzione dei deputati del *Bundestag*, che il possibile rischio dell'acutizzarsi di tale fenomeno è concreto in alcuni scenari.

6. Considerazioni conclusive.*

Dall'analisi, in prospettiva diacronica e sincronica, delle molteplici tematiche che si intrecciano e si intersecano con la dimensione del *Bundestag*, *fil rouge* del presente contributo, possono essere tratte alcune considerazioni finali.

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari, oltre che in Italia, è presente anche nel dibattito dottrinale, istituzionale e politico tedesco.

Esso è divenuto più rilevante a seguito delle recenti dinamiche elettorali che hanno portato ad un accrescimento degli *Überhangmandate* e degli *Ausgleichsmandate*, introdotti nel 2013 in seguito ad una pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*.

Dal momento che l'attuale legge federale sulle elezioni del 2017 ha evidenziato ed aggravato tale fenomeno, è divenuto inevitabile un'ulteriore modifica del sistema di assegnazione dei seggi: proprio le prospettive di un *Bundestag* ancora più ampio rispetto a quello scaturente dall'ultima tornata elettorale, hanno dato un'accelerazione alla presentazione di proposte di riforma.

Il silenzio costituzionale circa le dimensioni del *Bundestag* è un silenzio consapevole. Come si è visto, infatti, la scelta di non introdurre in Costituzione norme riguardanti il numero dei parlamentari è il risultato di un ricco dibattito avvenuto in sede costituente.

Sulle proposte, pur ripetute e diversificate quanto al numero esatto, di introdurre nella Legge fondamentale un numero fisso di membri del *Bundestag*, ha prevalso la decisione di eliminare qualsiasi riferimento alla composizione quantitativa dell'organo rappresentativo, rimettendo la questione al legislatore ordinario.

Da una parte ciò potrebbe essere avvenuto per quei dubbi di legittimità che si adombravano intorno al *Parlamentarischer Rat* di cui pare fossero consapevoli gli stessi componenti che ritenevano saggio includere nella *Grundgesetz* il minor numero possibile di questioni riguardanti le elezioni del *Bundestag*.

A uno spirito del genere potrebbe, poi, collegarsi sia la particolarità del processo costituente della Legge fondamentale che ha visto la partecipazione, più o meno trasparente, di attori in qualche modo "estranei" alla volontà popolare da cui dovrebbe promanare; sia l'aver concepito tale Carta come una atto provvisorio, che ha comportato una certa frettolosità dei lavori e la contestuale aspettativa di una vera e propria Costituzione elaborata da

---

[1252] Per un approfondimento v. A. ZEI, *Le grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dei diritti dell'opposizione?*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 3/13, p. 1 ss; A. ZEI, *Il Tribunale Costituzionale Federale si pronuncia sulla legittimazione dell'opposizione parlamentare nei conflitti tra poteri dello Stato*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/16, p. 1 ss; A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, cit., p. 205 ss.

* Il capitolo conclusivo è stato scritto con la collaborazione della Dott.ssa Manni, della Dott.ssa Perugino e del Dott. Liberatore.

un'Assemblea costituente che avrebbe goduto di quella legittimazione necessaria a farsi carico di scelte eventualmente diverse e più incisive.

In secondo luogo, non ci si può dimenticare il forte dialogo dell'esperienza costituzionale di Bonn con il modello precursore rappresentato dalla democrazia di Weimar. In questo senso si è rilevato come i costituenti del '49 abbiano agito prevalentemente nell'ottica di correggere quei meccanismi weimariani che avrebbero portato al fallimento dell'esperimento democratico culminato nella dittatura. Si è però anche detto che il tema del numero dei parlamentari non ha rappresentato un modello da cui fuggire ma uno da abbracciare.

In questo caso, quindi, le due esperienze costituzionali tedesche si pongono in un rapporto di continuità e ciò a prescindere dalla scelta invece diametralmente opposta, e strettamente connessa, effettuata in punto di costituzionalizzazione dei principi in materia elettorale.

Anzi, è stato nondimeno rilevato che "il sistema elettorale attuale resta legato al dogma weimariano della proporzionalità e accetta perciò la moltiplicazione dei seggi tesa a realizzare la proporzionalità"[1253], almeno fino ad oggi, si aggiunge.

Interessante è notare la similitudine di alcuni degli argomenti introdotti a sostegno delle varie tesi occorse nel dibattito in seno al *Parlamentarischer Rat* con quelli protagonisti del dibattito attuale. Il tempo ci mostrerà se e come, partendo da considerazioni simili, si arriverà, a distanza di una settantina d'anni, a soluzioni diverse, potenzialmente rivoluzionarie per un sistema ben consolidato come quello tedesco.

La disamina del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*, seppur non esaustiva data la complessità della materia, permette tuttavia di poter giungere a delle considerazioni conclusive su alcuni punti.

È emerso che, in termini di riduzione del numero dei membri del *Bundestag*, è necessario e consequenzialmente logico ragionare sulla necessità che il legislatore nazionale modifichi la legge elettorale federale avendo cura di garantire la rappresentatività delle minoranze politiche presenti nell'Assemblea rappresentativa.

Ciò dovrebbe, appunto, avvenire a livello di legge elettorale federale più che di *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* in quanto, visto il rapporto non di gerarchia ma di separazione di competenza tra la legge elettorale ed il Regolamento di procedura del *Bundestag,* sarà molto più semplice in quest'ultimo modificare, per tutta la durata della Legislatura, quelle disposizioni regolamentari lesive dei diritti e degli interessi delle minoranze – come sottolineato anche dalla consolidata impostazione della giurisprudenza dalla Corte di Karlsruhe la quale ha ribadito che non sia possibile modificare la Legge fondamentale in virtù di un cambiamento nelle dinamiche politiche interne all'Assemblea rappresentativa e che riconosce l'autonomia regolamentare del *Bundestag* come mezzo per poter apportare modifiche temporanee al Regolamento.

Più complessa, invece, pare essere la situazione in cui è il sistema elettorale tedesco. Si può infatti ritenere che la frammentazione politica prevalente nel sistema tedesco non sia tanto "imbrigliata" o "contenuta" da quest'ultimo quanto, piuttosto, proprio dalla peculiare flessibilità del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages.*

Esempio di ciò sono i criteri richiesti per la costituzione delle *Fraktionen* e delle *Ständige Ausschüsse* oltre che, più in generale, i *quorum* previsti nel *GO-BT* per l'attivazione dei vari

[1253] U. DI FABIO, *Die Weimarer Verfassung: Aufbruch und Scheitern. Eine verfassunghistorische Analyse*, München, C.H. Beck, 2018, così come riportato in G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 62.

istituti che regolano l'attività parlamentare i quali sono espressi in termini frazionari. Non vi è presenza di quorum espressi in termini assoluti.

Questo è un indice della flessibilità di adattamento delle disposizioni del *GO-BT* ad ipotetiche, future riforme volte a ridurre i numeri dei membri del *Bundestag*. Ciò poiché l'uso di frazioni non determina la necessità di riformare, ai fini di un adeguamento, anche il *GO-BT*. Più che altro, come emerso, occorrerà che di volta in volta e a seconda del caso specifico, si debba valutare se al mantenimento di un immutato rapporto frazionario corrispondano o meno i numeri che possano garantire la rappresentatività ed il buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Infine, occorre aggiungere che il vecchio modello del sistema elettorale proporzionale personalizzato con il suo sistema a due voti sembra aver raggiunto i limiti della sua funzionalità di fronte a un sistema partitico molto diverso; la crisi di legittimazione che da anni ha investito i grandi partiti tradizionali e l'affermarsi dell'Afd in seno al *Bundestag* costituiscono alcune delle cause che hanno portato all'aumento del numero dei deputati.

Le proposte di riforma finora contenute nel dibattito politico, come la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali o la riduzione dei mandati di sovrannumero, possono forse attenuare in una certa misura le disfunzioni, ma i partiti sono in disaccordo e il loro comportamento strategico è finalizzato a massimizzare i propri vantaggi, ignorando totalmente i possibili effetti sull'efficienza, sui costi, sul prestigio, sulla legittimazione e sulla rappresentatività dell'organo elettorale.

Proprio per quanto riguarda la funzione di legittimazione non solo dell'atto elettorale in quanto tale, ma anche dello stesso sistema elettorale, soluzioni utili potrebbero essere ricercate al di là di un modello di sistema proporzionale personalizzato, anche se è improbabile che nel prossimo futuro il legislatore decida di modificare la legge elettorale federale al di là di modifiche poco incisive ed invasive[1254].

[1254] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss

Bibliografia

A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia,* in *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019;

A. ANZON – J. LUTHER, (*Tradotto da), La legge fondamentale tedesca*, Milano, 1997, vd. introduzione di HABÄRLE P.;

G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in *AIC*, n. 2/2012;

V. J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in *Richt und Politik*, Jahrgang 55, Heft 4 (2019);

F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019;

F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020;

P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in OLIVIERO M. e VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco. Riunificazione della Germania e integrazione europea*, Milano, 2001;

M. CACIAGLI, *I risultati elettorali: la scelta della stabilità*, in BOLGHERINI S. e GROTZ F. (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna, 2010;

G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995;

E. CATERINA, *La metamorfosi della democrazia militante in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/18;

G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numeri dei parlamentari: molto rumore per nulla?,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, *più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari,* in *Consulta online*, 31 gennaio 2020;

V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionelle*, E.S., Bruxelles, 1882;

R. DE CARIA, *La sentenza tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, vol 1, 2009

A. DE PRETIS, *"Eppur si muove…". La commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il prof. Dr. Han Meyer*, in *Federalismi.it;*

A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, settembre 2013;

A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in www.federalismi.it, n. 18/17;

A. DE PRETIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 15 febbraio 2018;

A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/18;

G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/17;

G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;

G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7/2019;

C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012;

G. G. FLORIDIA, *voce Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl*., vol. XIII, Utet, Torino, 1997;

F. FURLAN – S. GIANELLO, *Costituzioni comparate,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2017;

S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca del 1956 per il Bundestag*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1 (1957);

S. FURLANI, *Un nuovo sistema elettorale misto tedesco,* in *Riv. trim. dir. pubb*., 1953;

A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC,* n. 3/17;

A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *DPCE online*, n. 3/16;

E. GATTI – G. MARRA – G. MENEGUS – A. PRACILIO – E. SALEMME – G. VASINO,

in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 2018, su www.osservatoriosullefonti.it;

L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale (Regione Toscana)*, n. 62, dicembre 2009;

L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. 3, Kohlhammer, Stoccarda, 1990;

E. JESSE, *Il sistema elettorale in RFT: i vantaggi di una riforma*, in *Democrazia e diritto,* II, 1990;

E. JESSE, *Split-voting in Federal Republic of Germany: an analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral studies*, 1988;

V. KREILINGER, *convegno Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?*, in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020.

T. KUHNE, *Il caso tedesco*, in M. S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997;

F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, Milano, 2002;

F. LANCHESTER, *Introduzione,* in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni,* Giuffrè, Milano, 2013;

H. LEIBHOLZ – V. MANGOLDT, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge/Band 1, 1951, J.C.B. Mohr (Paulsiebeck) Tübingen;

A. LIJPHARDT, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica,* 1983;

S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Kurschners Politikkontakte, 2015;

P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (La Repubblica federale*), Giuffrè, Milano, VI ed., 2001;

N. LUPO, *voce Regolamenti Parlamentari*, risorsa on line;

S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998;

H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahern, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF P. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005;

A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI e G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994;

M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970;

F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005;

G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata,* CEDAM, Milano, 2020;

F. PUKELSHEIM, *Bundestag der Tausend*, in *ZParl* 2019;

P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016;

G. A. RITTER – M. NIEHUSS, *Walhlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, Beck, Monaco di Baviera, 1991;

G. A. RITTER – I. CERVELLI – G. BONACCHI – U. THAYSEN – E. CHELI – F. CAZZOLA – P. C. WITT – A. BOLAFFI – L. FERRAJOLI – B. GUGGENBERGER – C. OFFE – A. ARRU, *Rappresentanza legittimazione minoranze. L'esperienza storica tedesca in un contesto comparativo*, Quaderni della fondazione Basso Franco Angeli, Milano 1986;

S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentanza degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002;

T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER – P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2006;

D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in *Giur. Cost*., 1987;

S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 2019;

S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was! Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in *Verfassungsblog*, 31 gennaio 2020;

S. S. SCHÜTTEWEYER, *Parliamentary Parties in the German Bundestag*, in *Key Institutions of German Democracy, n. 6,* American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, 2001;

S. SOPHIE, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in *Verfassungblog*, 31 gennaio 2020;

D. STERNBERGER, *Die Grosse Wahlreform*, Westdt. Verl., Colonia, 1964;

G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020;

M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2001;

M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2012;

A. ZEI, *Le grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dei diritti dell'opposizione?,* in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 3/13;

A. ZEI, *Il Tribunale Costituzionale Federale si pronuncia sulla legittimazione dell'opposizione parlamentare nei conflitti tra poteri dello Stato*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/16;

A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/17;

A. ZEI, *La sfida del partito "Alternativa per la Germania" e le contraddizioni di un parlamento "che si difende" dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/19.

Documenti Istituzionali e Siti Internet

A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in www.dpce.it del 15/12/18;

E. CATERINA, *La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Legislazione elettorale, 5 modelli a confronto, La Germania*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017;

V. R. ROßMANN, *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags*, in www.sueddeutsche.de, 29 gennaio 2020;

Schäuble dringt auf Wahlrechtsform, Eine Notlösung, damit es nicht 800 Abgeordnete werden, in www.tagesspiegel.de, 9 aprile 2020;

Bald über 800 Parlamentarier? Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen, in www.tagesspiegel.de, 15 dicembre 2019;

Bundestag: Thomas Oppermann wants electoral reform this year, in www.tellerreport.com, 21 settembre 2019;

Dispute over electoral law reform. Bundestag downsizing: new proposal from the union, in www.tellerreport.com, 4 febbraio 2020;

Offener Brief an den Deutsche Bundestag, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 20 settembre 2019;

Oppermann hält "umfassende Wahlreform" für nicht mehr möglich, in www.spiegel.de, 11 marzo 2020;

Parlament in der Mehrzweckhalle?, in www.spiegel.de, 21 dicembre 2019;

S. SCHÖNBERGER, Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht, in www.verfassungblog.de del 31/1/20;

Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß, su www.spiegel.de del 20/9/19;

Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten su www.welt.de del 25/9/17;

Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform su www.zeit.de del 9/4/20;

Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen su www.tagesspiegel.de del 15/12/19;

Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig su www.taz.de del 22/1/20;

Unionsabgeordnete wollen Bundestag auf 598 Sitze begrenzen su www.landeszeitung.de/ del 4/2/20;

Wie der Bundestag kleiner werden könnte su www.zeit.de del 24/1/20;

Zu viele Parlamentarier? Schäuble für klare Verkleinerung des Bundestags su www.zdf.de del 22.12.19;

CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags su www.sueddeutsche.de del 29/1/29;

Voting rights reform proposals to downsize the Bundestag, in www.tekportal.net, 24 gennaio 2020;

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Germania, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma* - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier n. 54, Settembre 2013;

SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA, *Riduzione del numero dei parlamentari*, Dossier, Roma, giugno 2019;

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, XVIII Legislatura, n. 102, 3 marzo 2020;

U. SHULTE, *Wahlrechtform für den Bundestag, Parlamentarischer Hefeteig*, in www.taz.de, 22 gennaio 2020

http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf

http://static.luiss.it/siti/media/6/20070327-Voce%20REGOLAMENTI%20PARLAMENTARI.pdf

https://verfassungsblog.de/macht-endlich-was/

http://www.osservatoriosullefonti.it

https://www.federalismi.it

http://www.dpce.it

http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura.html

https://www.tekportal.net/voting-rights-reform-proposal-to-downsize-the-bundestag/

http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114482.pdf

https://www.bundestag.de/en/

https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/BT-Drs.%2018/838

https://www.bundeswahlleiter.de

https://www.gonschior.de/weimar/deutschland

V

Spagna

di

Alessandro De Nicola

Giovanni Guerra

Lavinia Pizzetti

Gian Marco Verdesca

SOMMARIO: **1. Le dimensioni delle *Cortes* in prospettiva storica** - 1.1. Genesi ed evoluzione della composizione e dei "numeri" delle *Cortes*: dallo Statuto napoleonico di Baiona alla dittatura franchista - 1.2. Le attuali dimensioni del *Congreso de los Diputados* … un retaggio precostituzionale tardofranchista - 1.2.1. Il III Governo Arias Navarro e le proposte di riforma di Fraga e Osorio - 1.2.2. Il Governo Suárez e la Transizione: dalla *Ley para la Reforma Política* (n. 1/1977) al *Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales* (n. 20/1977) - 1.2.3. Il *tamaño* del *Congreso de los Diputados* nel dibattito costituente del 1978: composizione variabile o fissa? - **2. Origine e definizione del sistema elettorale spagnolo** - 2.1 Analisi degli articoli 68 e 69 della Costituzione Spagnola: la costituzionalizzazione del numero massimo e minimo dei deputati del *Congreso, representación minima inicial e criterios de representación proporcional* e i numeri del *Senado* tra componente fissa a suffragio diretto e componente variabile designata dalle *Comunidades Autonomas*. - 2.2 Disamina della *Ley Organica del Régimen Electoral General (*n.5/1985). - 2.3 La "truffa" delle "etichette" …un proporzionale dagli effetti "paramaggioritari": la questione delle circoscrizioni elettorali su base provinciale, la formula d'Hondt congiuntamente a gerrymandering e malapportionment nella meccanica elettorale spagnola. - **3. Il sistema dei partiti e la forma di governo in Spagna** - 3.
1. Il ruolo dei partiti nell'ordinamento spagnolo. Un confronto con l'art. 49 della Costituzione italiana. – 3.1.2. Partiti e gruppi parlamentari. - 3.2. Dalla lunga stagione del «*bipartidismo imperfecto*» al «*multipartidismo atomizado*». - 3.3 I mutamenti nella forma di governo e la nascita del primo governo di coalizione: come governare l'instabilità. - 3.4. I riflessi di un eventuale aumento del numero dei membri del *Congreso* sulla forma di governo, sul sistema partitico e sui regolamenti parlamentari. - **4. Le proposte di riforma della consistenza numerica delle assemblee elettive spagnole (Stato e Comunità autonome)** - 4.
1. Le proposte di aumento del numero dei deputati del *Congreso*: un tentativo in controtendenza. – 4.2. Gli interventi sul numero dei deputati delle assemblee legislative delle *Comunidades autónomas* - 4.3. La *vexata quaestio* della riforma del *Senado.*
- Conclusioni. Le modeste dimensioni del *Congreso de los Diputados* e il "fattore inerzia"

1. LE DIMENSIONI DELLE *CORTES* IN PROSPETTIVA STORICA

di *Giovanni Guerra*

1.1. *Genesi ed evoluzione della composizione e dei "numeri" delle* Cortes*: dallo Statuto napoleonico di Baiona alla dittatura franchista*

Per risalire ai primigeni "numeri" delle *Cortes* bisogna attingere, per dirla con Posada, alle «origini del regime costituzionale spagnolo»[1255]. Sono gli anni della Guerra d'Indipendenza (1808-1814), segnati da quella peculiare «sovrapposizione»[1256] che venne a determinarsi nel corso delle vicende belliche tra l'imposizione-concessione dello Statuto napoleonico di Baiona del 1808 e l'avvio del processo "costituente" di sollevazione contro l'occupazione francese che porterà alla promulgazione della Costituzione di Cadice del 1812[1257].

A prescindere dall'annosa questione circa la configurabilità o meno dello Statuto di Baiona

[1255] A. POSADA, *Tratado de Derecho Político*, II, Suárez, Madrid, 1935, p. 258.
[1256] Così E. ULL PONT, *Orígenes del Derecho electoral español*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 2, 1978, p. 3, richiamando il carattere «*incoordinado y superpuesto*» che connoterebbe, secondo l'opinione di C. RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Reus, Madrid, 1939, p. 718, la genesi del costituzionalismo spagnolo.
[1257] Le «due porte» attraverso cui si è avuto «l'ingresso del movimento costituzionalista» in Spagna, come scrive A. TORRES DEL MORAL, *El inicio del constitucionalismo español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 26, 2012, pp. 167 ss.

quale prima Costituzione "spagnola", e sebbene le *Cortes* ivi delineate non siano poi mai state convocate, l'analisi di questo documento è rilevante ai fini della nostra ricerca, visto che al suo interno si rinviene una puntuale e dettagliata disciplina del numero dei componenti delle *Cortes* (Titulo IX), alternativamente denominate *Juntas de la Naciòn*, così come del *Senado* (Titolo VIII). Il numero dei componenti delle *Cortes* fu fissato a 172 (art. 61), da ripartirsi fra tre "stati": il clero, la nobiltà e il popolo. Al ceto clericale e a quello nobiliare furono assegnati 25 rappresentati ciascuno (artt. 62-63), al popolo i restanti 122. In particolare, si stabilì che presso le *Cortes* avrebbero dovuto essere eletti 62 deputati in rappresentanza delle Province spagnole e delle Indie (art. 64, c. 1), 30 deputati in rappresentanza delle principali città della Spagna e delle Isole adiacenti (art. 64, c. 2), 15 deputati appartenenti alla classe mercantile (art. 64, c. 3) e, infine, altrettanti deputati provenienti dal mondo universitario o comunque da selezionarsi tra le persone dotte o che si erano distinte per propri meriti nel campo delle scienze o delle arti (art. 64, c. 4). Ai fini dell'elezione dei rappresentanti provinciali veniva prevista la suddivisione del territorio in distretti uninominali, denominati *partidos de elección*, ciascuno dei quali corrispondente ad un'area con una popolazione aggirantesi intorno ai 300.000 abitanti (art. 67). Quanto al Senato, accanto ad una quota variabile di membri, gli Infanti di Spagna con almeno diciott'anni di età (art. 32, c. 1), dovevano trovar posto 24 componenti scelti e nominati dal Re tra i Ministri, i Capitani generali dell'Esercito e dell'Armata, gli ambasciatori, i consiglieri di Stato e quelli del Regio Consiglio (art. 32, c. 2).

Per conoscere le dimensioni e la composizione delle *Cortes* costituenti che tra il 1810 e 1813 si riunirono a Cadice occorre prendere in esame quella che in dottrina è stata indicata come la prima normativa elettorale della storia spagnola[1258]. Trattasi del Regio Decreto del primo gennaio 1810, recante la *Instrucción* generale per l'elezione dei deputati alle *Cortes*, seguita da una *Instrucción* addizionale speciale per l'elezione dei deputati nelle Canarie, nel Regno di Mallorca, nel Principato delle Asturie e nel Regno di Galizia. La normativa elettorale in questione è stata poi completata con l'adozione di tre ulteriori atti: il Regio Decreto del 29 gennaio 1810, con cui è stata disposta la convocazione delle *Cortes Generales y Extraordinarias*; il Regio Decreto del 14 febbraio 1810, che dettava le norme per l'elezione dei rappresentanti delle Province d'Oltremare, e quello dell'8 settembre 1810, disciplinante il numero e le regole d'elezione dei deputati supplenti per le Americhe e per le Province occupate dal nemico.

Dalla lettura complessiva delle disposizioni sopracitate si ricava la seguente composizione "teorica"[1259]. Alle *Cortes* unicamerali ordinarie avrebbero dovuto prendere parte 357 deputati

[1258] Cfr., in questi termini, J. VARELA SUANZES – CARPEGNA, *Propriedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)*, in *Historia constitucional*, n. 6, 2005, p. 105 e M. A PRESNO LINERA, *El origen del Derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, 2012, p. 164.

[1259] A causa della guerra e delle vicende a questa connessa molti seggi rimasero scoperti. Secondo il conteggio effettuato da Q. CASALS BERGÉS, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, in *Historia Constitucional*, n. 13, 2012, p. 222, furono 102 i deputati ad assistere alla sessione di aperura delle *Cortes* costituenti. D'altra parte, P. ZABALA, *España bajo los Borbones*, Labor, Barcelona, 1926, p. 251, ha scritto che furono 105 i deputati che alle nove e mezza della mattina del 24 settembre 1810 uscirono dal *Palácio de la Regenica* di San Fernando per raggiungere la Chiesa della Isola di San León dove avrebbero pronunciato il giuramento di farsi carico della preservazione della religione cattolica, dell'integrità della nazione spagnola, dei diritti appartenenti a Ferdinando VII e ai suoi successori e di adempiere fedelmente alla funzioni politiche che erano state loro conferite. Sappiamo poi che, secondo quanto riportato da A. MOLINAR - I. CASTELLS, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolucion Liberal: (1789-*

in totale. Nella Spagna "metropolitana" avrebbero dovuto essere eletti 269 deputati titolari di seggio, oltre che 70 deputati supplenti. Tra questi, 210 avrebbero dovuto essere eletti su base provinciale attraverso un sistema di voto indiretto, di tipo piramidale, articolantesi su più gradi. Dapprima nella *Juntas de parroquia* si doveva procedere ad eleggere a maggioranza semplice 12 elettori, i quali poi designavano a maggioranza assoluta il loro rappresentante presso le *Juntas de partido*. Queste a loro volta provvedevano a comporre le *Juntas provinciales*, le quali, infine, eleggevano i deputati. Per l'elezione a livello provinciale vennero delineate 34 circoscrizioni plurinominali, nell'ambito delle quali dovevano essere eletti, sulla base della popolazione risultante dal censimento del 1797, un deputato ogni 50.000 abitanti e un ulteriore deputato per ogni una frazione residua di popolazione superiore ai 25.000 abitanti. Ai rappresentanti provinciali dovevano affiancarsi quelli da eleggersi nell'ambito di distretti uninominali[1260] attributi alle *Juntas de Defensa*, la cui rappresentanza presso le *Cortes* fu ammessa come ricompensa per la resistenza da queste condotta contro l'invasione delle truppe napoleoniche a salvaguardia dell'indipendenza nazionale, e quelli riconosciuti alle Città con diritto di voto, vestigia della tradizione delle *Cortes* di Castiglia dell'Antico Regime[1261]. Alle *Juntas de Defensa* vennero assegnati 39 deputati, alle Città con diritto di voto 20[1262]. Nei territori spagnoli d'Oltremare, invece, avrebbero dovuto essere eletti 88 deputati titolari, uno per *ciascuna cabeza de partido*, e 29 supplenti[1263].

La Costituzione del 1812 ha regolato minuziosamente il processo elettorale (artt. 27-103)[1264], sancendo l'istituzione di un vero e proprio sistema di rappresentanza nazionale (art. 27), incompatibile con il mantenimento in vita dei rappresentanti delle *Juntas De Defensa* e delle Città con diritto di voto, che infatti vennero soppressi. Si stabilì che le elezioni si sarebbero tenute a suffragio indiretto, attraverso di un sistema di voto organizzato in più gradi (parrocchiale, di partito e provinciale). Fino alla realizzazione di un nuovo censimento fu stabilito che si sarebbe dovuto assumere quello del 1797 (art. 30), lo stesso preso come punto di riferimento dalla *Instrucción* del primo gennaio 1810. Fu prevista l'elezione su base provinciale nell'ambito di circoscrizioni plurinominali di un deputato ogni 70.000 abitanti e di un ulteriore deputato in presenza di una frazione di popolazione residua eccedente i 35.000 abitanti (art. 31).

Una notevole rilevanza per i nostri fini assume il Decreto di convocazione delle *Cortes* ordinarie del primo ottobre 1813, che fissò a 149 il numero dei deputati titolari e a 54 il numero dei supplenti assegnati alla Spagna peninsulare e insulare. Le *Cortes* ordinarie ebbero una vita brevissima, poco più di due mesi se si assume come punto d'avvio la data in cui vennero dichiarati ufficialmente aperti i lavori parlamentari, ossia il primo marzo del 1814.

1845), Ariel, Barcelona, 2000, p. 62, furono 185 i deputati firmatari della Costituzione (19 Marzo del 1812) e 222 quelli che presero parte alla sessione di chiusura della legislatura (24 settembre 1813).

[1260] Così M. GARCÍA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, in *Revista General de Información y Documentación*, n. 1, 2002, p. 128.

[1261] Cfr. A. FERNANDEZ DOMINGUEZ, *Leyes electorales españolas de diputados a Corte en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Civitas, Madrid, 1992, p. 19.

[1262] Ricaviamo queste cifre da Q. CASALS BERGES, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, cit., p. 201.

[1263] Ancora una volta, i numeri indicati sono tratti da Q. CASALS BERGÉS, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, cit., pp. 200, 220.

[1264] Per un'analisi dettagliata del quale si rinvia a L. BURGUERA AMEAVE – C. VIDAL PRADO, *Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812*, in *Revista de Derecho Político*, n. 83, 2012, pp. 52 ss.

Il 14 aprile veniva pubblicato un documento sottoscritto da una sessantina di deputati nostalgici dell'Antico Regime, il *Manifesto de los Persas*, nel quale si invocava la soppressione delle *Cortes* di Cadice, l'abolizione della legislazione de questa approvata e il ritorno alla rappresentanza per "stati". Fu così offerto alla Corona il pretesto per chiudere con l'esperienza liberale delle *Cortes* gaditane. Il ritorno dell'assolutismo fu decretato il 4 maggio 1813, quando il Re Ferdinando VII sospese le *Cortes* dichiarando nulla e priva di qualsivoglia efficacia la Costituzione del 1812. Come è stato ricostruito in dottrina, i deputati che avrebbero dovuto prendere parte ufficialmente alle *Cortes* ordinarie era pari a 317. Nei fatti, però, è stato calcolato che i seggi coperti nel corso della legislatura non superarono i 215[1265].

La successiva tappa del nostro viaggio ci conduce al 1834, quando durante il Regno di Isabella II, al fine di placare le spinte rivoluzionare della borghesia liberale, è stato promulgato lo Statuto Reale. In questo modo venne a chiudersi la *decada ominosa* di restaurazione assolutistica, nel corso della quale Ferdinando VII aveva riassunto i pieni poteri, dopo che l'intervento dell'esercito francese dei Centomila figli di San Luigi guidato dal Duca d'Angoulême aveva posto fine all'esperienza del Triennio Liberale (1820-1823), contrassegnato dal ritorno in vigore della Costituzione del 1812.

Per quanto concerne la strutturazione e la composizione delle *Cortes*, lo Statuto del 1834 optò per un sistema bicamerale, il primo della storia spagnola: una Camera bassa, il c.d. *Estamento de los Procuradores* (art. 13-18), da eleggersi a suffragio popolare, e una Camera alta, il c.d. *Estamento de los Proceres del Reino* (artt. 3-12), dal numero potenzialmente illimitato di componenti (art. 9), che annoverava al suo interno sia membri di diritto, *los Grandes de España*, che una quota di nomina regia, da scegliersi tra gli esponenti del clero, dell'aristocrazia e dei proprietari terrieri e d'industria. Non si stabiliva l'esatto numero di procuratori che avrebbe dovuto integrare la composizione delle *Cortes*. Per la specificazione del numero dei rappresentanti "popolari", così come delle relative modalità di elezione, si rinviava all'adozione di una successiva legge in materia (art. 13). Tale riserva è stata sciolta con il Regio Decreto del 20 maggio 1834, che fissò a 188 il numero dei procuratori (180 per la Spagna peninsulare e le isole adiacenti, 8 per le province d'Oltremare)[1266], per la le cui elezione fu previsto un sistema a suffragio indiretto, articolato su due gradi, le *Juntas de Partido* e le *Juntas de Provincia*.

In materia elettorale uno snodo importante è rappresentato dal Regio Decreto del 24 maggio 1836. Con questa riforma, infatti, è stato introdotto in Spagna il suffragio diretto. Tale decreto individuava come circoscrizioni le province, stabilendo che in ognuna dovesse eleggersi un deputato ogni 50.000 abitanti (art. 1). Inoltre, fu previsto che nelle province nelle quasi si fosse riscontrato un resto di popolazione superiore alle 25.000 unità si sarebbe dovuto eleggere un ulteriore deputato (art. 2). Il numero dei seggi da attribuirsi ai territori d'Oltremare non era stabilito in rapporto alla popolazione, ma era indicato in cifra fissa: a Cuba vennero assegnati 8 deputati, a Puerto Rico 5 e alle Filippine 4. In base alla ridistribuzione dei seggi tra province in ragione della loro popolazione segnalata nella tabella

[1265] Per l'elaborazione dei dati in questione si veda l'accurato studio di Q. CASALS BERGÉS, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Ediciones de la Universitat de LLeida, LLeida, 2014, p. 108.

[1266] Nello specifico, 4 in rappresentanza delle Isola di Cuba, 2 per Puerto Rico e 2 per le Isole dell'Arcipelago filippino, come ricordato da I. MARTÍNEZ NAVAS, *El Gobierno de las Islas de Ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglio XIX*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 19.

annessa al Regio Decreto in questione il numero totale dei deputati salì a 258 (241 per le Penisola e le Isole adiacenti, 17 per territori d'Oltremare)[1267]. Il Parlamento che avrebbe dovuto sorgere dalle elezioni tenutesi il successivo 13 luglio non si costituì mai a causa del *motìn de la Granja*, che convinse la Reggente Maria Cristina di Borbone a rinstaurare la Costituzione del 1812. Poco tempo dopo, il 21 agosto 1836, venne emanato un nuovo Regio Decreto allo scopo di adeguare la Costituzione gaditana rientrata in vigore alle novità che erano state introdotte alcuni mesi prima in materia elettorale.

La salita al governo dei liberali progressisti ha condotto alla proclamazione nel 1837 di una nuova Costituzione. Per le *Cortes* fu concepito un assetto bicamerale, *Senado* e *Congreso de los diputados*. Venne prevista l'elezione a suffragio popolare diretto, su base circoscrizionale provinciale, di entrambi i rami del Parlamento, quantunque l'elezione dei senatori risultasse a ben vedere un atto complesso, visto che al Re spettava la nomina dei senatori che erano solamente proposti dal corpo elettorale. Quanto alle dimensioni del Senato, si stabilì che il numero dei senatori dovesse essere pari ai tre quinti dei deputati eletti presso il *Congreso* (art. 14). Fu precisato, inoltre, che a ciascuna provincia dovesse spettare un numero di senatori proporzionale alla popolazione residente e che, in ogni caso, il numero dei senatori da eleggersi in ognuna di queste non avrebbe potuto essere inferiore a uno (art. 16). Con riguardo alla composizione del *Congreso de los diputados* fu previsto che in ciascuna provincia avrebbe dovuto essere eletto un deputato ogni 50.000 abitanti.

La legge elettorale del 20 luglio 1837, oltre a confermare l'elezione sulla base di circoscrizioni plurinominali provinciali di un deputato ogni 50.000 abitanti, stabilì che ciascuna provincia avrebbe dovuto proporre tre senatori ogni 85.000 abitanti (art.1). Inoltre, venne disposto che nelle province in cui fosse stata rilevata una frazione di popolazione residua corrispondente ad almeno la metà del valore delle summenzionate soglie numeriche avrebbero dovuto essere eletti un deputato e tre senatori in più (art. 2). Dalla distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni plurinominali provinciali effettuata in conformità alle norme a cui si è accennato, riportata nella tabella annessa alla legge elettorale che stiamo analizzando, ricaviamo che dovevano essere eletti 375 deputati (241 titolari e 134 supplenti) e 145 senatori.

Nel 1846 per effetto della legge elettorale del 18 marzo venne abolito il sistema di elezione basato su circoscrizioni provinciali plurinominali adottato fino a quel momento. Il numero dei deputati fu fissato a 349[1268], da eleggersi in altrettanti distretti uninominali (art. 1). A questo fine si provvedeva a dividere le province in distretti uninominali in ragione di un deputato per ogni 35.000 abitanti. Nelle province ove si fosse riscontrato un *surplus* di popolazione di almeno 17. 5000 unità si sarebbe dovuto istituire un ulteriore distretto uninominale (art. 2).

L'11 agosto del 1854 furono convocate con Regio Decreto le *Cortes* in funzione costituente. Si aprì così la fugace esperienza della *Cortes* del *bienio progresista* (1854-1856). Venne approvata una nuova Costituzione, che però non entrò mai in vigore. Il Regio Decreto in questione stabilì il ritorno alle circoscrizioni plurinominali provinciali, nell'ambito delle quali fu previsto che dovesse essere eletto un deputato ogni 35. 000 abitanti.

[1267] Cfr. M. ESTRADA SANCHEZ, *El enfrentamiento entre doceañistas y moderados por la cuestión electoral (1834-1836)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998, p. 271; ID., *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1999, p. 41.

[1268] Cfr. M. A. PRESNO LINERA, *El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1979*, in *Historia Constitucional*, n. 19, 2018, p. 95.

Nel 1865 si intervenne nuovamente sulla legge elettorale. La legge del 18 luglio di quell'anno delineò sistema elettorale organizzato per circoscrizioni provinciali, in ognuna delle quali si sarebbe dovuto eleggere un deputato ogni 45.000 abitanti, con la precisazione che il numero dei deputati eletti in ogni distretto non avrebbe dovuto essere superiore a 7. Per effetto di questa legge il numero dei deputati venne innalzato a 352[1269].

Nell'autunno del 1868 le forze navali stanziate a Cadice, sotto il comando dell'ammiraglio Topete y Carballo, si ammutinarono contro la monarchia. Ebbe così inizio la Gloriosa rivoluzione spagnola, conclusasi con l'esilio in Francia di Isabella II. Il 9 novembre il Governo provvisorio guidato da Serrano emanò il Decreto di convocazione delle *Cortes*, con il quale attribuiva loro poteri costituenti. Trattasi di un intervento dalla portata storica, in quanto per effetto di tale decreto si svolsero in Spagna le prime elezioni a suffragio universale maschile. Con il decreto del 9 novembre 1868 fu stabilito un sistema d'elezione su base infraprovinciale: le province nelle quali era prescritto che dovessero essere eletti più di 6 e meno di 10 deputati dovevano essere suddivise in due circoscrizioni e quelle nelle quali si prevedeva che dovessero essere eletti dieci o più deputati dovevano essere suddivise in tre circoscrizioni (art. 95). Quanto al rapporto tra deputati e popolazione, si stabilì che in ogni provincia dovesse essere eletto un deputato ogni 45.000 abitanti e un ulteriore deputato in presenza di una frazione residua di popolazione di 22.500 unità (art. 96). In conseguenza della distribuzione dei seggi compiuta in base alle regole soprarichiamate, riprodotta sotto forma di tabella annessa alla legge elettorale in questione, il numero dei deputati fu ridotto 350[1270]. A livello di legislazione complementare una menzione particolare spetta al decreto del 14 dicembre 1868, con il quale venne approntata una specifica disciplina per lo svolgimento delle elezioni a Cuba e a Puerto Rico, che erano rimaste senza rappresentanza dal 1837, e furono assegnati loro rispettivamente 18 ed 11 deputati[1271].

La Costituzione del 1869 confermò l'assetto bicamerale che era stato precedentemente adottato. La novità importante è costituita dal ripensamento della natura del Senato, che in ragione del sistema elettorale incorporato nella Costituzione venne per la prima volta convertito in camera di rappresentanza delle istanze territoriali. Quanto alle dimensioni del Senato, fu prevista in Costituzione l'elezione a suffragio indiretto di 4 senatori per ciascuna provincia, indipendentemente dal volume demografico delle medesime (art. 60). Inoltre, si stabiliva che, a prescindere dall'adozione in futuro di una diversa divisone territoriale, non si sarebbe potuto alterare il numero totale dei senatori così come risultante dalla demarcazione delle province allora vigente (art. 61), in base alle quale dovevano essere eletti, come espressamente indicato dalla legge elettorale del 20 agosto 1870, 344 senatori. Quanto ai numeri del *Congreso de los diputados*, la Costituzione si limitava a stabilire che dovesse essere composto sulla base di un deputato ogni 40.000 abitanti (art. 65). Con la legge elettorale del primo gennaio 1871 fu rinstaurato il sistema elettorale per distretti uninominali, che dopo essere già stato utilizzato tra il 1846 e il 1853 e durante il biennio 1863 - 1864 verrà mantenuto per tutto il periodo della Restaurazione. Per effetto di tale nuovo intervento il numero dei deputati fu innalzato a 391 (316 da eleggersi nelle province e 75 nelle capitali di

[1269] Cfr. I. SIMON SUAREZ, *Mujer: Asociaciones y Sindicatos. España 1875-1939*, Madrid, Sanz y Torres, 2014, p. 391.
[1270] Cfr. L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, in *Códice. Revista de Investigación historica y Archivistica*, n. 19, 2006, p. 24.
[1271] Cfr. M. GARCIA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, cit., p. 104.

provincia)[1272].

Nonostante l'incoronazione nel 1871 di Amedeo di Savoia non si placò l'instabilità della situazione politica. Nel volgere di due anni si giunse alla proclamazione della Repubblica e alla convocazione di nuove *Cortes* costituenti. Il progetto costituzionale federale da queste elaborato non fu mai approvato, a causa dello scioglimento *manu militari* delle *Cortes* ad opera del generale Pavía il 3 gennaio 1874. In dicembre di quell'anno il generale Martínez Campos proclamò la restaurazione della monarchia. Una volta salito al trono Alfonso XII vennero indette nuove elezioni per il successivo 20 gennaio. A prevalere furono le forze conservatrici, che come primo atto decisero di elaborare un nuovo testo costituzionale.

La Costituzione varata del 1876 istituì un sistema bicamerale formato da una Camera bassa elettiva, il *Congreso de los diputados*, composto in ragione di un deputato ogni 50.000 abitanti (art. 27), e una Camera alta, il *Senado*, per il quale fu prevista una composizione tripartita: senatori di diritto (art. 20, c. 1), senatori a vita nominati dalla Corona (art. 20, c. 2) e senatori eletti dalle corporazioni di Stato e dai maggiori contribuenti del Paese (art. 20, c. 3). Mentre non si faceva menzione del numero dei deputati che avrebbe dovuto integrare la composizione del *Congreso*, venivano fornite indicazioni numeriche precise con riguardo alle dimensioni del *Senado,* stabilendosi una composizione teorica massima di 360 senatori, considerando che i senatori elettivi dovevano essere pari a 180 e che il numero totale dei senatori di diritto e quelli vitalizi non poteva essere superiore a tale cifra (art. 20, c. 4).

Per avere cognizione dei numeri dei deputati del *Congreso* dell'ultimo trentennio della Restaurazione bisogna fare riferimento alla legge del 26 giugno del 1890, a cui si deve la reintroduzione del suffragio universale maschile. Per effetto di questa normativa, con la quale è stata confermata la divisione per distretti uninominali introdotta dalla legge del primo gennaio del 1871, fu elevato a 437 il numero dei deputati[1273] (395 tra Spagna peninsulare, le Baleari e le Canarie, 29 per Cuba e 13 per Puerto Rico)[1274].

Nel contesto della crisi politica e sociale caratterizzante gli ultimi anni della Restaurazione emerse la figura del generale Primo de Rivera, che il 13 settembre 1923 mise in atto un colpo di Stato militare con il quale fu avviata la liquidazione delle istituzioni parlamentari e la sospensione delle garanzie costituzionali. Il 14 settembre il Primo ministro Prieto, dopo essersi incontrato con Alfonso XII a Madrid presso il Palazzo d'Oriente, a fronte del rifiuto del monarca di destituire gli ufficiali ribelli e di convocare le *Cortes*, si dimise[1275]. Il 15 settembre il Re nominò Primo de Rivera "*Jefe del Gobierno*". Lo stesso giorno con due Regi Decreti vennero soppresse le cariche di Presidente del Consiglio dei Ministri e quelle dei singoli Ministri, fu disposta la costituzione quale organo governativo di un *Directorio militar*, con al vertice lo stesso Primo de Rivera, in qualità di "*Ministro único*", e infine, fu dichiarato lo scioglimento delle componenti elettive delle *Cortes*[1276]. Due mesi dopo il *golpe*, il Presidente del *Congreso de los diputados*, Álvarez González-Posada, e quello del *Senado*, il

[1272] Cfr. L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, cit., p. 24.
[1273] Cfr. J. M. ZARATIEGUI LABIANO, *Efectos de la aplicación del sufragio universal en Navarra. Las elecciones generales de 1886 y 1891*, in *Principe de Viana*, n. 207, 1996, p. 195.
[1274] Cfr. M. GARCIA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, cit., p. 107.
[1275] Cfr. L. ÁLVAREZ REY, *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos*, Ediciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006, p. 62.
[1276] J. M. VERA SANTOS, *Primo de Rivera: de la monarquía decadente a la "deseada" república*, Dykinson, Madrid, 2019, pp. 109 -111.

Conte di Romanones, si recarono da Alfonso XII per ricordagli che era suo dovere riconvocare la *Cortes*. La risposta che ricevettero fu la destituzione dalle loro cariche da parte del Direttorio militare.

Le *Cortes* vennero sostituite da uno «pseudoparlamento»[1277] unicamerale, l'*Asamblea Nacional Consultiva*, istituita con Regio Decreto il 12 settembre 1927. Conformemente a quanto previsto dall'art. 15 del Regio Decreto in questione, fu stabilito che l'*Asamblea Nacional Consultiva* dovesse essere formata da un numero di componenti non superiore a 375 e non inferiore a 325[1278]. L'art. 16 specificava che, in coerenza con la concezione organico-corporativa della rappresentanza fatta propria dal regime, al suo interno avrebbero dovuto trovar posto: un rappresentante municipale e un rappresentante provinciale per ciascuna provincia; un rappresentante per ciascuna organizzazione provinciale della *Unión Patriótica*, il partito del dittatore; rappresentanti dello Stato; rappresentanti di diritto in ragione delle categorie di appartenenza e degli incarichi ricoperti e rappresentanti legati alle "attività della vita nazionale". Poco dopo, il 22 settembre 1927, venne adottato un nuovo Regio Decreto, con cui fu innalzato a 400 il numero massimo degli *asambleístas*[1279].

Le ambizioni costituenti del regime hanno trovato sfogo con l'elaborazione in seno alla I *Sección* dell'*Asamblea Nacional* dell'*Anteproyecto constitucional* del 1929. Con tale progetto, per quel che rileva ai nostri fini, veniva prefigurata l'istituzione di *Cortes* monocamerali, composte da un numero massimo di deputati pari a 412, da ripartirsi in tre gruppi: 206 da eleggersi in un unico collegio nazionale a suffragio diretto in ragione di un deputato ogni 100. 000 abitanti, 30 senatori a vita designati e nominati dal Sovrano e 176 da eleggersi in collegi speciali organizzati su base professionale[1280] . Il fallimento del nuovo progetto di Costituzione segnò la fine del regime. Il passaggio alla *dictablanda* di Berenguer e il successivo affidamento del governo all'ammiraglio Aznar non furono in grado di assicurare un ritorno controllato alla Costituzione del 1876. Nonostante la vittoria delle forze monarchiche alle elezioni municipali del 12 aprile 1931, era evidente che la Corona era ormai caduta in disgrazia, come dimostrato dagli ampi consensi ottenuti da repubblicani e socialisti in più di quaranta capitali di provincia. Mentre nelle strade il popolo reclamava a gran voce la immediata proclamazione delle Repubblica, Aznar annunciava le dimissioni in blocco del governo e Alfonso XIII scappava dal Paese.

La Costituzione repubblicana del 1931 ha delineato un assetto monocamerale per il Parlamento. Nulla però ha previsto con riguardo allo specifico numero dei deputati del *Congreso*[1281]. La nuova legge elettorale, varata con il decreto dell'8 maggio del 1931, stabilì l'elezione, nell'ambito di circoscrizioni plurinominali, di un deputato ogni 50.000 abitanti e di un ulteriore deputato per ogni frazione di popolazione residua superiore ai 30.00 abitanti.

[1277] Cfr. R. TAMAMES, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Planeta, Barcelona, 2008, p. 120.

[1278] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, in *Estudos Estóricos*, n. 64, 2018, p. 135

[1279] Cfr. E. GUERRERO, *El socialismo en la Dictadura de Primo de Rivera*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 1, 1978, p. 76

[1280] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, cit., p. 145.

[1281] Cfr. J. O. ARAUJO, *Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después,* in *Revista de Derecho Político*, n. 102, 2018, p. 21.

In conformità con tale normativa, i deputati eletti nel corso della Seconda Repubblica furono 470 nelle elezioni del 1931, 472 nelle elezioni del 1933 e 473 in quelle del 1936[1282].

Com'è noto, il colpo di stato ordito dai generali di stanza in Nord Africa fece precipitare il Paese nella Guerra civile (1936-1939), terminata con la sconfitta delle forze repubblicane e la vittoria dei nazionalisti, guidati dal generale Franco. Dopo più di cinque anni di sospensione delle *Cortes*, nel luglio del 1942 il *Caudillo* decise di affrontare la questione con la "*Ley Constitutiva de las Cortes Españolas"* (LCCE). Sebbene le *Cortes* unicamerali franchiste difficilmente possano essere considerate un vero e proprio Parlamento, come testimoniato dalla scelta di riservare ai loro membri l'antica e pre-liberale denominazione di "*procuradores*" in luogo di quella di "deputati", l'analisi della LCCE si rivela interessante se non altro per le indicazioni ivi fornite con riguardo ai profili della composizione e della dimensione delle stesse.

In ossequio alla concezione organica e corporativa della rappresentanza al tempo del franchismo, si stabilì che le *Cortes* dovessero essere composte, come recitato nel preambolo della LCCE, dai diversi "elementi costitutivi della comunità nazionale". Ai sensi dall'art. 2 della LCCE, l'incarico di *procurador* spettava a: i Ministri; i consiglieri nazionali della Falange spagnola tradizionalista e delle Giunte di difesa nazional-sindacalista; i Presidenti della Suprema corte di giustizia e del Consiglio supremo della giustizia militare; i rappresentanti dei sindacati nazionali, in numero non superiore ad un terzo del numero totale dei *procuradores*; i sindaci dei 50 capoluoghi di provincia, i sindaci di Ceuta e di Melilla ed un rappresentante degli altri comuni designato tramite il consiglio generale della provincia; i rettori delle Università; il Presidente dell'Istituto di Spagna, il Presidente delle Regie accademie ed il cancelliere della *Hispanidad*; il presidente dell'Istituto degli ingegneri civili; due rappresentanti dell'ordine degli avvocati; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei medici; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei farmacisti; un rappresentante del consiglio dell'ordine dei veterinari; un rappresentante del consiglio dell'ordine degli architetti e, infine, le persone designate dal capo dello Stato, in numero non superiore a 50, in base al loro rango nella gerarchia ecclesiastica, militare, amministrativa o sociale ovvero in base ai servizi eminenti da esse resi alla Spagna.

La mancata fissazione nella LCCE dello specifico numero dei *procuradores* è certamente alla base del loro costante aumento registratosi nel corso della dittatura franchista: 424 nella I Legislatura (1943 - 46), 468 nella II (1946 - 49), 477 nella III (1949 - 1952), 491 nella IV (1952 - 55), 539 nella V (1955 - 1958), 570 nella VI (1958 - 1961) e 602 nella VIII (1961 - 1964)[1283]. La composizione delle *Cortes Españolas* venne poi allargata per effetto della *Ley Orgánica del Estado* (LOE) del 1967, con la quale si stabilì che al loro interno avrebbero dovuto sedere anche "due rappresentanti della famiglia per ciascuna provincia" [1284]. Con la LOE vennero inoltre apportate alcune modifiche alla ridistribuzione degli scranni assegnati

[1282] Cfr. E. C. ZAZURCA, *La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral*, in *Revista de Derecho electoral*, n. 21, 2016, p. 15.

[1283] Cfr. M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictatura*, in *Vinculos de Historia*, n. 1, 2012, p. 255.

[1284] Secondo A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *The Political Transition of the Francoist Cortes. Toward the Law for Political Reform (1975-1976*), in *International Journal of Political Economy*, n. 2, 1990, p. 9, il numero dei *procuradores familiares* era pari a 104. Invece, F. MIRANDA RUBIO, *Los procuradores de representaciòn familiar en la novena legislatura (1967-1981)*, in *Principe de Viana*, n. 203, 1994, p. 616, e J. TUSELL, *Spain: From Dictatorship to the Democracy, 1939 to the Present*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007, p. 216, riferiscono di un *tercio familiar* di 108 componenti.

ai gruppi sopramenzionati. Ad esempio, il numero dei rappresentanti sindacali fu fissato a 150 e il numero massimo *procuradores* designati dal Capo dello Stato venne ridotto a 25.

1.2. *Le attuali dimensioni del* Congreso de los Diputados *.... un retaggio precostituzionale tardofranchista*

L'attuale *Congreso del los Diputados* consta di 350 membri. Tale cifra è espressamente individuata all'art. 162, c. 1, della *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (LOREG) del 1985, per mezzo della quale si è provveduto a specificare in via puntuale il numero dei deputati, fissandolo a metà strada tra il limite minimo di 300 e il limite massimo di 400 stabilito dall'art. 68, c. 1, della Costituzione democratica del 1978. Eppure, lungi dal configurarsi come un elemento innovativo, le odierne dimensioni del *Congreso* si sostanziano in un dato che costituisce, al pari delle altre componenti essenziali del vigente sistema elettorale spagnolo (circoscrizioni coincidenti con le province, assegnazione a ciascuna di queste di una *representación mínima inicial* ed applicazione all'interno delle medesime di criteri di *representación proporcional*) , «un'eredità precostituzionale»[1285], risalente, come ci si appresta a ricostruire, ad una decisione assunta negli anni del tardofranchismo, poi ribadita nel corso delle principali tappe della Transizione alla democrazia.

Trattasi di un esito che da un certo punto di visa potrebbe sembrare sorprendente, posto che ci si sarebbe potuto aspettare che l'avvio della democrazia dopo quarant'anni di dittatura si sarebbe risolto in un distacco dal sistema elettorale antecedente al varo della Costituzione. Tuttavia, l'idea di confermare, o quantomeno di non contraddire, in sede costituente le scelte operate durante l'ultima legislatura del franchismo, dapprima con la con *Ley* n. 1/1977 *para la Reforma Política Real* e poi con il *Decreto-Ley* n. 20/1977 *sobre Normas Electorales*, dei quali l'art. 68 CE costituisce «il figlio legittimo e l'erede universale»[1286], appare molto meno stravagante se si tiene conto delle inclinazioni dei partiti che sedevano all'interno delle *Cortes* costituenti, dei rapporti di forza allora intercorrenti, dalle opportunità del momento politico e dei contrapposti interessi strategici perseguiti da ciascuno dei diversi attori in campo[1287].

Da un lato, si registrava la preferenza in via generale della *izquierda* comunista, socialista e catalanista per la costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale, assieme alla configurazione di un *Congreso* dalle dimensioni rapportate alla consistenza della popolazione. Dall'altro, questo dato si scontrava con la predilezione della *derecha*, incarnata da *Alianza Popular* (AP), nei confronti dell'adozione di un sistema elettorale maggioritario

---

[1285] P. M. FERNANDEZ BARBADILLO, *Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24, 2011, p. 300.

[1286] Così O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, in AA. VV., *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, II, Editorial Centro de Estudíos Ramón Areces, Madrid, VI ed., 2017, p. 347, citando adesivamente un intervento da lui stesso pronunciato nel corso del dibattito costituente il 12 luglio 1978.

[1287] Cfr., in questi termini, M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 505, 508. Sull'influenza decisiva esercitata dai fattori in questione vedasi anche G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 84 - 88.

o, in subordine, della non costituzionalizzazione. *Rebus sic stantibus* l'unica strada percorribile per addivenire ad un accordo, che gli esponenti del partito di maggioranza relativa del tempo, la *Unión de Centro Democrático* (UCD) dell'allora Presidente del Consiglio Suárez, furono «abili a far giudicare […] come soluzione di compromesso»[1288], ma che, in realtà, rispondeva all'esigenza di conservare una normativa elettorale che loro stessi, come vedremo, avevano confezionato in primo luogo secondo motivi di «convenienza»[1289] e che, non a caso, li aveva premiati alle elezioni del 15 giugno 1977, parve quella di «lasciare tutto come stava»[1290], ovverosia «accettare, costituzionalizzandolo, l'esistente»[1291].

1.2.1. Il III Governo Arias Navarro e le proposte di riforma di Fraga e Osorio

Il 20 novembre 1975, con la morte del *Caudillo*, si è aperta la breve stagione del «franchismo senza Franco»[1292]. Proclamato Re Don Juan Carlos de Borbón, già nominato successore di Franco alla carica di Capo dello Stato con il titolo di *Principe de España* nel luglio del 1969, questi riconfermava al Governo Arias Navarro, subentrato al vertice dell'esecutivo franchista dopo l'uccisione per mano dell'ETA di Carrero Blanco, al quale il dittatore, oramai debilitato dalla vecchiaia e dalla malattia, aveva passato il testimone nel 1973.

L'azione del governo di Arias Navarro si è mossa lungo una logica di apertura nella continuità con il regime. I progetti di riforma presentati in questo periodo, nelle intenzioni del Presidente del Consiglio, non erano preordinati all'insaturazione nel Paese di una democrazia omologabile a quelle europee, bensì miravano alla costruzione di una democrazia "alla spagnola", basata sulla conservazione delle istituzioni della dittatura, seppur appositamente rivisitate con il proposito di estendere la partecipazione alla vita politica a quei soggetti disposti ad accettare il nuovo quadro istituzionale stabilito dal regime, ad esclusione dei comunisti, che dovevano rimanere fuorilegge[1293].

Tra le iniziative in questione spicca il *Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas*, confezionato a partire da una bozza redatta da Fraga, secondo Vicepresidente e Ministro della *Gobernación* del III Governo di Arias Navarro, nella quale

[1288] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p. 542.
[1289] E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978, p. 122. Nello stesso senso, vedasi O. ALZAGA VILAAMIL, *I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*, in G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989, pp. 127 s.
[1290] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p. 505.
[1291] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., p. 87.
[1292] C. ADAGIO – A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006, p. 20.
[1293] Cfr. la ricostruzione offerta da S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, in *Ventunesimo secolo*, n. 23, 2010, pp. 53, 58.

si delineava un futuro assetto bicamerale per il Parlamento, ancora intriso di elementi tipici dell'organicismo franchista[1294]. Nella versione del progetto di legge approvato in sede di Consiglio dei Ministri il 7 Maggio 1976 veniva abbozzata l'istituzione di una *Camara de diputados* formata da 300 *representantes de la familia* (formula con cui si intendeva «strizzare l'occhio alla legalità franchista»[1295]). Questi avrebbero dovuto essere eletti a suffragio universale e con voto uguale, segreto e diretto, in ragione di uno ogni 175.000 abitanti, nell'ambito di circoscrizioni plurinominali provinciali[1296], alle quali si sarebbe dovuto assegnare un numero minimo iniziale di deputati pari a due. Come seconda Camera si prefigurava l'istituzione di un Senato di natura corporativa, composto da 285 membri, dei quali 40 vitalizi e non più di 25 di nomina regia[1297].

Nell'aprile del 1976, prima che il progetto venisse abbandonato una volta giunto all'esame del *Consejo Nacional del Movimento*, un'altra proposta di riforma, questa volta elaborata da Osorio, all'epoca ministro della *Presidencia*, era stata portata all'attenzione di Arias Navarro. Benché non sia stato preso in considerazione dal Presidente del Consiglio, questo progetto assume una notevole rilevanza ai fini della nostra ricerca, in quanto, per la prima volta, veniva ad essere concepito un *Congreso* composto da 350 deputati[1298]. Osorio non dà conto nelle sue memorie del perché abbia scelto questa cifra. Certo è che l'idea di un *Congreso* dalla mole ridotta costituiva, assieme al delineamento di circoscrizioni plurinominali con pochi seggi in palio, coincidenti con le province, e all'attribuzione a ciascuna di queste di un numero minimo di seggi, uno dei punti salienti della strategia messa in atto dalla *élite* politica franchista per attutire l'impianto proporzionale del sistema elettorale che si stava prospettando, così da assicurarsi la permanenza alla guida del Paese[1299].

Dopo la riunione del 7 Aprile 1976 della Commissione Mista Governo-*Consejo Nacional del Movimiento* incaricata di studiare il testo della proposta, Areilza, l'allora ministro degli Esteri, notava che tra i commissari incominciava a diffondersi «il timore che i lavoratori si scaten[assero] e domin[assero] la rappresentanza delle Camere». Soprattutto, «preoccupa[va] il suffragio 'egualitario'», al quale si doveva «porre delle limitazioni», ricorrendo, se del caso, «a trucchi di ogni sorta»[1300]. Lo stesso Areilza, poco dopo, al termine dell'ultima sessione di

[1294] Gli appunti manoscritti del progetto ideato da Fraga sono riprodotti in P. F. GUTIÉRREZ CARRERAS, *Antecedentes de la Ley Para la Reforma Polìtica. La decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre 1975-agosto de 1976)*, in *Aportes*, n. 2, 2017, pp. 119 s.
[1295] Così J. GIL PECHARROMÁN, *La estirpe del camaleón. Una historia política de la derecha en España 1973-2004*, Taurus, Barcelona, 2019, p. 121.
[1296] Ad opinione di M. HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, p. 92, la predisposizione in quel frangente di circoscrizioni plurinominali provinciali sarebbe derivata dalla «difficoltà di tracciare una mappa di distretti uninominali».
[1297] Cfr. S. JULIÁ, *Polìtica y Sociedad*, in AA. VV., La *España del siglo XX*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 230.
[1298] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980, p. 122.
[1299] In questo senso, si veda la ricostruzione di I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, in *Zona Abierta*, nn. 110-111, 2005, pp. 289 s., condotta a partire dall'analisi delle testimonianze dei protagonisti del regime direttamente coinvolti nel processo di riforma.
[1300] J. M. AREILZA, *Diario de un ministro da la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977, p. 132.

lavoro della Commissione Mista, ammise *expressis verbis* che l'obiettivo principale era fondamentalmente uno, ossia «calcolare come impedire che la destra perdesse il potere»[1301].

Ebbene, la soluzione veniva ed essere individuata nell'adozione degli accorgimenti sopramenzionati. Prefigurando un *Congreso* di soli 300-350 deputati e assumendo come circoscrizioni le province si conferiva indirettamente al sistema elettorale un carattere maggioritario[1302]. Al contempo, con l'assegnazione di un minimo di due deputati per provincia la *derecha* franchista mirava a premiare l'elettorato conservatore delle aree rurali meno popolate, assicurandone la sovrarappresentazione.

1.2.2. Il Governo Suárez e la Transizione: dalla Ley para la Reforma Política *(n. 1/1977) al* Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales *(n. 20/1977)*

Il respingimento a metà giungo del 1976 da parte delle *Cortes* del progetto di riforma del Codice Penale segnò la fine del Governo di Arias Navarro, il quale rassegnò le dimissioni il primo luglio. Con la nomina a Presidente del Coniglio di Suárez la strategia riformista intraprese un nuovo corso.

Ci fu col passare del tempo un cambio di retorica, anche sul piano legislativo. Non si trattava più di deliberare un atto *di* riforma, bensì di approntare una normativa *per* conseguire la riforma[1303]. Stando al testo della l. n. 1 /1977, la celebre *Ley para la Reforma Política* (LRP), le *Cortes* franchiste non avrebbero dovuto apportare alcun emendamento espresso alle *Leyes Fundamentales* del regime, bensì approvare una legge, elevata al rango di *Ley fundamental* (disp. fin), che, in caso di conferma da parte del popolo in sede referendaria (art. 3), avrebbe comportato la convocazione di libere elezioni regolate dal Governo (I disp. trans.), il quale, per altro, con questo stratagemma si garantiva il controllo dall'alto degli sviluppi del processo per il cambiamento. È la legge che ha dato avvio, almeno a livello di fonti, alla *Transición*, sulla base della quale è stato emanato il *Real Decreto-Ley* n. 20/1977 *sobre Normas Electorales* (RDLNE), recante la disciplina con cui sono state elette le *Cortes* che hanno poi approvato la Costituzione democratica del 1978.

Già nella prima bozza della LRP che il Presidente delle *Cortes* Fernández-Miranda consegnò il 23 agosto del 1976 a Suárez veniva prospettato un *Congreso de los diputados* di 350 membri (art. 2, c. 1)[1304]. Tale numero veniva poi riproposto nel progetto presentato dal Governo e, infine, confermato nel testo definitivo della legge approvata dalle *Cortes*. Da

[1301] *Ivi*, p. 151.
[1302] Cfr., in questi termini, J. M. SAN SEGUNDO MANUEL, *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch, Barcelona, 2016, p. 121.
[1303] S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, cit., p. 67.
[1304] Il testo è riportato nell'Appendice del libro scritto dalla figlia e dal cugino dall'allora Presidente delle *Cortes* P. FERNÁNDEZ-MIRANDA – A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995.

questo punto di vista, aveva dunque ragione Osorio quando nelle sue memorie osservava che sebbene il proprio progetto non avesse trovato terreno fertile al tempo della Presidenza Arias Navarro «in un certa misura, senza dubbio, questo [sarebbe] resuscit[ato] poco dopo»[1305].

Quanto al futuro assetto delle *Cortes*, il progetto di Fernández-Miranda raccoglieva le suggestioni organiciste della proposta di Fraga, delineando un Senato composto da 250 senatori, dei quali 102 eletti a suffragio popolare, 40 scelti dalle Università e dalle corporazioni culturali, 50 designati dalle corporazioni professionali, 40 nominati dal Re ogni legislatura e 18 scelti dal Governo ogni legislatura tra coloro che avessero ricoperto le cariche di Presidente o Vicepresidente del Governo, oppure tra coloro che avessero prestato servizio allo Stato spagnolo (art. 2, c. 2). La proposta confezionata dalla commissione governativa che si riunì i primi giorni di settembre del 1976 [1306] eliminava ogni riferimento ad una composizione su base organico-corporativa del Senato, caratterizzandolo invece quale Camera di rappresentanza degli enti territoriali, e ne fissava a 204 i membri, assegnandone 4 ad ogni provincia. Infine, veniva previsto che il Re avrebbe potuto designare per ogni legislatura un numero di senatori non superiore alla quinta parte di quelli elettivi. Il rapporto trasmesso al Governo dal *Consejo Nacional del Movimiento* il 29 settembre 1976 osteggiava una simile configurazione, raccomandando che al Senato dovesse essere assicurata "la rappresentanza degli interessi economici, sociali, culturali e professionali" (§ 4.12) [1307]. Questa riconversione non fu accolta. Infatti, nel testo del progetto di legge definitivamente approvato dalle *Cortes* il Senato veniva ad essere configurato come Camera di rappresentanza territoriale. Al contempo, veniva elevato a 207 il numero dei senatori e se ne stabiliva la seguente ripartizione: 4 senatori per provincia, un senatore per ogni provincia insulare, due senatori a ciascuna delle *enclaves* spagnole in Nord Africa, Ceuta e Melilla. Veniva inoltre reiterata la previsione concernente la facoltà spettante al re di nominare ogni legislatura un numero di senatori non superiore ad un quinto del totale di quelli eletti a livello provinciale.

La questione più spinosa che si dovette affrontare durante l'*iter* della LRP fu certamente quella relativa alla scelta del futuro sistema elettorale, dunque se optare per una rappresentanza di tipo proporzionale o di tipo maggioritario. La proposta trasmessa dal Governo al *Consejo Nacional del Movimiento* nel settembre del 1976 indicava che le future elezioni per il *Congreso* si sarebbero svolte attenendosi "a criteri di rappresentanza proporzionale", la cui specificazione veniva affidata ad un futuro intervento del Governo tramite decreto-legge [1308]. Il *Consejo Nacional del Movimiento* respinse la proposta governativa, pronunciandosi a favore dell'adozione di un sistema elettorale maggioritario per entrambe le Camere (§ 6.4). Favorevole al maggioritario uninominale britannico era Fraga, che nel frattempo aveva dato vita nel settembre di quell'anno ad *Alianza Popular* (AP)[1309]. Il

[1305] A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 123.
[1306] Sui lavori della quale si rinvia a M. HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, cit., p. 83-89.
[1307] L'informativa in questione è riprodotta integralmente in M. BAENA DEL ALCÁZAR – J. M. GARCÍA MADARIA, *Normas políticas y administrativa de la transición (1975-1978)*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, pp. 19-24.
[1308] Cfr. I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, cit., pp. 291 s.
[1309] Cfr. J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, in *Política y Gobernananza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, n. 2, 2018, p. 9.

17 novembre 1978, durante il dibattito nel *plenum* delle *Cortes*, parlando a nome della folta pattuglia di *procuradores* di AP, Martínez Esteruelas reclamava una legge elettorale maggioritaria per il *Congreso de los Diputados* e chiedeva, inoltre, che la regolazione delle future elezioni sarebbe dovuta spettare non al Governo, bensì alle *Cortes*[1310]. A questo punto, tra i membri del Governo incominciò a serpeggiare la preoccupazione che la riforma potesse arenarsi. Como ha raccontato Osorio, al tempo Vicepresidente: "Adolfo e io sapevamo che non si poteva cedere. Nelle conversazioni che avevamo intrattenuto con i membri della opposizione risultava chiaro che questi consideravano fondamentale per entrare nella legalità che il sistema fosse proporzionale. E questo era, non scordiamoci, uno degli obiettivi della riforma"[1311].

La mattina del 18 novembre, sospesa momentaneamente la seduta, per superare l'*impasse* a cui si era giunti, i membri del Governo si riunirono e concordarono di specificare il generico riferimento ai "dispositivi correttivi" del sistema proporzionale riportato nella prima disposizione transitoria del progetto di legge, menzionando espressamente l'assunzione delle province come circoscrizioni elettorali e l'assegnazione di un numero minimo iniziale di deputati a ciascuna provincia [1312]. Tale soluzione andava incontro la posizione dei *procuradores* di AP, in quanto, pur «senza abbandonare nominalmente la formula proporzionale», con questi accorgimenti veniva ad essere conferito un «taglio maggioritario»[1313] al sistema elettorale. Nel frattanto Osorio, stando a quanto riportato nelle sue memorie, si mise in contatto con il costituzionalista Ollero, rappresentante qualificato dell'opposizione democratica, per verificare se la nuova formula potesse essere giudicata ammissibile dai partiti antifranchisti. Ollero, dopo aver svolto le opportune consultazioni, prestò il proprio assenso a nome dell'opposizione a questo *do ut des* con AP[1314]. In Aula, sarà lo stesso Martínez Esteruelas, durante un secondo intervento, ad ammettere esplicitamente che AP avrebbe accettato il proporzionale, purché il Governo avesse riconosciuto come circoscrizioni le province, attribuendo a ciascuna un numero minimo iniziale di deputati, e purché fosse stata introdotta una soglia di sbarramento per far ingresso in Parlamento[1315], un punto, quest'ultimo, che verrà accettato senza particolare problemi dal Governo, il quale lo inserì, assieme ai dispositivi correttivi sopramenzionati, nella prima disposizione transitoria del progetto di legge poi sottoposto alla definitiva deliberazione delle *Cortes*.

La votazione sul testo finale della LRP si tenne lo stesso 18 novembre 1976. Le *Cortes* la approvarono a stragrande maggioranza: su di un totale di 531 *procuradores*, i favorevoli furono 425, quelli contrari solamente 59, gli astenuti 13 e gli assenti 34. Non è dato sapere

---

[1310] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, Seminario de Historia 2011-2012, Universidad Complutense de Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, p. 23, https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-1-12.pdf.
[1311] A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 241.
[1312] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, cit., pp. 23 s.
[1313] *Ivi*, p. 24. Sul p.to v. anche A. SOTO CARMONA, *De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas*, in *Ayer*, n. 15, 1994, pp. 188 s.
[1314] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 242.
[1315] Cfr. Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, cit., p. 24.

quale sia stato il motivo decisivo che ha spinto le *Cortes* franchiste a votare in favore di una legge che nei fatti ne avrebbe decretato la "morte". Molto dipese, secondo Colomer, dalle speranze che il Governo riuscì furbescamente a suscitare in molti *procuradores* di tornare ad occupare i propri scranni, per via elettorale o grazie ad un'eventuale designazione regia[1316]. Questa opinione è coerente con quanto riferito da Suárez nel corso di un'intervista rilasciata un anno dopo l'approvazione della LRP ad Attard, futuro Vicepresidente del *Congreso de los Diputados*: "se non avessi avuto per le mani seggi senatoriali da offrire ai *procuradores* del *harakiri*, come avrei potuto portare avanti la riforma politica?". Da tale prospettiva, non è da escludersi che al positivo esito della votazione sulla LRP possa aver in buona parte contribuito il dato della quasi coincidenza tra il numero dei componenti delle *Cortes* dell'ultima legislatura del franchismo (531) e quello dei futuri seggi delle prime *Cortes* liberamente elette (350 per il *Congreso* e 207 per il Senato, senza contare i senatori di nomina regia). Questa circostanza, secondo Preston, «influenzò molti *procuradores*, al punto tale da condurli a credere di essere "veramente" rappresentativi [dei vari gruppi presenti nel Paese] e, quindi, a presumere che sarebbero stati semplicemente riconfermati dai loro riconoscenti elettori»[1317].

Sappiamo poi che Suárez e il suo entourage di governo misero in atto un'importante campagna persuasiva nei confronti dei singoli *procuradores*, organizzando una serie di riunioni informali e intrattenendo contatti diretti con molti di loro[1318]. Lo scopo era quello di convincerli, come raccontato dallo stesso Suárez, dell'«impraticabilità di un posizionamento regressivo»: nel nuovo scenario che stava prendendo forma, infatti, «avrebbero potuto giocare ancora un ruolo» e «non sarebbero rimasti emarginati»[1319]. Colomer riferisce che si giunse persino a minacciare i *procuradores* più recalcitranti con la pubblicazione di *dossiers* scomodi e di intercettazioni compromettenti[1320].

Certo è poi che, a dimostrazione della determinazione del Governo di portare a termine la riforma, alcuni tra i *procuradores* appartenenti al *tercio sindacal* meno propensi ad accettare il mutamento in atto furono inviati ad imbarcarsi su di una crociera in mezzo ai Caraibi per partecipare al VI Congresso Iberoamericano sulla Sicurezza Sociale che si svolse a Panama negli stessi giorni in cui fu discussa e votata dalle *Cortes* la LRP[1321]. Inoltre, per comprendere perché molti *procuradores* in un primo tempo incerti alla fine si decisero a prestare il proprio assenso alla LRP non deve trascurarsi il peso esercitato dal beneplacito da parte dei militari

[1316] Cfr. J. M. COLOMER, *El arte de la manipulación. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Anagrama, Barcelona, 1990, pp. 75 s., dal quale è tratta la citazione di Suárez riportata nel testo.
[1317] P. PRESTON, *The Triumph of Democracy in Spain* (1986), Routledge, London-New York, 2005, p. 76.
[1318] Cfr. M. CONTRERAS CASADO – O. CEBRÍAN ZAZURCA, *La Ley para la Reforma Polìtica: memoria y legimitad en los inicios de la Transición española a la democracia*, in *Revista de Estudios Polìticos*, n. 168, 2015, p. 103.
[1319] La testimonianza in questione è raccolta in C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002, p. 168.
[1320] J. M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español,* Anagrama, Barcelona, 1998, pp. 90 s.
[1321] Cfr. I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, cit., p. 43, il quale richiama la sorpresa e il disappunto con cui, nel corso del dibattito parlamentare sulla LRP, il presidente del gruppo parlamentare *Laboral Democrático* Lostau commentò la coincidenza temporale tra questi eventi.

al progetto di riforma governativo che Suárez riuscì ad ottenere l'8 settembre nel corso di un'importante riunione organizzata con i più alti gradi della Forze Armate[1322].

L'idea che, comunque, il fattore determinante ai fini dell'approvazione della LRP sia stato quello della sopravvivenza politica, ossia dell'ambizione covata da molti *procuradores* di proseguire la propria carriera nelle future *Cortes* democratiche, trova conferma nell'intervento, dal tono a metà tra il divertito e il sarcastico, pronunciato dal *procurador* Martìn Sanz nel *plenum* della *Cortes* poco prima della votazione della LRP: "Mi sembra meraviglioso e mi diverto molto ad ascoltare la discussione circa il fatto che le elezioni debbano svolgersi con una legge elettorale proporzionale o maggioritaria e le conseguenze di ciò che accadrà adottando un criterio o l'altro, perché so che in fondo ciò che tutti pensano è vedere se riusciranno a tornare qui in un modo o nell'altro. Questo è il problema"[1323].

Per quanto concerne invece il RDLNE, emerge che, sulla base dei vincoli fissati dalla LRP, gli aspetti relativi al sistema elettorale rimasti insoluti, che sarebbe spettato al Governo determinare, erano sostanzialmente tre: stabilire il numero minimo dei deputati da assegnare a ciascuna provincia, fissare la soglia di sbarramento per potere accedere al *Congreso* e selezionare una specifica formula proporzionale per la trasformazione dei voti in seggi. L'*Anteproyecto* del RDLNE prevedeva l'attribuzione di un minimo inziale di 4 deputati ad ogni provincia e stabiliva che i restanti sarebbero stati eletti in ragione di un deputato ogni 108.000 abitanti[1324]. Si optava per l'impiego della formula d'Hondt, «una delle formule proporzionali più penalizzanti»[1325], e si escludeva l'imposizione di una soglia di sbarramento a livello nazionale. La versione definitiva del RDLNE confermò la formula d'Hondt, fissando una soglia di sbarramento a livello circoscrizionale pari al 3 per cento[1326]. Quanto al numero minimo di seggi spettanti a ciascuna provincia si decise di passare da 4 a 2, posto che la soluzione inizialmente ipotizzata finiva per parificare ingiustamente le province più piccole con quelle maggiori[1327]. Per quanto concerne i rimanenti deputati, si stabilì che avrebbero dovuto essere eletti sulla base di una *ratio* pari ad uno ogni 140.00 abitanti o resto di popolazione superiore ai 70.000 abitanti.

1.2.3. Il tamaño *del* Congreso de los Diputados *nel dibattito costituente del 1978: una composizione variabile o fissa?*

[1322] L'importanza rivestita da questo elemento è sottolineata nelle memorie di F. SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas*, Planeta, Barcelona, 1993, p. 352, e G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *Rio arriba. Memorias*, Planeta, Barcelona, 1995, p. 270.
[1323] La citazione è riportata in I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, cit., p. 33.
[1324] M. HERRERO DE MIÑÓN, *Génesis del Real Decreto-Ley de marzo de 1977*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100, 2017, p. 45.
[1325] G. PACIULLO, *Il sistema elettorale della Cortes Generales in Spagna*, in A. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 343.
[1326] Cfr. J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, cit., p. 9.
[1327] Cfr. A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, cit., p. 271.

Allorché si discorre di sistemi elettorali e del loro impatto sul tipo di rappresentanza non deve essere sottovalutata quella che Rae definisce la «variabile abitualmente dimenticata»[1328], ossia le dimensioni dell'assemblea rappresentativa. Della decisiva importanza rivestita da questo elemento in termini di ricadute sul carattere più o meno proporzionale del sistema elettorale[1329] ne è una prova il dibattito svoltosi in sede costituente a proposito del numero dei deputati che avrebbe dovuto integrare la composizione del *Congreso*[1330].

La bozza redatta dalla *Ponencia*, già circolante nell'agosto del 1977, all'art. 58, c. 3, prevedeva che il *Congreso* avrebbe dovuto essere composto sulla base di un deputato ogni 75.000 abitanti o frazione superiore a 40. 000. Una soluzione del genere, stando al censimento demografico dell'epoca, avrebbe dato luogo ad un *Congreso* di 450 deputati. La proposta di ancorare il dato del numero dei deputati alla popolazione scomparve però dalla versione ufficiale dell'*Anteproyecto*. Tale soluzione non trovò il consenso del Gruppo comunista e dei Gruppi socialisti del *Congreso* e della Catologna, che presentarono ognuno un emendamento finalizzato a ripristinare la formulazione contenuta all'art. 58, c. 3, della bozza della *Ponencia*.

A questo punto, incominciò a prendere corpo l'idea di dotare il *Congreso* di un numero fisso di componenti. Il Gruppo socialista della Catalogna presentò in Commissione Affari Costituzionali del *Congreso* un emendamento *in voce* che comportava l'indicazione in Costituzione dell'esatto numero dei deputati: "Il *Congreso* si comporrà di 400 deputati distribuiti da una Legge organica in circoscrizioni provinciali, in proporzione alla popolazione e garantendo la giusta rappresentazione di tutte le zone del territorio". A tale iniziativa fece seguito la presentazione di un emendamento da parte del Gruppo Basco che in qualche modo anticipava quella che sarebbe stata l'opzione poi consacrata all'art. 68 della Costituzione. La formulazione era la seguente: "Il *Congreso* sarà composto da un numero di deputati non superiore a 400 né inferiore a 300".

La soluzione che sarà poi definitivamente accolta dalla Costituzione è quella riportata nell'emendamento *in voce* che il deputato Péces-Barba, a nome del Gruppo socialista del *Congreso*, riuscì a far approvare nella seduta plenaria del 20 giugno 1978, in virtù del quale sarebbe spettato alla legge elettorale determinare, entro il limite minimo di 300 e il limite

[1328] D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven - London, 1971, p. 158.
[1329] Come ricordato da M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p. 509, «una delle poche leggi sicure dei meccanismi elettorali è quella che afferma che tanto più alto è il numero dei seggi, tanto più alta è la proporzionalità che ci si può attendere». Sul p.to vedi anche H. PICADO LEÓN, *Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*, in *Revista de derecho electoral*, n. 6, 2008, p. 20.
[1330] Sul quale si veda, oltre ai già ricordati M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., pp. 519-526 e G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., pp. 83 ss., P. MELLADO PRADO, *Cronica parlamentaria de la elaboración de los articluos 68 y 69 de la Constitución española de 1978*, in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987, pp. 249-251 e S. SORIANO MORENO, *El sistema electoral de las Cortes Generales a través de su proceso de constitucionalización*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, pp. 575-587.

massimo di 400, il preciso numero dei deputati che avrebbe dovuto comporre *Congreso*. Il deputato e costituzionalista comunista Solé Tura criticò l'emendamento presentato da Péces-Barba, lamentando il fatto che qualora si fosse optato per una composizione minima del *Congreso* pari a 300 deputati si sarebbe rischiato di avere in futuro un *Congreso* di dimensioni inferiori a quello Costituente, che già apparivano insufficienti per assicurare il pieno dispiegamento del principio di rappresentanza proporzionale. Riducendo ancora il numero dei deputati, alla luce della riconferma della scelta di elevare le province a circoscrizioni, si sarebbe finito per attribuire una connotazione ancor più maggioritaria al sistema elettorale, benché se ne stesse proclamando la proporzionalità[1331].

Nella seduta plenaria del 12 luglio, il deputato Fraga intervenne nel dibattito a nome di AP, proponendo di rimettere la questione della fissazione delle esatte dimensioni del *Congreso* alla futura legge elettorale. Precisava poi che ai fini dell'individuazione del numero massimo dei deputati si sarebbe dovuto tenere conto della reale capienza delle sale in cui questi si sarebbero dovuti riunire. Nel corso della medesima seduta, sulla questione ritornò nuovamente Solé Tura, ancora per criticare la soluzione che si stava consolidando, sottolineando come la combinazione di un *Congreso* composto solamente da 300-350 deputati con circoscrizioni corrispondenti alle province e con l'assegnazione a ciascuna di queste di un numero minimo di seggi avrebbe reso matematicamente impossibile assicurare la proporzionalità a livello nazionale. Oramai rassegnato all'impossibilità di vincolare le dimensioni del *Congreso* al potenziale demografico del Paese, propose di elevare almeno a 350 il numero minimo dei deputati, ma tale emendamento non fu accolto.

Per quanto concerne il dibattito al Senato, fu ancora il Gruppo comunista a dar battaglia sul tema delle dimensioni della futura Camera bassa allo scopo di aumentarne i componenti, anche se alla fine verrà ribadita la soluzione prospettata dal *Congreso*. A titolo meramente esemplificativo si ricorda l'emendamento preordinato a ristabilire la formulazione originariamente contenuta nella bozza della *Ponencia* presentato alla Commissione Affari costituzionali del Senato dal comunista Martín Retortillo, ad opinione del quale il numero dei deputati non avrebbe dovuto essere rigido, bensì variabile, da determinarsi in rapporto alla popolazione, in quanto solamente orientandosi in tal senso sarebbe stato possibile salvaguardare il principio dell'eguaglianza del valore del voto.

2. ORIGINE E DEFINIZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE SPAGNOLO

[1331] L'elevato numero di province e, di conseguenza, la loro contenuta popolazione implicano che il numero dei saggi da ripartirsi tra le circoscrizioni sia per lo più molto basso. Stando alla distribuzione dei seggi tra province effettuata all'art. 19 del RDLNE, non molto dissimile all'attuale, notiamo che, tralasciando i territori di Ceuta e Melilla a cui erano stati riservati un solo deputato ciasuno, come previsto ancora oggi, in ben 43 su 50 delle restanti circoscrizioni provinciali i deputati da eleggersi furono meno di 9, ovverosia la cifra minima necessaria per garantire, secondo i calcoli eseguiti da J. R. MONTERO – R. GUNTHER, *Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, in AA. VV., *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 17, un'aggiudicazione dei seggi di carattere autenticamente proporzionale.

di *Gian Marco Verdesca*

2.1 Analisi degli articoli 68 e 69 della Costituzione Spagnola: la costituzionalizzazione del numero massimo e minimo dei deputati del Congreso, representación minima inicial e criterios de representación proporcional e i numeri del Senado tra componente fissa a suffragio diretto e componente variabile designata dalle *Comudidades Autonomas.*

Nella determinazione del dettato giuridico costituzionale spagnolo, assume una posizione centralissima e una propria rilevanza, indubbiamente, il tema inerente al sistema elettorale delle *Cortes generales* che individua una propria, puntuale e specifica consacrazione negli articoli 68 e 69 del testo costituzionale del 1978[1332]. Difatti, prendendo in considerazione lo sviluppo del processo costituente, che in tale dissertazione diviene un punto di riferimento imprescindibile poiché inevitabilmente prodotto e connesso non solo alla storia costituzionale spagnola ma in particolar modo finalizzato alla comprensione dell'influenza che tali *Cortes* rivestono nel quadro istitutivo spagnolo, le forze politiche dell'epoca deliberarono per la costituzionalizzazione di tale sistema elettorale, costituendo pertanto un precedente per dottrina costituzionale europea e allo stesso modo un vincolo per il successivo legislatore nazionale che avrebbe dovuto attenersi fedelmente alle condizioni strutturali poste dal precetto costituzionale. Da qui emerge chiaramente come il discutere del sistema elettorale abbia sempre configurato un tema delicato e peculiare in primis nella letteratura politologica e anche nella dottrina costituzionale secondo cui tale sistema ha costantemente svolto un ruolo chiave e molto significativo nella configurazione e nel funzionamento di un sistema politico nazionale originante delle conseguenze gravose sugli effetti della vita politico - partitica e specialmente sulla formazione, efficienza e stabilità della forma di governo tale che sia plausibile ritenere che un idoneo modello elettorale possa quindi imprimere fortemente sulla natura e sull'evoluzione del complessivo sistema politico.

Il contenuto di questi due articoli si pone rispettivamente come massima espressione delle scelte politiche e specialmente degli interessi strategici dei principali partiti spagnoli di allora che condizionarono pesantemente non solo la composizione e l'essenza stessa dei due rami dell'Assemblea spagnola quale *organo unitario a struttura complessa di tipo bicamerale*, in cui tale sistema avrebbe inevitabilmente favorito la forza politica del Partito Ucedista, nato propriamente durante gli anni della Transizione che fu l'artefice dell'elaborazione della Legge per la Riforma Politica del 1977 determinante, poiché, proprio il dispositivo elettorale contenuto in essa sarebbe stato recepito successivamente, con qualche innovazione, nel dettato costituzionale del 1978, venendo poi posto a fondamento della modalità elettiva delle *Cortes*. In primo luogo, l'art 68 CE[1333] rappresenta il parametro costituzionale di riferimento

[1332] Come si legge nel Preambolo (I, settimo cpv.) della *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimen Electoral General* (LOREG), il "texto costitucional acogio los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el *Real Decreto-ley"* del 18 marzo 1977 n.20° sua volta imperniato sulla *Ley para la Reforma Politica*.

[1333] Art. 68 Cost.: «1. Il Congresso si compone di un minimo di 300 a un massimo di 400 Deputati eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto secondo le condizioni stabilite dalla legge.

per la composizione del *Congreso de los diputatos* caratterizzato per la presenza di ben quattro elementi fondamentali in materia di legislazione elettorale, ove appunto emerge *prima facie* la decisa scelta da parte del costituente per la formula del principio di rappresentanza proporzionale basata su circoscrizioni provinciali, finalizzata a garantire evidentemente l'edificazione di un sistema politico ad un tempo rappresentativo e stabile e, l'opzione per il proporzionale piuttosto che per il sistema maggioritario risulterebbe comprensibile con la necessità di consentire il consolidamento degli allora embrionali partiti politici di massa rispetto ai precedenti leader indipendenti, sovente implicati con l'antecedente *regime franchista* che aveva inesorabilmente condizionato la storia politico-istituzionale spagnola per più di un quarantennio. Nel primo comma della suddetta disposizione normativa si statuisce la composizione fisica dell'organo assembleare [1334] che oscilla tra un numero minimo e un numero massimo di deputati, ovvero un minimo di trecento sino ad un massimo di quattrocento membri, con ciò precludendo al legislatore la plausibilità di predisporre una camera bassa articolata in un numero di seggi esorbitante rispetto ai valori stabiliti nella forbice. Un altro peculiare elemento normativo, se non il più considerevole in codesta analisi, è individuabile nel secondo comma del suddetto articolo in cui viene definita la circoscrizione elettorale spagnola corrispondente alla provincia e proprio tale determinazione avrebbe dato vita a numerosi contrasti non solo nella vita politica spagnola ma anche nella letteratura costituzionale successiva, in quanto primariamente, *l'identificazione* della circoscrizione elettorale nella provincia, storicamente, risentiva di una forte influenza o meglio di un significativo richiamo al precedente regime politico dittatoriale e, in secondo luogo è constatabile come il principio di proporzionalità consacrato al terzo comma abbia subito un considerevole limite, per cui *"la circunsciption electoral es la provincia"* [1335] poiché è

2. La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla saranno rappresentate ciascuna da un Deputato. La legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione.

3. Le elezioni si verificheranno in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale.

4. Il Congresso è eletto per quattro anni. Il mandato dei Deputati termina quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera.

5. Sono elettori ed eleggibili tutti gli spagnoli che abbiano la piena disposizione dei loro diritti politici. La legge riconoscerà e lo Stato faciliterà l'esercizio del diritto di voto per gli spagnoli che si trovino fuori del territorio di Spagna.

6. Le elezioni avranno luogo fra i trenta giorni e i sessanta giorni dalla scadenza del mandato. Il Congresso eletto dovrà essere convocato entro i venticinque giorni successivi alle elezioni».

[1334] Infatti, «L'art. 58.3 del *borrador* iniziale della Costituzione (v. *La Costitución Española de 1978,* numero monografico de *Documentación Administrativa*, n.180, 1982, 59 ss.) non prevedeva un numero fisso di deputati, stabilendo che "el Congreso se integra por un diputato por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000 a distribuir con arreglo a la población en los términos que establezca la Ley Electoral". Tuttavia, nell'art 59 dell'*Anteproyecto* della Costituzione (in B.O.C., n.44, 5 gennaio 1978, 669 ss.) sparì ogni riferimento al numero dei deputati, alla loro modalità d'elezione ed alla circoscrizione in cui dovevano essere eletti. Ciò provocò l'opposizione del gruppo comunista, socialista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti al fine di riprendere la formulazione iniziale dell'art 58.3. La *Ponencia,* con il voto decisivo dei rappresentati dell'UCD e di AP, respinse però la proposta di costituzionalizzare un sistema specifico di rappresentanza e di stabilire una correlazione tra numero della popolazione e numero dei seggi». Così in S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, Firenze University Press, 2005, p.87.

[1335] «La determinazione della provincia come circoscrizione elettorale, al pari delle città di Madrid e Barcellona e dei capoluoghi aventi almeno centomila abitanti, fu una delle modifiche introdotte dalle *Cortes* repubblicane con i decreti dell'8 maggio e del 5 giugno 1931 alla precedente legge elettorale, la c.d. Ley Maura (dal nome del capo dell'esecutivo) dell'8 agosto 1907. Ad inizio del processo di transizione politica seguito alla morte del Generale Franco (20 novembre 1975), si preferì mantenere la circoscrizione elettorale, sia per escludere le liste nazionali, sia per garantire a ciascuna provincia, per piccola che fosse, un adeguato numero di rappresentanti. Per questo motivo il secondo comma della

plausibile che un meccanismo elettivo di tipo proporzionale sia pienamente funzionale a riverberare i propri effetti quanto più ampie e soprattutto meno numerose siano le circoscrizioni elettorali di riferimento e più elevato sia il numero dei membri assembleari da eleggere[1336]; in aggiunta lo stesso comma secondo prevedendo che a ciascuna di codeste venga appunto attribuita una rappresentanza minima paritaria e, rimettendo la ripartizione dei seggi restanti a delle operazioni successive che possano provvedere a distribuirli in maniera proporzionale rispetto alla popolazione di cadauna, avrebbe generato pertanto una forma di attenuazione all'effetto proporzionale. Inoltre, la scelta propriamente della provincia come circoscrizione elettorale fu notevolmente favorita nell'iter costituente sia dalle forze politiche conservatrici, sia dai rappresentati nazionalisti baschi e catalani[1337], per manifeste ragioni di interesse politico, ovvero questi ultimi si appellavano ai rispettivi vantaggi che avrebbero potuto trarre dalla necessaria continuità con la precedente e già affermata normativa elettorale irrimediabilmente consolidatasi.

In Spagna diversamente, viene a concretizzarsi un sistema elettorale connesso al *Congreso* alquanto singolare[1338], perché - diviene infatti imprescindibile richiamare al lettore i punti

---

disposizione transitoria, della LRP, in attuazione della quale fu poi emanato il *Real Decreto-ley* 20/1977 in materia elettorale, conteneva una disposizione ("la circunscripción electoral sera la provincia, fijandose un numero minimo inicial de diputatos para cada una de ellas") quasi simile a quella definitiva contenuta nell'art 68.2 CE. Con tale disposizione, quindi, si sono costituzionalizzati i principi vigenti nella legislazione elettorale precedente»; così in MARTINEZ SOSPEDERA M., 1985, El *concepto constitutional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberania popular*, in AA.VV., *I Jordanas de derecho parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. II Madrid, Congreso de los Diputados, p. 989-1006.

[1336] Pertanto, dal momento in cui si preferirono circoscrizioni ridotte come quelle provinciali e al contempo, avendo limitato la possibilità di scelta dell'elettore, sono state inserite nel sistema proporzionale delle *correzioni* tali da determinare, sostanzialmente effetti maggioritari.

[1337] Le maggiori forze politiche presenti nella costituente, partirono da posizioni opposte. L'AP di Manuel Fraga Iribarne si schierò per la costituzionalizzazione del maggioritario "con el fin de evitar la caida en una crónica inestabilidad política futura" (v.l'emendamento n.735 all'art 59 dell' Anteproyecto presentato dal deputato Ortí Bordás) o, in subordine, per non costituzionalizzare alcun sistema elettorale. Il PSOE di Filipe Gonzales ed il PCE di Santiago Carillo, nonché il PNV e la *Minoría Catalana*, si schierarono, invece, per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale. A tale schieramento si unì, alfine, anche l'UCD di Alfonso Suárez, inizialmente incerta e propensa piuttosto, al pari di AP, a non costituzionalizzare alcuna formula elettorale. Testimoniano in modo significativo tale evoluzione i due interventi svolti a nome dell'UCD dall'on. Alzaga Villaamil e riportati nel suo *Comentario:* il primo, a favore della mancata costituzionalizzazione dei principi del sistema elettorale; il secondo a favore invece della costituzionalizzazione dei principi del sistema proporzionale corretto. In contropartita all'avvicinamento alle posizioni socialiste e di altri gruppi, l'UCD ottenne un sistema elettorale per il *Senado* simile a quello già esistente, con la sostituzione dei senatori regi con quelli regionali. Al termine, per ragioni diverse ma convergenti, le forze politiche raggiunsero un compromesso su un sistema proporzionale corretto, mantenendo pertanto fermi i principi posti nelle *Disposiciones transitorias* della LRP (art. 63 del *Dictamen della Comisión de Asuntos Constitucionales*).

[1338] La *costituzionalizzazione* nel 1978 del *principio proporzionale* trova il suo fondamento nel disfavore per la formula maggioritaria, adottata nella II Repubblica (dal 1931 al 1939). Il sistema maggioritario aveva contribuito ad una radicalizzazione del confronto politico, spingendo i partiti ad allearsi in due coalizioni che lasciavano poco spazio alle posizioni moderate ed aprendo la strada agli estremismi che sarebbero stati causa della guerra civile e dell'avvento del *regime autoritario franchista*. Fin da subito fu peraltro avvertita l'esigenza di adottare correttivi che garantissero la governabilità. La stessa Costituzione, se, da un lato, enuncia il criterio proporzionale, dall'altro, contiene una serie di prescrizioni (sul numero di deputati, sulla coincidenza tra circoscrizione elettorale e provincia, su un numero fisso di deputati da assegnare a ciascuna circoscrizione) che contribuiscono ad attenuare il carattere proporzionale del sistema elettorale. Le caratteristiche enunciate dalla Costituzione del 1978 erano del resto quelle del sistema elettorale adottato in via provvisoria l'anno precedente, che si proponeva di coniugare pluralismo politico e stabilità istituzionale, sistema elettorale poi ripreso dalla *Ley organica* del 1985 (LOREG).
Dopo la prima fase successiva alla caduta di Franco nel 1977, in cui il governo fu guidato dal partito centrista *Unión de Centro Democrático* (UCD), dal 1982 al 2015 la scena politica spagnola è stata dominata da due grandi partiti: a sinistra

cardine di tale disciplina nello svolgimento della trattazione - da una parte il numero dei deputati che compongono la camera è sostanzialmente basso - tra trecento e quattrocento - o ancora il numero stabilito in trecentocinquanta dal *Real Decreto-Ley 20/1977 del 18 marzo* e poi dall'art 162.1 della *Ley Organica 5/1985, de 19 de junio, del Regime Electoral General.* Differentemente, notevolmente articolato risulta essere il numero delle circoscrizioni provinciali[1339] costituenti il territorio spagnolo ovvero quarantasette peninsulari e tre insulari a cui devono essere assommate le due enclave situate in Nordafrica quali Ceuta e Melilla, per un totale complessivamente di ben 52 circoscrizioni[1340]. Conseguentemente, già allora la prima dottrina costituzionalistica, s'interrogava sulle singolari difformità che venivano a prodursi dalla materializzazione del sistema elettorale in siffatto modo, applicato in un ambito territoriale così vasto come quello delle circoscrizioni provinciali spagnole, il quale piuttosto che affermarsi come garante della proporzionalità elettorale, avrebbe prodotto concretamente delle limitazioni al criterio della proporzionalità stessa, infatti: « in Spagna i partiti medi e piccoli sono inoltre svantaggiati da un altro aspetto: la notevole disparità di grandezza demografica delle circoscrizioni che accentua ancor di più l'effetto di disproporzionalità. È noto che il numero di abitanti per provincia è altamente differenziato: si va da un minimo di centomila della provincia di Soria ad un massimo di quattro milioni e mezzo di quelle di Barcellona e Madrid. Nelle circoscrizioni minori non esiste praticamente alcuna *chance* per i partiti diversi dai maggiori, che non siano partiti locali o regionali (nazionali, secondo la terminologia spagnola), di arrivare alla spartizione dei seggi. Ciò avviene in almeno 30 delle 52 circoscrizioni, dove si registra infatti notevole dispersione di voti a tutto vantaggio di uno o di due grandi partiti. Tanto più piccola è la circoscrizione tanto più si alza la percentuale di voti che un partito deve raggiungere per conseguire un seggio».[1341] Ragion per cui era già plausibile da allora comprendere come il sistema definito dall'art 68 CE avesse generato una forma di dis-rappresentatività territoriale, poiché il combinarsi di quell'assetto giuridico costituzionale di variabili avrebbe determinato *una sovrarappresentazione* delle piccole

il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), a destra il *Partido popular* (PP), che si sono sempre alternati al governo. Il *sistema elettorale* ha contribuito al rafforzamento dei due partiti. Come si è già detto, pur essendo il sistema formalmente proporzionale, alcune caratteristiche, *in primis* la presenza di piccole circoscrizioni che eleggono un numero ristretto di candidati, fanno sì che esso produca effetti tendenzialmente maggioritari, *sovrarappresentando i partiti maggiori* che si presentano su scala nazionale.
Effetti di *sovrarappresentazione* riguardano anche i partiti fortemente radicati a livello regionale, mentre sono correlativamente *sottorappresentati* i partiti minori di livello nazionale.
La distribuzione parlamentare dei seggi mostra così una forte rappresentanza dei due partiti maggiori, affiancati da una serie nutrita di partiti minori che dispongono di un numero piuttosto esiguo di seggi.

[1339] Secondo M. CACIAGLI, nell'evoluzione del processo costituente fu la fazione politica implicata col regime - il Partito Ucedista quindi - ad indirizzare per le circoscrizioni di tipo provinciali, sia per ostacolare la creazione delle autonomie regionali, sia perché per la maggior parte di orientamento conservatore, identificandosi con zone più povere e meno popolate. Per questo motivo l'autore ritiene imprevisto l'effetto prodotto favorevolmente ai partiti minori d'impianto territoriale circoscritto.

[1340] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCIA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p.510. «Il comma 2 dell'art 68 afferma perentoriamente: «La circoscrizione elettorale è la provincia». Alle 50 province spagnole lo stesso comma aggiunge i due territori africani di Ceuta e Melilla, per un totale di 52 circoscrizioni. La scelta del costituente spagnolo non è stata facile: proprio per la sua importanza è stato questo il punto più controverso. Alla fine, è stato privilegiato un organismo amministrativo-territoriale esistente, creatura burocratica dello Stato centralista, come tale ribadito dal franchismo ma rifiutato nelle regioni più ricche di autonomia».

[1341] Idem, pag. 511

circoscrizioni - che dal punto di vista storico in quel tempo rappresentavano nel quadro politico - istituzionale i territori più sottosviluppati economicamente, socialmente e politicamente più conservatrici - e *una sottorappresentazione* delle circoscrizioni più grandi con evidenti vantaggi in termini di seggi per i partiti nazionali maggiori a detrimento invece dei partiti nazionali di medie e piccole dimensioni[1342]. Infine, al terzo comma dell'articolo 68 CE viene esplicitamente consacrato il principio fondamentale di tale sistema elettorale con cui le forze politiche della fase costituente hanno volutamente vincolato la procedura di designazione dei deputati, stabilendo che la rispettiva elezione avrebbe avuto luogo nell'ambito di ogni circoscrizione sulla base del *criterios de rapresentación proporcional*[1343].

Focalizzando l'attenzione propriamente sul principio di rappresentanza proporzionale consacrato formalmente nel dettame costituzionale, è plausibile giungere ad una precipua osservazione ovverosia che l'attuazione del suddetto principio nel concretizzato sistema elettorale dev'essere letto necessariamente in combinato disposto con le tre altre variabili determinate dal Legislatore che imprimono significativamente sul suo funzionamento effettivo e, precisamente:« le interpretazioni espresse intorno a questo precetto, in una prospettiva giuridica, sono state molteplici e diverse, come del resto non poteva non essere. Ciononostante, la spiegazione più accreditata, e a sua volta rispettosa della interpretazione letterale del testo costituzionale, probabilmente è quella proposta da Montero e Vallés in un recente scritto sulla riforma elettorale. Secondo tali autori, a fronte di altri tentativi dottrinali per salvare la proporzionalità globale del sistema elettorale risultante dalla congiunzione degli elementi citati, l'art. 68 suindicato non costituzionalizza tanto un principio di rappresentanza proporzionale quanto una determinata formula elettorale. Di conseguenza, secondo questa interpretazione, il testo costituzionale è soddisfatto con la istituzione di una qualsiasi fra le formule elettorali presenti nel panorama dottrinale, senza preoccuparsi se i risultati pratici della applicazione di questa siano più vicini ai sistemi elettorali propri del principio maggioritario» [1344]. Da qui è possibile richiamarsi all'opinione comune della dottrina maggioritaria circa, appunto, la sussistenza di veri e propri *effetti correttivi* introdotti nel

[1342] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.91, secondo cui: «Il valore iniziale del voto degli elettori residenti nelle prime è, infatti, maggiore, di quello degli elettori residenti nelle seconde perché in queste ultime occorrono più voti per essere eletti. Per questo motivo si è parlato di costituzionalizzazione del "voto rinforzato per ragioni di residenza", ritenendosi l'art. 68.2 CE "una disposizione costituzionale incostituzionale" perché in contrasto con il supremo principio democratico dell'eguaglianza del voto, ricavabile, in mancanza di un espresso riconoscimento nell'art. 68.1 CE, dal combinato disposto degli art. 1.2 (sovranità popolare) e 14 CE (principio d'uguaglianza formale). La ragione di tale scelta, voluta dal partito di maggioranza relativa dell'UCD ed appoggiata da *Alianza Popular* (AP), va ricercata nell'iniziale tradizione prevalentemente rurale e conservatrice delle province minori, cui si opponeva il carattere per lo più urbano e progressista di quelle maggiori. Inoltre, nelle intenzioni dei proponenti, il maggiore potere politico assegnato alle province minori ne avrebbe favorito lo sviluppo economico». Oltre a ciò l'autore sostiene come alla base del modello consacrato ex art 68 CE, vi sia stato un accordo reciproco tra la destra conservatrice - favorevole all'attuazione delle province come circoscrizioni elettorali - e la sinistra e i partiti di opposizione - favorevoli alla costituzionalizzazione della formula proporzionale esplicitamente nel testo - identificando quindi convenienze politiche reciproche, in quanto scartata l'opzione per il maggioritario si escludesse completamente dal testo ogni riferimento alla materia elettorale.

[1343] Il principio proporzionale è stabilito persino come modalità elettiva degli organi rappresentativi delle Comunità Autonome ex art. 152.1 CE - in base al quale le assemblee legislative delle Comunità autonome devono essere elette secondo un sistema di rappresentanza proporzionale.

[1344] L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 369.

quadro costituzionale e garantiti per l'esattezza dall'applicazione delle tre variabili ex art. 68 CE, la cui inclusione nel testo ha generato inevitabilmente un sistema proporzionale fortemente corretto [1345] caratterizzato da una serie di elementi di razionalizzazione, funzionalizzati non alla semplice fotocopia di un pluralismo sociale - ovvero il principio proporzionale - ma diretti ad una sua modifica in funzione della decisione - ovvero il principio maggioritario[1346].

Logicamente oggigiorno, risulta plausibile la scelta fatta allora dalle forze politiche[1347], partecipi al processo costituente, il quale nel suo svolgimento si strutturò tra fasi alterne e complesse ricche di scontri e negoziazioni in particolar modo sul contenuto essenziale dell'art. 68[1348], ove paradossalmente esse stesse finirono per riconoscere una forma di dignità costituzionale al sistema elettorale già vigente, adottato precedentemente dal governo Suarez che era diretto al regolamento della composizione delle *Cortes costituenti* [1349]. E difatti l'impasse politico che venne a determinarsi tra il partito di governo - *Unión de Centro Democrático*- e il partito d'opposizione più affermato - *Partido Socialista Obrero Español*- relativamente alla disciplina elettorale applicabile al *Congreso* fu oggetto di risoluzione mediante un accordo tra le rispettive, tendente al recepimento nel dettato costituzionale, di quei principi basilari su cui si reggeva l'impianto elettorale del 1977 - un sistema, da come è stato acclarato, sottoposto ad una serie di interventi correttivi e conseguentemente produttivo di effetti maggioritari o pseudo-maggioritari che ha trovato una propria consacrazione costituzionale - difatti :« come quasi tutti i sistemi elettorali, anche quello della Spagna postfranchista è nato da un compromesso fra i maggiori attori politici nella fase di transizione da un regime politico all'altro. Il compromesso fu però governato e imposto dalla "coalizione dominante" che era uscita dal ventre del regime. I rapporti di forza e il contrasto della

[1345] Secondo MONTERO e VALLES, sarebbe più corretto definire il sistema proporzionale spagnolo "como sisitema mayoritario (bien que *atenuando*) que como proporcional (aunque se le adjetive de *impuro o imperfecto*)". Altri hanno parlato piuttosto di sistema proporzionale "atenuado" come DE ESTEBAN, LOPEZ GUERRA o "matizado" PECES-BARBA MARTINEZ.

[1346] In un'ottica più complessiva, non può negarsi che il combinato disposto delle norme costituzionali e di quelle ordinarie abbia attribuito in realtà ad un sistema elettorale formalmente proporzionale, "fortemente corretto", degli effetti chiaramente maggioritari.

[1347] I gruppi socialisti e comunisti, ma anche la rappresentanza nazionalista catalana e basca, non solo sostennero il richiamo in Costituzione ai criteri della rappresentanza proporzionale, ma si batterono anche per un accrescimento reale del grado di proporzionalità del sistema, attraverso la riforma, con la LOREG del 1985, del modello adottato dalle ultime Cortes franchiste nel 1977. Sul punto C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?,* in Rass. Parl., fasc. 1 /2011, p. 179 ss.

[1348] Relativamente all'introduzione dell'art 68 CE: «In ogni caso, sarebbe errato pensare che questa formale, apparente e polemica pretesa di proporzionalità del sistema elettorale spagnolo per le elezioni del Congresso dei deputati non sia stato un effetto in buona misura cercato, che si è intrufolato, come un commensale non invitato, nel testo costituzionale. Conviene ricordare che l'attuale art. 68 è «figlio legittimo ed erede universale» delle norme che regolarono le elezioni costituenti del giugno del 1977, in particolare la Legge per la Riforma Politica la cui Disposizione aggiuntiva, che conteneva le basi del regime elettorale recitava: «Si applicheranno disposizioni di correzione per evitare frammentazioni eccessive della Camera, per la cui efficacia saranno fissati […]». In questo modo si intendeva, nella fase iniziale della transizione politica, annientare uno dei demoni familiari alla società spagnola mantenuto vivo dal franchismo: la ingovernabilità del popolo spagnolo a causa dell'estrema frammentazione dei suoi orientamenti politici». Così L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 369 ss.

[1349] Normativa elettorale sancita nella *Ley para la Reforma politica* n. 1 del 4 gennaio 1977 e nel *Real Decreto Ley* n. 20 del 18 marzo 1977.

transizione, avvenuta secondo una *reforma pactada* e non secondo una *ruptura* che le forze antifranchiste avevano reclamato ma che non erano riuscite ad ottenere, consentirono al partito di governo, la *Unión de Centro Democrático (UCD),*composto in gran parte da ex esponenti del franchismo, di far accettare ai partiti dell'opposizione in sede di elaborazione della Costituzione, lo stesso sistema con il quale erano state elette le prime Cortes democratiche nel giugno 1977»[1350]; perciò tale determinazione attuatasi nell'*iter costituente* spagnolo può essere letta e compresa alla luce di specifiche esigenze politiche e sociali legate ineludibilmente alla fase della Transizione, ovvero l'esecutivo di Suarez era mosso da un intento precipuo anche nella determinazione del meccanismo elettorale, quello di garantire un mutamento politico - istituzionale nella società spagnola, per decenni sottoposta alle funeste vessazioni della dittatura, pacifico ed equilibrato nell'ottica di instaurare un nuovo regime[1351] che fosse pienamente democratico e pluralista, la cui massima ambizione sarebbe stata la stabilità governativa e l'affermazione dei supremi principi costituzionali *quali il pluralismo politico[1352] che assicurato dal sistema elettorale si attestava come una delle priorità del patto sociale*. In ragione a tale funzionamento, il sistema spagnolo consente conseguentemente al partito di maggioranza relativa di conquistare una totalità di seggi più che proporzionale rispetto ai voti ottenuti, fino ad ottenere in alcuni casi la maggioranza assoluta. Naturalmente codesto meccanismo ha in modo costante favorito e generato degli effetti propizi sullo sviluppo della stabilità governativa « favorendo un certo bipartitismo a livello statale, si pretende di raggiungere una maggiore stabilità governativa e creare con esso condizioni più favorevoli alla governabilità del paese in linea con il « parlamentarismo razionalizzato» che emerge da altri enunciati del testo costituzionale»[1353]; si è potuto in tal modo incidere primariamente sulla forma di governo parlamentare, indirizzandola in senso maggioritario e al contempo ha garantito al suo interno la preminenza del Premier ovverosia l'affermazione del *leader* del partito vincente quale capo di Governo. Di peculiare osservazione è il punto di vista della dottrina contemporanea circa gli effetti generati dalla meccanica elettore, secondo cui:« Ed invero, l'analisi delle consultazioni a partire dal 1977 ad oggi rivela che il modello "paramaggioritario" spagnolo non soltanto tende a favorire, in ciascuna elezione, i due principali partiti, ma anche che la percentuale di voti conseguita da

---

[1350] M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. Massari – G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 131 ss.

[1351] Interessante ripotare delle considerazioni in tal proposito, autorevoli, rispettivamente: «Un bilancio del contrastato cammino che ha condotto alla formulazione degli art. 68 e 69 e la riflessione sul loro contenuto e le loro conseguenze politiche inducono ad un giudizio non troppo lusinghiero sull'opera dei costituenti spagnoli. Questi ultimi non hanno davvero fornito una mirabile prova di fantasia legislativa, né di coraggio politico. Per ambedue le carenze vanno chiamate in causa tutte le forze politiche, ma principalmente i due maggiori partiti che, nella ricerca (legittima) di un equilibrio hanno mostrato più opportunismo e prudenza che capacità intuitive ed ardimento per affrontare nuove frontiere. Le soluzioni adottate, ripiegandosi sullo *status quo*, possono forse venir salutate come un ulteriore frutto di quel realismo politico tante volte apprezzato dagli osservatori nella gestione di una transizione senza rottura. Ma vanno viste anche come un freno rispetto alle prospettive di innovazione ed alle riforme istituzionali che potrebbero consentire al sistema politico in formazione di rispondere meglio alle domande vecchie e nuove della società civile. [..] Ma è pur vero che la costituzione ha recuperato un sistema elettorale voluto dalla Legge per la Riforma Politica, cioè prodotto dalle ultime cortes franchiste e di un governo non democraticamente legittimato, ben accolta da tutti gli eredi del franchismo. Una normativa concepita, ed accettata, come provvisoria, come propria di uno stato di necessità - il prudente distacco senza traumi dal passato - è divenuta definitiva, consacrata per il futuro come norma costituzionale». Così M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p.539 ss.

[1352] Consacrato dal testo costituzionale spagnolo all'art 1.1 CE quale valore supremo dell'ordinamento giuridico.

[1353] L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 382.

questi ultimi è progressivamente aumentata, specialmente nelle circoscrizioni di dimensioni "piccole" (quelle che assegnano, cioè, un numero di seggi pari od inferiore a 5). Tale fenomeno si spiega con esigenze di coordinamento del "voto strategico" da parte degli elettori ed è – come si può comprendere – un ulteriore elemento che avvicina il sistema spagnolo ai modelli maggioritari. Al contempo, però, le tornate elettorali del 2015 e del 2016 paiono dimostrare che esso non pone completamente al riparo dai rischi di instabilità».[1354]

Nella conformazione del quadro costituzionale spagnolo viene ad affermarsi e ad affiancarsi al *Congreso*, un altro organo significativo ovvero *il Senado*[1355] la cui fonte di legittimità costituzionale è rinvenibile nell'art. 69 CE, concepibile come organo a composizione variabile, ove quattro quinti dei senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale su base provinciale mentre per il restante quinto, è composto da senatori designati dalle Comunità Autonome configurandosi di conseguenza come organo a composizione mista, in cui più di 200 senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale mediante un sistema maggioritario, con collegi plurinominali su base provinciale ed a voto limitato[1356]. Originariamente nei progetti del Costituente la funzione svolta dalla Camera Alta sarebbe dovuta essere sostanzialmente differente - come Camera di rappresentanza delle *regioni* e delle *nazionalità* - poiché nella bozza della *Ponencia* dell'agosto 1977 si prevedeva che la composizione fisica dell'organo fosse determinata da rappresentanti delle comunità, ossia che «i senatori sarebbero stati eletti dalle assemblee legislative delle Comunità autonome fra i loro membri, per un periodo uguale alla loro legislatura, secondo un sistema di rappresentanza proporzionale ed in modo che sia assicurata la rappresentanza alle diverse aree del

---

[1354] A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, Ledizioni, Torino, 2018, p. 47.

[1355] Art. 69 Cost.: «1. Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale.
2. In ogni provincia si eleggeranno quattro Senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto per i votanti di ciascuna di esse, con le modalità indicate da una legge organica.
3. Nelle province insulari ogni isola o loro raggruppamento con *Cabildo o Consiglio Insulare*, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori — Gran Canaria, Mallorca e Tenerife — e uno nelle seguenti isole o raggruppamenti di isole: Ibiza - Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma.
4. Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due senatori.
5. Le Comunità Autonome designeranno inoltre un Senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. La designazione spetterà All'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo Collegiale Superiore della Comunità Autonoma conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale.
6. Il Senato è eletto per quattro anni. Il mandato dei Senatori cessa quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera».

[1356] «Ben diversa sarebbe stata la composizione del *Senado* se fosse stato approvato l'art. 60 dell'*Anteproyecto* della Costituzione che, ispirandosi al modello federale, ne faceva una "Cámara autonómica" ("El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España"). Nel corso dei lavori della costituente, tale prima formulazione fu però superata in favore di altre, in base alle quali il *Senado* si poneva: a) dapprima come assemblea rappresentativa "de las diferentes entitades territoriales que integran España en los términos que determine le ley orgánica" (art.64 dell' *Informe* [relazione] della *Ponencia*, che decostituzionalizzava la materia, rinviando ad un'apposita legge organica); b)indi, come camera di rappresentanza delle province, ciascuna delle quali avrebbe eletto quattro senatori; c) infine, come camera ibrida di rappresentanza territoriale, che avrebbe integrato il proprio carattere sostanzialmente provinciale con una certa presenza delle Comunità autonome». Così in F. SEGADO, *Artículo 69: el Senado*, in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, Cortes Generales - Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1996, p.179 ss.

Territorio»[1357]; ragion per cui l'intenzione originaria sarebbe stata completamente differente, tesa concretamente alla valorizzazione del Senato quale camera rappresentativa territoriale ed indirettamente a garantire in tal modo, ossia sulla base di codesta costruzione giuridica una valorizzazione del complesso delle comunità autonome spagnole nel quadro costituzionale.

La vicenda storica però anche in tal caso avrebbe assunto dei risvolti differenti, in particolar modo a causa delle posizioni assunte dalle forze conservatrici [1358] in concomitanza alla redazione dell'art. 69 CE, infatti anche in tal caso viene ripresa come circoscrizione elettorale non l'assetto delle *comunidades autonomas* - sinonimo quindi di innovazione e progresso, ma l'assetto delle *circoscrizioni provinciali,* già poste alla base della conformazione dell'art. 68 CE e, alle cui province vengono attribuiti quattro seggi senatoriali predeterminati - in realtà l'elettore dispone di un numero di preferenze pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Il voto è infatti espresso attraverso tre preferenze nelle circoscrizioni provinciali che assegnano quattro senatori, due in quelle che ne assegnano tre, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. Sono proclamati eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti fino ad esaurimento dei seggi assegnati alla circoscrizione - ricollegandosi pertanto al precedente sistema attuato dalla *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* - e causando perciò una significativa svalutazione dell'assetto autonomico ed in particolar modo la vanificazione del sogno di un *Senado* che avrebbe potuto divenire il riferimento centrale nello sviluppo delle *comunidades autonomas*[1359], attribuendo ancor più valore all'imprescindibile principio di solidarietà.

Quindi in tale contesto lo stesso organo più che operare come Camera di rappresentanza territoriale tende ad operare come Camera di riflessione, in quanto può deliberare solo su progetti di legge già discussi nel Congresso, così come lo stesso *Senado* è privo di poteri in materia fiduciaria e, tra l'altro è necessario sottolineare come codesto sistema si caratterizzi per la non perfetta parità bicamerale, la cui ratio è individuabile sostanzialmente nella

[1357] M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, cit., p.527 ss.

[1358] Relativamente all'accordo sull'art 69 CE: «Anche il senato era stato evidentemente oggetto di quelle trattative; ma l'accordo finale era stato trovato fra i soli UCD e PSOE, mentre gli altri gruppi si erano rifiutati di aderire. La novità del 20 giugno era infatti un emendamento *in voce* che rovesciava completamente l'impostazione data fino a quel momento alla natura e al ruolo del Senato. L'emendamento infatti riproponeva come base elettorale le province, attribuendo a ciascuna di esse quattro seggi senatoriali, esattamente come aveva prescritto la Legge per la Riforma Politica. Poi, per quanto riguarda le comunità autonome, l'emendamento assegnava loro una rappresentanza di due senatori, proposti dalle assemblee ma (si noti) nominati dal re; alle comunità uniprovinciali si assegnava un solo senatore. Le autonomie regionali erano quindi irrimediabilmente mortificate, mentre si tornava ad esaltare la dis-proporzionalità a favore delle province minori». Idem, p. 529.

[1359] Nell'evoluzione del dibattito politico dell'epoca per ciò che concerne la conformazione dell'art. 69 CE e quindi inerentemente alla concreta funzione che avrebbe dovuto esplicare ed esercitare la Camera Alta, vengono a delinearsi due posizione differenti e contrastanti a livello politico, contrassegnato primariamente da un significativo scontro tra due fronti, da una parte i conservatori di UCD e AP che proponevano un Senato sul modello già esistente e sancito nel 1977, la cui base elettorale sarebbero state le province spagnole - così come nel caso del Congresso - a tutela ed affermazione da una parte del bicameralismo parlamentare, determinando un contrappeso alla Camera bassa e dall'altra al principio di uguaglianza tra i diversi popoli; differentemente la posizione delle forze di sinistra quali PCE, PNV e del partito socialista aragonese patteggiavano per la conformazione di un Senato quale camera delle rappresentanze territoriali a tutela del sistema autonomico e regionalistico, constatando il significativo ostacolo che avrebbe costituito un organo simile, il quale piuttosto che rappresentare una Camera dalle funzioni innovative e centrali si attestava come Camera fotocopia del *Congreso* significativamente limitata nell'esercizio delle sue funzioni. Rilevante in tale contesto fu il silenzio del PSOE, silenzio segnato dall'accordo siglato con le forze conservatrici favorevoli alla strutturazione della Camera in termini simili.

differente composizione[1360] esistente tra le due Camere, in cui il peso del Congreso appare preponderante. Per ciò che concerne il meccanismo elettorale alla base elettiva del Senato, è possibile affermare che si tratti di un maggioritario, la cui peculiarità è riscontrabile in due elementi fondamentali; in primis la composizione fisica dell'organo, in cui appare ridotto il numero dei senatori elettivi e secondariamente l'assegnazione a ciascuna provincia di un eguale numero di senatori da eleggere, indipendentemente dalla dimensione demografica. Questa impostazione, dunque, ha generato delle conseguenze evidenti ossia una forma di sovrarappresentatività delle province meno popolose e una sottorappresentatività delle province più popolose come verificatosi precedentemente per la *Camera bassa* con tutte quelle ripercussioni derivanti da suddetta impostazione, prima fra tutti dis-proporzionalità elettorale e connesse disparità territoriali.

Un altro aspetto peculiare che emerge nella disciplina sistematica della Camera Alta, è inerente alla composizione fisica della stessa, poiché essa può essere in concreto distinta tra una maggioranza di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale e, una residuale componente "designati dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome". In tal caso, il comma V dell'art. 69 CE prescrive che i suddetti senatori vengano appositamente *designati* dall'organo legislativo - tra i rispettivi membri, come spesso accade, e difatti nell'ordinamento spagnolo vige la compatibilità di mandato [1361], in quanto membro congiuntamente dell'assemblea legislativa regionale e membro del *Senado* - della rispettiva comunità autonoma o in caso in mancanza dall'organo esecutivo. E in questo contesto appare certamente meritevole d'attenzione il rapporto che viene a definirsi tra i *senatori designati*[1362] e la rispettiva comunità regionale di provenienza in cui vige centralmente il divieto di vincolo di mandato imperativo ex art. 67.2 CE cosicché queste ultime siano impossibilitate sia ad attribuirgli delle istruzioni giuridicamente vincolanti, che revocare il rispettivo mandato in caso di loro inottemperanza. In realtà l'impostazione che si viene a realizzare in tale rapporto è riconducibile fondamentalmente al comma V dell'art. 69 CE dal momento in cui afferma

[1360] Circa la differente composizione e il non perfetto *bicameralismo spagnolo*: «infatti mentre il sistema elettorale per l'elezione del Congresso è proporzionale (con il correttivo indicato dalla prima disp. trans.), quello per il Senato è maggioritario con previsione di un numero fisso (4 tranne che per le province insulari, Ceuta e Melilla) di senatori per provincia. Il Senato si configura quindi come la Camera di rappresentanza delle province, lasciando intravedere la possibilità che questo possa trasformarsi in futuro nella Camera rappresentativa delle regioni». Così, E. BUONPENSIERE, *Il regime transitorio delle istituzioni*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), Una *costituzione democratica per la Spagna*, Milano, Franco Angeli, 1978, p. 79 ss.

[1361] Per ciò che concerne *la compatibilità tra cariche:* «Del resto, un'indiretta conferma di ciò la si ritrova nello stesso primo comma del medesimo articolo, laddove è sancita la compatibilità tra la carica di parlamentare regionale e quella di membro del *Senado*. Lo stesso *Tribunal Constitucional*, già in una delle prime sue sentenze, ha riconosciuto ampia facoltà in materia alla potestà statutaria delle Comunità autonome. Esse, pertanto, possono legittimamente stabilire che i senatori designati restino in carica per tutta la durata dell'Assemblea, anche quando questa oltrepassi il termine della legislatura del *Senado*». Così, S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.126.

[1362] I senatori designati dai Parlamenti delle Comunità autonome spagnole lo sono in ragione di uno per ciascuna Comunità e di uno ulteriore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio. Pertanto, il numero di senatori designati può risultare variabile (a seguito di variazioni nella popolazione della Comunità). Ogni Comunità disciplina autonomamente il procedimento per l'elezione dei senatori in quota 'designazione'. Unico requisito richiesto dalla Costituzione è quello di assicurare adeguata rappresentanza proporzionale, circostanza che presuppone la riserva di un numero di seggi proporzionale alla forza numerica dei Gruppi parlamentari rappresentati all'interno delle Assemblee parlamentari delle Comunità. Alcune Comunità richiedono o ammettono che l'elezione avvenga tra
gli stessi membri del proprio Parlamento, con la conseguenza che l'eletto assume un doppio mandato; altre escludono, invece, tale eventualità.

che questi senatori, siano designati appositamente dall'organo legislativo della Comunità e non delegati, eletti o nominati dallo stesso e, logicamente è plausibile reputare che tali *senatori designati* tendano non a rappresentare od esprimere territorialmente la rispettiva comunità di provenienza ma le rispettive forze politiche in esse presenti che mediante questi ovvero la di loro attività politica, sono di seguito rappresentate proporzionalmente in *Senado*. Sulla base di codesta ricostruzione appare chiaro quale sia il punto focale nel rapporto intercorrente tra organo designante e membro designato, naturalmente i partiti politici, ragion per cui risulta possibile ritenere che questa specifica categoria di senatori designati sia piuttosto espressione di una rappresentanza politica posta quindi sullo stesso piano della maggioranza di senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, in cui il fine ultimo che viene a profilarsi in codesta costruzione giuridica si concretizzi appositamente nella capacità per tutti i componenti della Camera Alta di coniugare ed integrare l'interesse territoriale specifico delle singole Comunità con l'interesse politico - nazionale spagnolo, grazie appunto all'attività consapevolmente realizzata dai partiti politici in termini di composizione e di mediazione dei diversi interessi.

2.2 Disamina della Ley Organica del Régimen Electoral General (n.5/1985).

Oltre ai parametri costituzionali di riferimento in materia elettorale, la suddetta disciplina avrebbe trovato piena definizione con un intervento successivo da parte del Legislatore spagnolo, e precisamente nel 1985, attraverso l'approvazione della *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio, del Régimen Electoral General*[1363]. Tale disciplina del *regime elettorale generale*[1364] avrebbe individuato una propria concretizzazione in una fonte normativa peculiare e, pertanto, appare necessario comprendere innanzitutto le ragioni circa l'utilizzo di codesta specifica fonte normativa - la cosiddetta legge organica, oggetto di profonda riflessione sia in dottrina[1365] che in giurisprudenza[1366] - in primis ciò è riconducibile ad un

[1363] Più comunemente definita LOREG.

[1364] Interessante sul punto la nozione determinata dalla giurisprudenza costituzionale, ove per *régimen electoral general,* si fa riferimento*:* «las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos» (Tribunal Constitucional, sentencia de 16 de mayo de 1983). L'importanza della *Ley Orgánica* nell'ordinamento è stata, infatti, più volte sottolineata dal Tribunale costituzionale che, lungi dal considerarla unicamente come una norma di sviluppo immediato della Costituzione in quegli aspetti generali o fondamentali dell'ordine costituzionale, l'ha valutata come una sorta di opera complementare a quella del costituente (STC 135/2006 del 27 aprile).

[1365] Richiamo esplicito alla *ratio* insita nella legge organica: «Una seconda allusione esplicita al tema elettorale nella Costituzione spagnola appare nell'art 81 che riserva alla Legge organica di regime elettorale generale (per la cui elaborazione, deroga e riforma è necessaria la maggioranza assoluta della Camera bassa), l'approvazione del «Regime Elettorale Generale». In questo modo, mentre sottrae ai poteri legislativi autonomistici la possibilità di regolare «gli aspetti primari e centrali nel regime elettorale» (STC 38/83 del 16 maggio), il costituente manifesta ugualmente la volontà di dotare la legislazione elettorale della massima legittimità e consenso». In tal modo, L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 367.

[1366] Il tribunale costituzionale ha cercato anche di fornire un chiarimento in merito al profilo materiale della legge organica, identificabile con il termine *"electoral".* La sentenza del Tribunale Costituzionale n.74 del 14 giugno 1984 ha affermato che, perché una legge possa essere definita "elettorale", deve almeno contenere il nucleo centrale della

espressa previsione di riserva di legge, ossia il Costituente stesso, nella predisposizione del dettame costituzionale, stabilì nell'art. 81 CE[1367] che la materia elettorale avrebbe trovato una propria materializzazione solo in una specifica legge organica, a cui si richiede congiuntamente per la sua «approvazione, modifica o deroga» la maggioranza assoluta dei membri del Congresso. Quindi, la peculiarità di codesta normativa individua una sua puntale ragione, ovvero il vincolare la definizione della materia elettorale a tale specifica fonte normativa può essere letto alla luce di determinate esigenze o di determinate scelte mirate, prima fra tutte la centralità che può assumere la disciplina elettorale all'interno di un sistema democratico; innanzitutto in quanto funzionalizzata a garantire massimamente l'attuazione del diritto di voto - che individua un proprio riconoscimento costituzionale imprescindibile all'art. 23 CE[1368] - e naturalmente in connessione a ciò si fa riferimento principalmente al significativo valore di incidenza di cui tutti i sistemi elettorali sono capaci di esplicare sulla stabilità governativa ossia sulla forma di governo in cui operano, dimostrando in tal modo quella particolare contezza esistente circa codesta materia da parte delle forze politiche, durante il processo costituente.

Sostanzialmente dall'analisi del contenuto della LOREG: « la struttura della *Ley* ripropone questa duplice finalità che è condizione della sua natura: il testo si suddivide in una prima parte che contiene le disposizioni generali che si applicano a qualsiasi elezione diretta a suffragio universale, e in una seconda parte che disciplina i diversi tipi di elezioni»[1369], si delinea in tal modo una regolamentazione di alcuni aspetti peculiari quali, i requisiti generali della convocazione delle elezioni e della rispettiva attuazione pratica, delle spese, dei finanziamenti elettorali e, inoltre prevede norme dedicate appositamente alla disciplina dell'amministrazione elettorale, alla durata della campagna elettorale e anche alla regolazione del contenzioso; con tutto ciò, fondamentalmente essa non si discosta del tutto dalla previgente disciplina normativa in tema elettorale[1370] ossia quella concepita per lo sviluppo delle elezioni delle *Cortes costituenti* e in seguito adoperata anche nelle elezioni generali del 1979 e poi nel 1982. E pertanto, la causa per la quale l'impostazione strutturale della materia elettorale della Ley Organica 5/1985 risulti essere caratterizzata per una pluralità di affinità con la precedente normativa del 1977, può essere localizzata in inconfondibili ragioni

normativa attinente al processo elettorale, vale a dire deve disciplinare i requisiti di elettorato attivo e passivo, la durata del mandato e i criteri ai quali si deve conformare l'organizzazione delle elezioni sia da un punto di vista procedurale che territoriale.

[1367] Art. 81 CE.: «1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione».

[1368] Pertanto, la centralità assunta dalla disciplina elettorale, la cui definizione in tal caso è vincolata ad una specifica e puntale fonte normativa dell'ordinamento spagnolo, quale la legge organica, può essere ricondotta alla affermazione piena del diritto di voto ex art. 23 CE: «1. *I cittadini hanno il diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o per mezzo di rappresentati liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.*
2. Hanno parimenti diritto di accedere in condizioni di eguaglianza alle funzioni e alle cariche pubbliche, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

[1369] G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna,* in M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie,* Giappichelli Editore, Torino, 2007, p.352.

[1370] Ovvero il decreto n. 20/1977

politiche determinate dagli allora partiti dominanti[1371] del periodo, il PSOE e il PP - quest'ultimo aveva sostituito la forza Ucedista ormai scomparsa già nei primi anni Ottanta, a cui può essere imputata propriamente la responsabilità della normativa elettorale contenuta nel d.l. 20/1977[1372] - beninteso, è plausibile credere che tali forze politiche non avrebbero mai effettuato un'alterazione o una variazione ad un sistema elettorale già vigente e perfettamente congeniale alla rispettiva posizione politica, ovverosia per ragioni di interesse politico, in cui i due maggiori partiti non avevano minimamente interesse a modificare un sistema di cui erano stati i principali beneficiari. Strutturalmente la LOREG appronta a normare le modalità elettive in modo specifico e puntale degli organi rappresentativi a livello nazionale, provinciale, insulare e municipale - di cui al Titolo II, III, IV e V - e per ciò che riguarda le modalità elettive delle *Cortes* attua propriamente una disciplina in conformità ai principi strutturali statuiti nel dettame costituzionale spagnolo. Conseguentemente l'impianto portante del sistema elettorale spagnolo «istituito dalla LOREG è sostanzialmente formato dagli stessi elementi di quello creato nel 1977, del quale abbiamo delineato i principali caratteri: Camera bassa composta da 350 deputati, metodo d'Hondt, numero minimo di deputati per circoscrizione, barriera provinciale del 3% ecc. Su questo schema iniziale, rispetto al sistema elettorale (la legge implica questa denominazione nel capitolo III del Titolo II) l'unica novità risiede nel numero di seggi da attribuire in ogni circoscrizione/provincia, che la nuova legge, in un tentativo di razionalizzazione, rimanda al decreto di convocazione delle elezioni»[1373]. Per ciò che concerne gli elementi fondamentali caratterizzanti la normativa oggetto di analisi e che rappresentano a loro volta dei limiti considerevoli al sistema proporzionale, si individuano:

- un Congresso formato da 350 membri;
- assegnazione dei seggi tramite il metodo d'Hondt su base interamente circoscrizionale, ex art 163.1 LOREG;
- circoscrizione provinciale, per la quale lo stesso decreto-legge fissa il numero di seggi da assegnare in ogni provincia, e che oscilla tra i 3 seggi nelle province inizialmente meno popolate (Avila, Guadalajara, Huesca, Palencia, Soria e Teruel) e i 32 per Madrid e 33 per Barcellona - complessivamente si tratta di 50 circoscrizioni;

[1371] Per ciò che concerne la posizione dei partiti: «a causa degli interessi politici, vi è "una potente inercia conservadora che protege a los sistema electorales de las propuestas de cambio demasiado innovadoras"». Così, J. R. MONTERO, *Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola, Giuffrè, Milano, 1991, p.245.

[1372] A tal proposito è necessario considerare le implicazioni storico-politiche relativamente alla materia elettorale: «Questa normativa pre-costituzionale è contenuta in una disposizione aggiuntiva alla Legge per la Riforma Politica e, soprattutto nel *d.l. n. 20/77 del 18 marzo sulle Norme elettorali, elaborato* dal governo Suarez in quella occasione. D'altra parte, e a maggior ragione, tale decreto-legge, in mancanza di una legislazione elettorale *ex novo* a carattere post-costituzionale, finisce con l'essere utilizzato come legge elettorale nelle elezioni generali del 1979 che registrarono un moderato successo della Unione del centro democratico (Ucd), e venne poi riutilizzata nelle elezioni dell'ottobre 1982, che confermarono la maggioranza assoluta al Partito socialista operaio spagnolo (Psoe)». Così L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, cit., p. 371.

[1373] Idem p.374

- quarto elemento altamente peculiare, la presenza di una clausola di sbarramento [1374]del 3% dei voti validi della circoscrizione, ex art.163.1a LOREG.

La presenza della *soglia di sbarramento* risulta essere applicabile principalmente a livello circoscrizionale e non nazionale - che trova una propria attuazione nelle circoscrizioni provinciali maggiori - e inoltre essa fa riferimento ai soli voti validi e non al totale dei voti. E riguardo alla sua conformità costituzionale, il Tribunale costituzionale spagnolo[1375], più volte chiamato a pronunciarsi sulla legittimità o meno di tale *soglia*, ha riconosciuto che essa sia funzionalizzata ad «evitare l'eccessiva frammentazione della rappresentanza, riservandola alle sole formazioni politiche che riscuotono un certo consenso elettorale e favorire così la stabilità governativa» [1376] . In Costituzione viene quindi sancita, preventivamente una rappresentanza minima garantita, che la *Loreg*[1377] provvede a fissare in due seggi (più per ognuna delle *enclaves* di Ceuta e Melilla). Dei 350 seggi previsti, 102 vengono pertanto consegnati già in partenza, restando così da distribuire, in relazione alla variabile demografica, soltanto gli ulteriori 248. Ne risulta così, un sistema che adegua verso il basso il numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione.

La media dei seggi per circoscrizione è pari a 6,7 [1378]. Logicamente codesta massima implementazione del principio della rappresentanza minima garantita[1379] previsto dalla *Loreg* ex art. 162, in quanto normativa sostanziale e nel dettato costituzionale, che fissa i rispettivi criteri direttivi della meccanica elettorale, ha provocato una percepibile deformazione alla rappresentanza territoriale, ossia ha generato un inequivocabile fenomeno di *sovra-rappresentatività*[1380] delle province meno popolose e *sotto-rappresentatività* delle province più popolose. La ripartizione dei seggi avviene determinando un quoziente di riparto[1381]

[1374] Essa configura *una soglia di sbarramento aggravata*.
[1375] STC, 25 novembre 1998, n. 225.
[1376] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p.93.
[1377] L'articolo 162, in particolare, di questa legge prevede; «1. *Il Congresso è composto da trecentocinquanta deputati. 2. Ad ogni provincia corrisponde un minimo iniziale di due deputati. Le popolazioni di Ceuta e Melilla sono rappresentate ciascuna da un deputato*».
Poiché le province sono cinquanta, consegue che 100 seggi (cui si aggiungono 2 seggi per Ceuta e Melilla) sono assegnati indipendentemente dalla popolazione delle circoscrizioni. Solo i restanti 248 seggi sono assegnati proporzionalmente alla popolazione. Questo non basta per riassorbire un effetto 'dis-proporzionale', dato dalla rappresentanza minima iniziale. Le province con minore popolazione risultano quindi sovra-rappresentate.
[1378] Escluse le 2 grandi province di Madrid e Barcellona (che eleggono rispettivamente 36 e 31 deputati) il livellamento nella distribuzione dei seggi è, come detto, decisamente rivolto verso il basso, ciò che incide profondamente sugli effetti del sistema. In particolare, la metà delle province elegge da 2 a 5 deputati, soltanto 7 delle 50 Province eleggono più di 10 deputati, ed un terzo delle province elegge tra 6 e 9 deputati.
[1379] La combinazione di elementi complessivamente valutati - numero di seggi complessivo; numero di circoscrizioni; numero di seggi spettanti di diritto a ciascuna circoscrizione; numero di seggi da ripartire proporzionalmente alla popolazione - secondo la disciplina così dettata, fa sì che la rappresentanza media delle circoscrizioni sia di 6,7 deputati. È dimensione assai ridotta, tale da non consentire alla proporzionalità un compiuto dispiegamento dei suoi effetti, di contro 'maggioritarizzandola'.
[1380] Ovverosia la circoscrizione provinciale che assegna più deputati, Madrid, elegge approssimativamente un deputato ogni 180.000 abitanti e Barcellona un deputato ogni 177.000 abitanti, mentre Soria, la più piccola delle province, ne elegge all'incirca uno ogni 47.629 abitanti.
[1381] Il procedimento di distribuzione dei 248 seggi, da ripartire proporzionalmente alla popolazione tra le province-circoscrizioni (in aggiunta a quelli loro spettanti di diritto), è scandito ancora dall'articolo 162 della legge organica, al

(dividendo il totale degli aventi diritto per i 248 seggi da assegnare) che corrisponde al costo di ogni seggio. A ciascuna provincia, verrà così corrisposto un numero di seggi pari a quello dei suoi aventi diritto diviso per il quoziente di riparto, escludendo i decimali. I seggi restanti si assegnano alle province il cui quoziente abbia i decimali maggiori. In questo modo tutti i seggi sono assegnati ed è escluso ogni tipo di recupero, sia a livello circoscrizionale, sia a livello nazionale.

L'art. 162 c.IV *Loreg*[1382] dispone che il numero di seggi assegnati a ciascuna provincia debba essere indicato ufficialmente nel decreto reale di convocazione delle elezioni. Un altro aspetto sistematico e non trascurabile nella definizione del meccanismo elettorale - precedentemente citato - è riscontrabile nell'art.163 *Loreg*[1383], ossia la presenza di elementi aggiuntivi, volti a generare effetti "paramaggioritari" sul sistema proporzionale, ossia: una clausola di sbarramento del 3% entro la circoscrizione e l'applicazione del *metodo d'Hondt*. Per quanto riguarda la clausola di sbarramento, di fatto essa può incidere - in senso correttivo della proporzionalità - nelle grandi circoscrizioni *madrilena* e *barcelloneta*. Considerata invece la dimensione media delle altre circoscrizioni, in queste agisce uno sbarramento implicito, superiore a quello formale indicato dalla disposizione di legge - nelle province più piccole questa soglia raggiunge il 10% e in altre persino il 20%. È da notare inoltre che, in caso di mancato superamento del 3 per cento di sbarramento, non si ha alcun recupero dei resti inutilizzati. Poi, per ciò che attiene al metodo matematico per l'attribuzione dei seggi, la disposizione legislativa citata opta per il *metodo d'Hondt*. È il meno proporzionale dei metodi di distribuzione proporzionale, che appunto incidono significativamente sul meccanismo elettorale[1384] spagnolo.

---

comma 3 dell'art. 162.; «*3. I restanti duecentoquarantotto deputati si distribuiscono tra le province in proporzione alla loro popolazione, secondo il procedimento che segue: a) Si determina un quoziente di riparto, dividendo per 248 la cifra totale degli aventi diritto al voto delle province peninsulari e insulari; b) Si aggiudicano a ciascuna provincia tanti deputati quanti risultano, in numero intero, dividendo il totale degli aventi diritto al voto della provincia per il quoziente di riparto; c) I deputati restanti si distribuiscono assegnandoli una ad una alle province il cui quoziente, ottenuto ai sensi della lettera precedente, abbia una frazione decimale maggiore*».

[1382] Art. 162 c.4*: «Il decreto di convocazione deve specificare il numero di deputati da eleggere in ciascuna circoscrizione, in conformità con quanto disposto dal presente articolo*».

[1383] Rispettivamente l'articolo 163 CE prescrive: «1. L'*attribuzione dei seggi secondo i risultati dello scrutinio si realizza in conformità delle seguenti regole: a) Non si tiene conto delle candidature che non abbiano ottenuto almeno il 3 per cento dei voti validi emessi nella circoscrizione; b) Si ordinano dalla maggiore alla minore, in una colonna, le cifre dei voti ottenuti dalle restanti candidature; c) Si divide il numero dei voti ottenuti da ciascuna candidatura per 1, 2, 3, ecc., fino ad un numero uguale a quello dei seggi corrispondenti alla circoscrizione, formando una tabella simile a quella riportata di seguito quale esempio pratico [v. infra]. I seggi sono attribuiti alle candidature che ottengono i quozienti maggiori, secondo un ordine decrescente*».

[1384] A completamento della analisi sul meccanismo elettorale, appaiono significativi menzionare anche alcune disposizioni di chiusura presenti nell'art. 163 CE. Se ne sono citate sopra le lettere - *a, b* e *c* - cui seguono (intervallate dall'esempio pratico sopra riportato) le altre seguenti: «d*) Quando coincidano i quozienti corrispondenti a distinte candidature, il seggio sarà attributo a quella che abbia ottenuto il maggior numero totale di voti. Se vi fossero due candidature con egual numero totale di voti, il primo pareggio si risolverà per sorteggio e i successivi in modo che si alternino*; *e) I seggi corrispondenti a ciascuna candidatura sono aggiudicati ai candidati inclusi in essa, secondo l'ordine di loro collocazione. 2. Nelle circoscrizioni di Ceuta e Melilla sarà proclamato eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti.».* Mentre l'articolo 164 infine prevede: *«1. In caso di fallimento, incapacità o rinuncia di un deputato, il seggio sarà attribuito al candidato o, nel caso, al supplente, della medesima lista, secondo l'ordine di collocazione. 2 I posti vacanti dei deputati eletti a Ceuta e Melilla saranno coperti dai rispettivi supplenti, designati ai sensi dell'articolo 170 di questa legge*».

Dunque, alla luce dell'analisi sviluppata, avendo come ineludibile punto di riferimento centralissimo e determinante nella meccanica elettorale del *Congreso*, gli articoli 162, 163 e 164 *Loreg*, è ragionevole ritenere che si tratti di un sistema proporzionale, in cui tuttavia contiene al suo interno elementi di dis-proporzionalità, in senso così territoriale come politico. In particolare, da segnalarsi: il non elevato numero complessivo di seggi (sono 350); l'elevato numero di circoscrizioni elettorali (le quali sono tutt'uno con le province); *il metodo d'Hondt*[1385]; essi concorrono complessivamente a 'maggioritarizzare' dall'interno quel sistema proporzionale. In definitiva, quale fattore esterno - incidente peraltro solo nelle più estese circoscrizioni, in sostanza - agisce la clausola di sbarramento del 3 per cento. Ad alimentare una sovra o sottorappresentazione territoriale, è la prescrizione di una rappresentanza minima per circoscrizione-provincia, stabilita - dalla legge organica - in due deputati. In ragione di ciò, la risultante finale viene ad esplicarsi in *un sistema proporzionale dagli effetti maggioritari*, in cui opera complessivamente una sovra-rappresentazione dei due partiti maggiori a livello nazionale (e in aggiunta di quei partiti regionali[1386] con radicamento territoriale, che abbiano nelle circoscrizioni consenso elettorale analogo a quello dei due partiti maggiori nel territorio nazionale).

Un altro aspetto caratteristico rinvenibile sempre nella normativa elettorale, è dato dall'art. 166 *Loreg*[1387] relativamente alla composizione della Camera Alta, ovvero il *Senado*, che si compone per una maggior parte di membri eletti direttamente dal corpo elettorale e una limitata porzione "designati" appositamente dalle *Comunidades.* In breve, per la componente elettiva diretta del Senato vige un sistema maggioritario, corretto con un meccanismo di voto limitato[1388]. L'elettore infatti ha disposizione un numero di preferenze, pari al numero dei seggi elettivi della circoscrizione meno uno. Se non è rispettato il voto limitato, la scheda è nulla. Le preferenze accordabili dall'elettore possono andare a candidati su liste diverse. Secondo l'articolo 171, comma 1, infatti, le candidature per il Senato sono individuali (diversamente che per la Camera, ove le candidature sono necessariamente di lista), ai fini

---

[1385] L'utilizzo della formula d'Hondt provoca un significativo rimpicciolimento del campo della competizione elettorale, limitando il numero delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi. Caratteristica tipica di tale formula è infatti quella di sovrastimare i voti ottenuti dai partiti più votati, a scapito di quelli propri dei partiti minori, che esclude a monte dalla ripartizione.

[1386] A tal proposito risulta interessante questa osservazione sui partiti regionali: «Nel contempo, tale sistema non penalizza, anzi favorisce la rappresentanza parlamentare dei maggiori partiti regionali o provinciali, poiché questi lì concentrano i loro (pochi) voti. È il caso della catalana *Convergencia i Unió,* del *Partido Nacionalista Vasco* e di *Coalición Canaria.* Di contro sono penalizzati i partiti statali minori, i quali ottengono un numero di seggi proporzionalmente inferiori ai voti ottenuti, essendo questi ultimi dispersi sull'intero territorio nazionale. […] Tutto quanto sopra ad ulteriore dimostrazione che, oltreché essere fondato sui partiti, il sistema elettorale spagnolo interagisce con essi, subordinando la loro rappresentanza alle esigenze di governabilità». In tal modo, S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo,* cit., p.97.

[1387] Relativamente all'art. 166 *Loreg:* «*1. L'elezione diretta dei Senatori nelle circoscrizioni provinciali, insulari e Ceuta e Melilla è disciplinata nel modo che segue: a) Gli elettori possono dare il loro voto fino ad un massimo di tre candidati nelle circoscrizioni provinciali, due in Gran Canaria, Maiorca, Tenerife, Ceuta e Melilla, e uno nelle rimanenti circoscrizioni insulari. b) Saranno proclamati eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti fino al raggiungimento del numero di Senatori assegnati alla circoscrizione. 2. In caso di fallimento, incapacità o rinuncia di un Senatore eletto direttamente, il posto vacante sarà coperto dal suo supplente designato ai sensi dell'art 171.».*

[1388] Inerentemente al voto limitato nel sistema elettorale del *Senado*: «Il meccanismo di voto limitato tende ad attenuare gli effetti del maggioritario, nel senso di favorire l'accesso alla rappresentanza alle minoranze». Così, G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna,* cit., p.359.

della votazione e scrutinio (benché possano aggrupparsi in liste, a fini di presentazione e campagna elettorale). Peraltro, il meccanismo di *panachage*, «secondo il quale al momento della votazione l'elettore può designare i senatori in maniera trasversale rispetto ai partiti o alle formazioni con cui si sono presentati, creando così una "combinazione propria" di rappresentanti al Senato»[1389] è rimasto sinora disatteso dall'effettuale comportamento di voto degli elettori spagnoli. Il sistema elettorale del Senato - per la componente elettiva diretta di tale organo - è dunque diverso da quello per il Congresso dei deputati. In ogni modo si determina quindi, nell'ordinamento spagnolo, *un bicameralismo imperfetto*, così come per la relazione fiduciaria con il Governo - dalla quale la Camera Alta viene estromessa - come nel caso del procedimento legislativo. In definitiva, appare ineludibilmente manifesto quanto nell'evoluzione del "meccanismo elettorale spagnolo", la proporzionalità sancita dalla Costituzione abbia avuto solo un valore programmatico o comunque meramente orientativo, e che la molteplicità degli effetti maggioritari del sistema elettorale siano stati cercati e prodotti propriamente sulla base dei correttivi illustrati; conseguenzialmente in tale contesto storico-politico oltre la sua connotazione formale, l'anima maggioritaria del sistema ha precisamente generato l'alternanza di due partiti al governo del Paese per quasi un trentennio e, tuttavia non si può dimenticare che la stessa legge organica sia stata elaborata e approvata proprio da quei partiti che ne hanno beneficiato in gran parte, sicché, sia ragionevole reputare che il sistema elettorale complessivamente strutturato risulti essere un influente e significativo congegno di potere per i partiti già al governo, orientati a cristallizzare nel tempo il sistema politico esistente anziché ristrutturarlo.

2.3 La "truffa" delle "etichette" ... un proporzionale dagli effetti "paramaggioritari": la questione delle circoscrizioni elettorali su base provinciale, la formula d'Hondt congiuntamente a gerrymandering e malapportionment nella meccanica elettorale spagnola.

«In un'ottica più complessiva, non può negarsi che il combinato disposto delle norme costituzionali e di quelle ordinarie abbia attribuito «ad un sistema elettorale formalmente proporzionale, "fortemente corretto", degli effetti chiaramente maggioritari». Prescindendo, però, dall'attuale grave difficoltà del sistema spagnolo a dare luogo a solide maggioranze di governo, in questa sede si vuole focalizzare l'attenzione sul fatto che la disciplina elettorale nazionale spagnola rappresenti in effetti probabilmente il caso più eclatante di "truffa delle etichette" laddove i connotati di un modello formalmente e dichiaratamente proporzionale produce effetti sostanziali estremamente selettivi. Siffatta "contraddittorietà" del sistema elettorale spagnolo risulta però, lo si è visto, necessitata dalla lettera costituzionale, che contiene «alcuni elementi di razionalizzazione che consentono non la mera riproduzione del pluralismo sociale (principio proporzionale) ma la sua correzione in funzione della decisione (principio maggioritario)» ed è da alcuni ritenuta sul punto "ambigua"»[1390]. Nella costruzione della presente analisi, è stato possibile constatare come *l'iter del modello elettorale* tracciato

[1389] Idem, p.360.
[1390] A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, cit., p. 47 ss.

dal legislatore spagnolo, in concretezza risulti essere fortemente ed evidentemente condizionato dalla attivazione e congiunta compresenza degli elementi correttivi nel funzionamento dello stesso sistema - quali formula d'Hondt, soglia di sbarramento pari al 3% e assetto organizzativo di tipo circoscrizionale provinciale - che hanno inciso significativamente sugli effetti sostanziali esplicati nei decenni da tale sistema - oggetto di innumerevoli ed incalcolabili dissertazioni *ex multis* - in ragione del quale sia comprovabile e fondato credere che esso abbia sprigionato nell'apparato politico spagnolo degli effetti autenticamente "paramaggioritari".
Una prassi altamente caratteristica che è constatabile perfino nel sistema spagnolo si determina nel *Gerrymandering* vera e propria tecnica [1391] consapevolmente finalizzata all'alterazione della grandezza delle circoscrizioni medesime e che incide non sulla popolosità delle varie circoscrizioni ma sulla rispettiva composizione etnica e sociale. Codesta pratica - studiata originariamente dal governatore dello Stato del Massachusetts, Eldbridge Gerry nei primi del XIX sec. - ha implicato effettivamente una ridefinizione dei vari collegi uninominali, il più delle volte in prossimità di una consultazione elettorale, in modo tale da promuovere la vittoria dei candidati di un determinato partito e mediante cui garantirsi una rappresentanza sproporzionata proprio perché tale metodo si focalizza oggettivamente nel violare quel criterio generale di omogeneità territoriale. Pur essendo, sotto il profilo empirico, un fenomeno essenzialmente collegato all'applicazione, in un dato ordinamento, del sistema maggioritario, malgrado ciò codesto "metodo fraudolento" è stato oggetto di utilizzo anche nel caso spagnolo, volto ad indebolire evidentemente il sistema democratico. In ragione di ciò, in casi simili è lo stesso meccanismo elettorale ad essere calibrato e predisposto preventivamente, in quanto funzionalizzato al perfezionamento di un fine specifico; ossia non quello di garantire l'eguaglianza del voto ma la maggioranza assoluta dei seggi ad un partito unico o una coalizione.

Un altro aspetto fortemente peculiare emerso nel corso di codesto studio, è individuabile nei fenomeni di *sovrarappresentazione e sottorappresentazione* delle circoscrizioni, prodottosi con l'attivazione della meccanica elettorale per il Congresso, di cui come già evidenziato, nelle province meno popolate è stato possibile notare un crescente fenomeno di sovrarappresentatività e, diversamente nei centri circoscrizionali spagnoli nevralgici si è incrementato un fenomeno di sottorappresentatività. Questo peculiare e singolare evento affermatosi con il succedersi delle tornate elettorali, ha generato un risultato importante, o definibile addirittura come un'emblematica rappresentazione territoriale, connesso al disvalore dei voti dei cittadini, voti che assumono pesi caratterizzati per una forte diversità o disuguaglianza, noto in dottrina come *Malapportionment* [1392] - in tal caso legato

[1391] Nel corso degli anni, il *Gerrymandering* è stato utilizzato da quasi tutti i partiti che si sono trovati nella posizione di ridisegnare le circoscrizioni elettorali (un compito che spetta alle Assemblee Legislative dei singoli stati).
[1392] Relativamente alla nozione di *Malapportionment:* «Por otro lado, el malapportionment también tiene importancia política práctica. De manera general, afecta a la coordinación entre partidos, a las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo y al propio funcionamiento del sistema democrático. Por otro lado, a las relaciones entre los poderes, por la sobrerrepresentación de legisladores de determinadas circunscripciones, con mayor poder para condicionar las políticas públicas del ejecutivo. Y, finalmente, al propio sistema democrático, en función de los sectores políticos beneficiados por el malapportionment. Además, este sesgo posee implicaciones dinámicas en el corto y largo plazo que afectan al sistema político. En el corto plazo, el malapportionment modifica en términos mecánicos la traducción de votos en escaños. Obtener representantes es más barato en votos en unos distritos que en otros. Pero también posee implicaciones en el largo plazo. El malapportionment se puede traducir en un efecto psicológico que haga que tanto elites como

inevitabilmente alla sovrarappresentazione prodotta dalle circoscrizioni "rurali spagnole" - difatti è preferibile ricollegarsi ad un esempio concreto molto recente in cui appare *ictu oculi* codesto fenomeno. Rispettivamente, le circoscrizioni provinciali del *Congreso* sono suddivise come segue: 2 seggi fissi sono assegnati a ciascuna provincia e i 248 seggi rimanenti sono assegnati proporzionalmente alle province in base alla loro popolazione. Pertanto, il distretto più popolato - Madrid - ha ricevuto 2 seggi fissi più 34 seggi per i suoi 6.436.996 abitanti, alle elezioni del 2016. Il distretto meno popolato - Soria - ha ricevuto 2 seggi fissi e nessun altro seggio per i suoi 91.006 abitanti. Ciò significa che il rapporto tra abitanti per seggio è diverso in ogni circoscrizione: ogni seggio a Madrid rappresentava 178.805 abitanti e ogni seggio a Soria rappresentava 45.503 abitanti. Di conseguenza, un deputato di Madrid rappresenta quattro volte più cittadini di un deputato di Soria. O raffigurato diversamente, il voto dei cittadini a Soria vale quattro volte in più il voto dei cittadini a Madrid. Quindi è propriamente questo valore diseguale o differente di ogni voto, definibile come *Malapportionment* che si verifica quando alcuni distretti sono sovrarappresentati e altri sottorappresentati; vale a dire: la rispettiva percentuale di seggi alla Camera è superiore alla rispettiva percentuale di popolazione nell'intero paese. Nell'esempio sopra, la percentuale di seggi di Madrid in tutta la Camera è del 10,3% quando la sua percentuale di popolazione in tutto il paese si attesta attorno al 13,8%. E diversamente la percentuale di seggi di Soria è dello 0,6% quando la sua percentuale di popolazione è pari allo 0,2%. Consequenzialmente il fenomeno di *Malapportionment* del Congresso si determina come uno dei più alti al mondo. Nel catalogo dei parlamenti più mal ripartiti, la Camera bassa spagnola era posizionata al sedicesimo posto a livello mondiale. I paesi del mondo con indici di cattiva ripartizione leggermente migliori della Spagna sono stati la Georgia e la Turchia. E ancora i paesi con indici di malfunzionamento peggiori della Spagna includevano Gambia o Malawi. La posizione spagnola nel catalogo è ancora peggiore se confrontata solo con le camere inferiori europee: si colloca al terzo posto, subito dopo Islanda e Andorra. Se valutato sostanzialmente, è plausibile evidenziare il modo in cui tale fenomeno o meglio pregiudizio di *mala ripartizione* sia intendibile, ovvero che i cittadini di alcuni collegi elettorali abbiano un voto relativamente più prezioso nel momento in cui scelgono i loro rappresentanti. D'altro canto, anche il malfunzionamento ha un'importanza politica pratica. Generalmente, esso influenza innanzitutto il coordinamento tra le parti, così come le relazioni tra i rami dell'Esecutivo e Legislativo mirando ad esplicare quindi, i propri effetti sul funzionamento stesso del sistema democratico. Ancora, colpisce il coordinamento perché altera gli incentivi del partito, dato il costo irregolare di un seggio tra le diverse circoscrizioni. E sempre nell'ambito delle relazioni

votantes alteren sus comportamientos para no desperdiciar votos/recursos en los distritos afectados por el sesgo». Così, P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada,* in *Revista de Estudios Políticos (nueva época),* Núm. 143, enero-marzo (2009), p. 165-188. Uno dei pregiudizi più importanti e allo stesso tempo meno studiati nella letteratura sui sistemi elettorali è il cosiddetto *Malapportionment.* Per definizione, vi è una cattiva ripartizione quando si verifica una deviazione tra la percentuale di seggi scelti in un distretto e la percentuale della popolazione con diritto al suffragio passivo. Pertanto, è possibile considerare la cattiva ripartizione come un vero *pregiudizio* dei sistemi elettorali che si verifica quando la distribuzione dei seggi per distretto non corrisponde proporzionalmente alla rispettiva popolazione. Se la ripartizione è perfetta, nessun cittadino ha un voto con un peso relativo maggiore di un altro. In altre parole, ipotizzando livelli identici di partecipazione tra i distretti, il costo dei voti per seggio è lo stesso in ciascun collegio elettorale. Se il sistema mostra un'assoluta mancata ripartizione, i cittadini di un singolo distretto eleggeranno il totale dei rappresentanti, mentre i voti degli altri avranno meno traduzione nei seggi. Pertanto, il peso relativo dei voti di un singolo distretto sarebbe assoluto rispetto a quelli degli altri.

tra i poteri, determinate circoscrizioni elettorali caratterizzate da una concreta sovrarappresentanza esercitano perfino maggiore potere nel condizionare la scelta delle politiche pubbliche dell'Esecutivo. E, infine, al sistema democratico stesso, a seconda dei settori politici che hanno beneficiato della cattiva ripartizione. Oltre a ciò, questo fenomeno di *malapportionment* ha implicazioni dinamiche sul breve e sul lungo termine, che hanno inciso inevitabilmente sul sistema politico; ovverosia sul breve termine, la cattiva ripartizione ha modificato meccanicamente la traduzione dei voti in seggi. Mentre per le implicazioni sul lungo termine, si può tradurre come un effetto psicologico che ha indotto sia le élite che gli elettori a modificare i loro comportamenti in modo da non sprecare voti come risorse, nell'ambito delle circoscrizioni colpite da codesto fenomeno.

Quindi nella moderna nazione spagnola, gli studi hanno dimostrato inequivocabilmente come la cattiva ripartizione abbia in realtà teso a favorire i distretti rurali più conservatori rispetto ai distretti urbani più progressisti, e pertanto ciò che viene indirettamente sottolineato potrebbe essere inerente all'esistenza di una specifica intenzionalità a monte, nella progettazione del sistema elettorale. Difatti un elemento che non è stato preso in considerazione nello sviluppo degli studi sul *malapportionment*, generalmente, è da localizzarsi ineludibilmente nell'impatto provocato dalla disuguaglianza all'interno di un paese. Che codesto fenomeno sia stato progettato dalle élite conservatrici è concepibile in modo incontestabile, in quanto si sarebbe poi manifestata una tendenza a rappresentare in modo eccessivo le circoscrizioni ove - tali élite - speravano di poter ottenere un maggiore sostegno. Come tendenza normalmente diffusa, è proprio nelle circoscrizioni rurali dove i conservatori ottengono la più grande base elettorale. Proprio da queste ultime che sono conservatrici, rurali e, allo stesso tempo, le meno sviluppate economicamente. In ragione di ciò, i livelli di disuguaglianza presenti all'interno di un paese potrebbero dispiegare il *malapportionment*, che denota in tal caso, il rispettivo sistema elettorale. Maggiore è la disparità territoriale, più è ipotizzabile la presenza di questo pregiudizio. Le élite conservatrici, di conseguenza, avrebbero approfittato dell'esistenza di disuguaglianze sociali, economiche e territoriali, autenticamente ed endemicamente storiche, insite nel paese, per generare *malapportionment*, ovvero una condizione pienamente necessaria affinché questo pregiudizio si esplicasse nel senso previsto[1393] - il fondamentale meccanismo causale credibile e sostenibile, risulta nel fatto che le élite abbiano preventivamente progettato[1394] un

[1393] Valori molto elevati degli aiuti alla ripartizione suggeriscono che il partito - PP - potrebbe aver goduto di un modello di voto vantaggioso nelle elezioni del 2016, perché il partito ottenne quote di voto più elevate in piccoli distretti sovra-rappresentati. Esempi di alti valori dell'aiuto alla ripartizione sono l'UCD nel 1977 (quando ha raggiunto un 42,7% nei piccoli distretti e un 25,7% nei grandi distretti) e nel 1979 (quando ha raggiunto un 43,2% nei piccoli distretti e un 26,9% nei grandi distretti). In entrambi i casi, l'aiuto alla ripartizione era superiore a 1,5. Nel 2015, il PP ha inoltre ottenuto un rispettabile aiuto per la ripartizione di 1,4 (con quote di voto del 35,3% e 26%). Al contrario, valori molto bassi degli aiuti alla ripartizione suggeriscono che il partito potrebbe aver sperimentato un modello di voto apparentemente dannoso in quelle elezioni perché il partito ottenne quote di voto più elevate nei grandi distretti sottorappresentati. Esempi di bassi valori di aiuti alla ripartizione sono PCE nel 1977 (quando ha raggiunto un 5,7% nei piccoli distretti e un 14,2% nei grandi distretti) e nel 1979 (quando ha raggiunto un 6,7% nei piccoli distretti e un 15,8% nei grandi distretti). In entrambi i casi, l'aiuto alla ripartizione era inferiore a 0,5. L'UI nel 2008 ha anche ottenuto un aiuto di ripartizione scioccante di 0,57 (con quote di voto del 2,6% e 4,6%).

[1394] Relativamente alla conformazione del *vulnus* nella meccanica elettorale: «Sin embargo, ello no invalida que, en el momento del diseño de las reglas del juego, los partidos conservadores esperasen obtener ventaja sobredimensionando la representación de las áreas rurales. De modo general, el *malapportionment* está introduciendo un sesgo que altera el propio output de la representación política. Puede tener un impacto de gran importancia sobre la configuración de

sistema elettorale distorto[1395] con l'intenzione di ottenere vantaggi nella e dalla competizione elettorale, o almeno, di garantirsi una quota di rappresentanza; per questo, hanno approfittato di quelle complessità nelle forme di disuguaglianza e difformità esistenti nella penisola Iberica e hanno sovrarappresentato le aree più spopolate, che sono a loro volta le più rurali e conservatrici, sperando di ottenere questo vantaggio - talché esso, come fenomeno pregiudizievole, possa aspirare ad affermarsi come uno strumento in più, a portata di mano per facilitare la riproduzione al potere. Attraverso la sovrarappresentanza delle circoscrizioni provinciali in cui è previsto un maggiore sostegno, le élite[1396] del regime franchista hanno potuto garantirsi, alla fine, maggiori quote di potere e vantaggi nella competizione elettorale, assicurandosi in tal modo una durevole sopravvivenza politica.

3. IL SISTEMA DEI PARTITI E LA FORMA DI GOVERNO IN SPAGNA

di *Lavinia Pizzetti*

3.1. Il ruolo dei partiti nell'ordinamento spagnolo. Un confronto con l'art. 49 della Costituzione italiana.

L'analisi del sistema partitico spagnolo presuppone, come iniziale piano di indagine,

mayorías parlamentarias, sobre las estrategias de votantes y partidos o relación entre poderes. Un exceso de malapportionment en un sistema electoral estaría generando una mayoría conservadora en la cámara baja sea mucho más barata en votos que una progresista. Pero también posee un impacto sobre las políticas públicas que apenas ha sido estudiado. [..] El propio funcionamiento de la democracia se ve condicionado por el malapportionment al asignarse un valor desigual al voto de los ciudadanos». In tal modo P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada*, cit., p. 167.

[1395] La remunerazione dei seggi è più generosa per un partito come il PP, con un modello di voto che raccoglie i benefici della cattiva ripartizione prodotta da codesto fenomeno, ottenendo quindi quote di voto più elevate nel complesso dei piccoli distretti sovrarappresentati piuttosto che nei grandi distretti sottorappresentati. Differentemente, la remunerazione dei seggi è meno generosa (anche se è comunque una ricompensa) per un partito come il PSOE, con un modello di voto che non raccoglie i benefici generati dal *malapportionment*, perché ottiene quote di voto più o meno simili in piccole circoscrizioni sovrarappresentate che nelle grandi circoscrizioni sottorappresentate. In ragione di ciò si è sviluppata una palese costumanza secondo cui i partiti di destra siano meglio trattati di altri dal sistema elettorale spagnolo, determinatasi dal fatto che i distretti rurali, a loro volta, risultino essere evidentemente sovrarappresentati nel *Congreso*.

[1396] Per quanto riguarda la posizione delle forze conservatrici nel sistema: «El sistema electoral español no representa una excepción a este fenómeno, tal y como reconoció el propio Óscar Alzaga (1989). El prorrateo desviado se convierte así en un mecanismo de ventaja para los partidos mayoritarios (y conservadores) en las circunscripciones sobrerrepresentadas, puesto que en ellas los escaños cuestan menos que en las infrarrepresentadas. Y gracias a él resulta también posible que, cuando se agregan los resultados de los distritos, un partido con igual o menor número de votos que otro pueda conseguir, sin embargo, más escaños. Así, en las elecciones de junio 1977, por ejemplo, se contaban 38 circunscripciones sobrerrepresentadas, todas ellas con siete o menos escaños y caracterizadas por su reducida magnitud y por la preeminencia de los intereses rurales sobre los urbanos. UCD ganó en 34 de ellas; o, si se prefiere, de los 39 distritos en los que UCD fue el partido más votado, en 34 estaba sobrerrepresentado. En todas las elecciones celebradas, los partidos conservadores han alcanzado siempre sus mejores resultados en las circunscripciones en las que hacen falta menos votos para conseguir un escaño». Così J. R MONTERO y C. FERNANDEZ ESQUER (2018). Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2: 5-46, p. 22.

quello delle norme della Costituzione che disciplinano gli istituti della rappresentanza e della partecipazione politica, di cui i partiti politici sono intermediari, con l'intento di enucleare un confronto tra la Costituzione spagnola e la Costituzione italiana.

La Costituzione italiana fa riferimento ai partiti politici all'articolo 49, norma che riconosce la libertà di associazione con fini politici, affinché i cittadini possano concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. In quest'ottica, i partiti sono il principale strumento di partecipazione politica dei cittadini e ciò è coerente con i caratteri di rappresentatività e democraticità del sistema, la cui imprescindibile interdipendenza fa sì che la rappresentanza debba dare risposta ai sempre maggiori e complessi interessi che emergono in una società pluralista, assicurando al contempo la protezione delle minoranze.

L'aspetto su cui preme soffermarsi in questa sede è il fatto che l'Assemblea costituente abbia scelto di disciplinare il fenomeno dei partiti politici nell'ambito del titolo dedicato ai rapporti politici tra cittadini e Stato, configurandolo quale diritto di associazione, se pure speciale[1397]. L'appartenenza a un partito politico, pertanto, costituisce l'esercizio di un diritto fondamentale della persona.

Dalla lettura dei lavori preparatori emerge che la disposizione italiana è stata tenuta in considerazione dai Costituenti spagnoli nel momento della redazione dell'articolo 6 della Costituzione spagnola, quale esempio di una delle prime norme costituzionali che facevano espresso riferimento ai partiti politici[1398].

La Costituente spagnola, tuttavia, ha preferito disciplinare l'istituto nella parte sui principi fondamentali della Costituzione, e non nel titolo dedicato ai diritti fondamentali, sottolineando così il protagonismo dei partiti politici nel sistema politico[1399]. Questa scelta risponde, altresì, a un'esigenza di garanzia, posto che l'art. 168 CE prevede un procedimento di revisione costituzionale particolarmente aggravato per le disposizioni che fanno parte del Titolo Preliminare.

La formulazione della norma è più ampia di quella italiana, poiché elenca le principali funzioni istituzionali dei partiti politici: la funzione di esprimere il pluralismo politico, la funzione di concorrere alla formazione e manifestazione della volontà popolare e la funzione di fondamentale strumento di partecipazione politica dei cittadini, riconosciuta e garantita

---

[1397] Sul punto C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana,* in *Il Politico,* 1968, II, pp. 281-300. Si veda in particolare per una critica alla valutazione limitativa del fenomeno dei partiti politici effettuata dalla Costituente, la quale si sarebbe limitata a considerarlo dal punto di vista associativo, senza disciplinare ulteriori aspetti, quali gli elementi costitutivi (struttura, qualificazione giuridica, nascita, trasformazione, estinzione dei partiti), i rapporti tra i partiti e lo Stato (i fini, la funzione nell'ordinamento, i rapporti con gli altri organi costituzionali dei partiti politici), i rapporti tra partiti politici e cittadini, i rapporti tra cittadini e Stato in relazione ai partiti politici.
I partiti politici rispetto agli altri gruppi sociali assumono «la responsabilità della gestione politica attraverso un'opera costante di coordinamento e di contemperamento delle diverse domande in cui si articolano i molteplici interessi sociali. I partiti politici in questo senso sono vicini all'essenza del potere politico» Così C. A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto,* 2019, III, p. 366.

[1398] *Debate en la Comisión de Constitución del Senado, Sesión celebrada el martes 22 de agosto de 1978*, p. 3229, reperibile all'URL *https://app.congreso.es/est_consti/*

[1399] J. M. BILBAO UBILLOS, *Encuesta sobre los partidos politicos*, in *Teoria y Realidad Constitucional,* 2015, n. 35, p. 20 ss.

dall'articolo 23 CE.[1400]

Similmente alla norma italiana, si prevede che i partiti debbano assicurare il principio democratico nella loro struttura interna e nel loro operare, date le funzioni di carattere pubblicistico che sono chiamati a svolgere[1401], ma si aggiunge pure che la creazione e l'esercizio dell'attività dei partiti è libera nel rispetto della Costituzione e della legge[1402].

La Costituzione spagnola richiama espressamente il valore del pluralismo, che i partiti esprimono attraverso la presa in carico dei diversi interessi e ideologie, spesso confliggenti, che emergono dalla società e la loro estrinsecazione in opinioni e proposte, all'esito di soluzioni di compromesso, che saranno poi strumentali alla formazione delle decisioni politiche[1403]. Rispetto a tal fine, tuttavia, non bisogna dimenticare che la gestione pubblica spetta ai cittadini, in quanto tali o per mezzo di rappresentanti, e non ai partiti politici, come emerge dalla lettura dell'art. 23 CE, in accordo con i principi della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa[1404].

[1400] Sul punto A. SOI, *Pluralismo e supremazia dei partiti nella nuova Costituzione spagnola*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, n. 29, pp. 205-217, il quale, non solo evidenzia il diverso soggetto delle proposizioni contenute nelle due disposizioni, i cittadini nell'art. 49 Cost. it. e i partiti politici nell'art. 6 Cost. es., ma anche il fatto che la formulazione stessa di quest'ultima norma faccia ritenere che i partiti politici non siano esclusivo strumento di partecipazione politica, potendo concorrere alla manifestazione della volontà popolare insieme ad altri istituti.

[1401] La peculiarità è che i partiti politici sono enti privati di libera creazione, nell'esercizio della libertà di associazione, ma che svolgono funzioni pubblicistiche. Questa specialità dei partiti politici rispetto alle altre formazioni sociali, data la rilevanza pubblica delle funzioni esercitate, fa sì che siano sottoposti a un particolare regime giuridico – democraticità dell'organizzazione e del funzionamento interno, iscrizione in un apposito registro, controlli – il cui adempimento consente di ottenere determinati privilegi, tra i quali il finanziamento pubblico, l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale statali, il ruolo quasi monopolista nella presentazione delle candidature elettorali. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 24.

[1402] Sicuramente i partiti politici devono rispettare il disposto dell'art. 22 c. 2° CE, secondo cui sono illegali le associazioni che perseguono finalità o utilizzano modalità qualificate come reato; sono proibite quelle segrete o di carattere paramilitare. La giurisprudenza costituzionale spagnola ha interpretato tale disposizione nel senso di escludere «che il rispetto della costituzione comporti l'obbligo dei partiti di perseguire fini costituzionali, pena la loro illegittimità». In altri termini, la democraticità attiene alla struttura e al funzionamento dei partiti politici, non ai loro fini. *Ibidem*, p. 57.

[1403] Solo verso la fine degli anni '70, a seguito della caduta del regime di Franco, la Spagna è divenuta una democrazia in senso proprio, intesa come garanzia della partecipazione politica di tutti i cittadini in un'ottica di pluralismo competitivo e illimitato. Sul punto, L. MORLINO, *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978, pp. 89-120. Durante il regime, infatti, il pluralismo politico era limitato dalla eliminazione di una rappresentanza politica effettiva, dall'abolizione di elezioni corrette e competitive, dalla soppressione del pluralismo di partiti e sindacati.

[1404] Si veda A. RODRIGUEZ, *El articulo 6 de la Constitucion: los partidos politicos*, in *Revista de Derecho Politico*, 1992, n. 36, pp. 47-64, il quale propone una critica alla formulazione letterale dell'articolo 6 CE, tenuto conto che la funzione dei partiti politici non è tanto di esprimere il pluralismo politico quanto l'essere espressione di quello, essendo meri strumenti, ma non unici, della partecipazione politica.

L'articolo 23 CE riassume la teoria democratica della rappresentanza, intesa come strumento dei cittadini per esercitare il diritto alla partecipazione politica, che trova il proprio fondamento nel principio dello stato democratico di diritto (art. 1 c. 1° CE) e nel principio della sovranità popolare (art. 1 c. 2° CE). Secondo l'interpretazione del *Tribunal Constitucional*, il diritto di ciascun cittadino a partecipare alla vita politica attraverso rappresentanti liberamente eletti viene reso effettivo da questi ultimi, pertanto la permanenza in carica dei rappresentanti dipende unicamente dalla volontà degli elettori, espressa attraverso elezioni periodiche, e non può dipendere dalla volontà del partito politico. F. J. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participacion a traves de representantes y funcion constitucional de los partidos politicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1987, n. 21, pp. 199-228.

L'esercizio del suffragio universale costituisce una delle principali forme di partecipazione politica dei cittadini, che si muove su due piani distinti. In un primo piano, l'universalità del suffragio viene intesa come uguaglianza nel riconoscimento della titolarità del diritto di voto attivo e passivo; in un altro piano, come diritto a un suffragio uguale, che implica che tutti i voti abbiano lo stesso valore. Così E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su*

Certamente i partiti politici sono gli strumenti che consentono alla volontà popolare di formarsi e manifestarsi nelle sedi istituzionali e, nonostante l'attuale crisi della rappresentanza[1405], mantengono un ruolo centrale e indefettibile soprattutto nel momento elettorale, attraverso lo svolgimento della campagna elettorale e segnatamente la predisposizione di liste di candidati selezionati per le cariche pubbliche[1406]. Questa funzione è di primaria importanza per i partiti, dal momento che l'elezione dei candidati prescelti è funzionale a ottenere un'influenza all'interno del Parlamento – attraverso i gruppi parlamentari – ed eventualmente del Governo[1407]. Il fine ultimo dei partiti è quello di orientare le decisioni politiche in modo conforme ai propri obiettivi, che altro non sono se non la realizzazione dei vari interessi sociali di cui sono espressione[1408].

3.1.2. Partiti e gruppi parlamentari.

Rispetto all'ambito di indagine del presente lavoro, è interessante soffermarsi, in relazione alla forma di governo spagnola, sul rapporto esistente tra partiti e gruppi parlamentari, ritenendo ciò funzionale per indagare nel prosieguo l'eventuale impatto di una riforma del numero dei parlamentari sul sistema dei partiti.

Pur trattandosi di entità del tutto diverse, rispetto alle modalità di costituzione, alle funzioni e alla natura giuridica, di fatto presentano notevoli aspetti di interdipendenza reciproca[1409]. È evidente, infatti, l'influenza dei partiti sui gruppi parlamentari e di questi ultimi sui singoli deputati[1410]. Per un partito politico è di notevole importanza costituire un

---

repercusion sobre los Grupos Parlamentarios, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2007, I, pp. 135-158.

[1405] Crisi dovuta a svariati fattori, tra i quali la perdita di centralità del Parlamento a favore del Governo; l'adozione di decisioni politiche di rilievo da parte di organismi tecnici e specializzati, politicamente irresponsabili, ovvero da parte di diversi livelli di governo, europeo o sovranazionale; il protagonismo e la gerarchizzazione dei partiti politici; il voto di liste che comporta una spersonalizzazione degli eletti. Così J. M. CASTELLA ANDREU, *Encuesta sobre la representacion politica*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2014, XXXIV, p. 28 ss.

[1406] Il problema è che si assiste a una «situazione di mancanza assoluta di regolazione del procedimento di individuazione dei candidati e di tutela degli iscritti in materia». F. LANCHESTER, *Le funzioni pubblicistiche dei partiti e l'art. 49 della Cost.*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, III, pp. 18-23.

[1407] Le liste dei candidati sono elaborate dai dirigenti dei partiti in funzione di dinamiche interne, condizionate soprattutto dalla necessità di assicurare la fedeltà dei candidati ai dirigenti, determinando così l'impossibilità che l'elettore si senta rappresentato dalle liste di candidati presentate dai partiti. Così M. CARRASCO DURAN, *La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y elites politicas en España*, in *El Cronista del Estado Social y Democratico de Derecho*, 2014, n. 48, pp. 24-33.

[1408] M. MORLOK, *La funcion de los partidos y el Parlamento*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2019, n. 44, pp. 375-382. I gruppi sono il braccio dei partiti all'interno del Parlamento e hanno un ruolo centrale nel dare impulso ai lavori parlamentari, attraverso la creazione di commissioni e l'espressione di una linea di voto unitaria, secondo le direttive politiche del partito di riferimento.

[1409] I gruppi parlamentari sono la proiezione dei partiti. P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, VIII ed., 1998, p. 205.

[1410] L'influenza dei partiti sui gruppi parlamentari dipende da numerose variabili: «il tipo di partito, il grado di adesione ideologica, l'assetto bipartitico o multipartitico delle forze politiche, la forma di governo, il sistema elettorale, il ruolo assegnato dai regolamenti parlamentari ai gruppi e ai singoli eletti, il tasso di rinnovamento delle Camere, le relazioni tra gruppi di pressione, partiti e singoli parlamentari. […] I dirigenti del gruppo fanno parte del direttivo del partito, così come i dirigenti del partito sono in massima parte parlamentari, per cui tra gruppo e partito vi è una profonda interconnessione». Nell'ordinamento spagnolo il nesso tra partito e gruppo è riconosciuto a livello legislativo dall'art.

gruppo parlamentare, proprio per ottenere i vantaggi dell'iniziativa legislativa, della partecipazione alle commissioni parlamentari, maggior accesso al finanziamento pubblico, oltre a maggior visibilità di fronte all'opinione pubblica[1411].

Il fatto che il singolo parlamentare sia assoggettato alle direttive del partito di riferimento avvantaggia il sistema politico nel suo complesso, dato che l'opera di negoziazione che l'Esecutivo deve costantemente compiere per ottenere i voti necessari ad approvare le proprie iniziative è semplificata dal fatto che la controparte sia costituita dai vari leader dei partiti, invece che dai singoli deputati, anche se in ciò non mancano rischi di prevaricazione degli interessi degli elettori da parte degli interessi dei partiti. Questo rischio trapela dal fatto che, negli ultimi anni, la discussione politica che avviene in Parlamento tende sempre più a focalizzarsi sull'obiettivo di ottenere voti o far perdere voti agli altri partiti, a discapito del dibattito sulla gestione del bene comune, alterando così i rapporti tra i vari organi dello stato e della forma di governo nella sua veste dinamico-funzionale[1412]. In questo senso, la degenerazione dei partiti politici si manifesta quando questi ultimi hanno come obiettivo ultimo e prioritario la conquista del potere politico e il governo all'interno delle istituzioni, dimenticando il loro ruolo di intermediazione delle istanze sociali.

E questo pericolo è tanto maggiore quanto più il partito riesce a influenzare il gruppo parlamentare e i singoli deputati. Nell'ordinamento spagnolo i partiti politici rivestono un ruolo di primaria importanza e, ancorché l'art. 67 c. 2° CE preveda il divieto di mandato imperativo, di fatto la possibilità del singolo deputato di dissentire dalle indicazioni dei vertici del proprio partito è sottoposta a oneri (di natura politica) molto gravosi, in forza di alcune caratteristiche del sistema politico, tra le quali la centralità delle strutture partitiche nell'organizzazione del consenso, l'assenza di garanzie sostanziali per il rispetto del metodo democratico nella scelta delle candidature, il sistema elettorale basato su liste chiuse e bloccate[1413], le procedure parlamentari che affidano numerose prerogative ai gruppi, invece che ai singoli parlamentari[1414].

---

2 c. 1° lett. B LOFPP, che annovera, tra le risorse economiche spettanti ai partiti, le sovvenzioni statali erogate ai gruppi; nonché dall'art. 9, c° 4, LOPP che considera l'attività svolta dal gruppo parlamentare giuridicamente rilevante ai fini della dichiarazione di illegalità del partito. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 179.

[1411] Così G. SANCHEZ MEDERO – J. C. CUEVAS LANCHARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos politicos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 111, pp. 185-219.

La previsione del gruppo parlamentare risponde a due esigenze: quella tecnico-organizzativa di favorire la costituzione al loro interno di strutture di sintesi per svolgere l'attività in modo efficiente, coerente ed efficace; quella politica di consentire ai partiti politici di poter perseguire a livello parlamentare gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso dei cittadini. Così S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 176 ss.

[1412] J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 5.

[1413] Il sistema di liste chiuse e bloccate favorisce l'offuscamento dell'individuo e dà maggiore rilevanza al partito a causa del protagonismo della dirigenza del partito e dei leader dei partiti che selezionano i candidati da inserire nelle liste, posto che solo i candidati che seguono le direttive del partito saranno inseriti nelle liste. Si veda M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 7.

[1414] Così S. BARGIACCHI, *Conclusioni: one size does not fit all, il mandato imperativo tra Stato e Comunità Autonome*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 63 ss.

In estrema sintesi, si assiste a una crisi della rappresentanza nella sua funzione di legittimazione del sistema politico a causa di un indefettibile conflitto al suo interno: se è vero che gli eletti sono tenuti a rappresentare l'intera Nazione (mandato rappresentativo), tuttavia, allo stesso tempo, rappresentano anche gli elettori che li hanno scelti in quanto appartenenti a un dato partito o perché promotori di un certo programma elettorale o ideologia (mandato «ideologico»)[1415].

Questa evenienza rende imprescindibile la ricerca di strumenti e meccanismi che consentano non solo la più ampia partecipazione dei cittadini ai partiti politici, ma soprattutto che assicurino la democraticità della loro organizzazione e del loro operare, attraverso la garanzia della libertà di espressione degli affiliati, affinché possano incidere sull'elaborazione dei programmi politici, nonché la selezione trasparente degli organi di direzione e dei candidati alle elezioni[1416].

Alla luce di questa premessa di carattere generale sul ruolo dei partiti politici, è necessario soffermare l'attenzione sull'assetto dei partiti in Spagna e la sua evoluzione nel corso dei quarantadue anni di vita democratica del paese, per poi tentare di analizzare come la consistenza numerica delle Camere e una sua eventuale riforma possano avere un impatto su di esso.

3.2. Dalla lunga stagione del «bipartidismo imperfecto» al «multipartidismo atomizado».

Già a partire dalle prime elezioni democratiche del 15 giugno 1977 inizia a delinearsi in Spagna un sistema che può essere definito di bipartitismo imperfetto e polarizzato, in virtù del confronto tra due forze politiche dominanti che si alternavano al Governo, il Partito Popolare (che ha preso il posto lasciato dall'Unione di Centro Democratico a partire dal 1989) e il Partito Socialista Operaio Spagnolo (nel prosieguo PP e PSOE): forze politiche separate da una linea divisoria fondamentalmente ideologica e mutualmente escludente, che non dava adito a collaborazioni[1417].

Ciò è dovuto al fatto che PP e PSOE hanno fin da subito sfruttato a proprio favore le distorsioni del sistema elettorale del *Congreso* – delineato dalla Legge Organica 5/1985, del 19 di luglio, sul regime elettorale generale (LOREG) – beneficiando degli effetti maggioritari

---

[1415] J. DE ESTEBAN ALONSO, *Encuesta sobre la representacion politica*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2014, n. 34, p. 19 ss. In questo senso anche S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 129 ss. Il divieto di mandato imperativo non giustifica la libertà assoluta del parlamentare, in quanto «è chiamato a rappresentare gli interessi generali della collettività, così come sintetizzati dal partito politico d'appartenenza, che di tali interessi esprime una visione di parte».

[1416] J. ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo politico y la democracia interna de los partidos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, pp- 270 ss. La scelta costituzionale per la democrazia rappresentativa rende insostituibile il ruolo svolto dai partiti politici nell'assicurare la partecipazione politica dei cittadini. Si veda anche M. A. PRESNO LINERA, *Regimen electoral «maquiavelico» y sistema de partidos (con sesgo mayoritario*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, n. 104, p 29 ss.

[1417] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, pp. 237-260.

«Le condizioni perché un sistema funzioni secondo le regole del bipartitismo sono le seguenti: a) due partiti sono in posizione di competere per la maggioranza assoluta dei seggi; b) almeno uno dei due partiti riesce a conquistare una maggioranza sufficiente; c) tale partito è disposto a governare da solo; d) la rotazione al potere rimane un'aspettativa credibile». Da G. PASQUINO, *Partiti, Istituzioni, Democrazie*, Il Mulino¸ Bologna, 2014, pp. 91 ss.

da esso derivanti e ottenendo così un numero di seggi di gran lunga superiore ai voti conseguiti[1418].

Il principale effetto disproporzionale del sistema elettorale spagnolo è dovuto al fatto che 102 dei 350 seggi del *Congreso* sono attribuiti con un minimo di due a ciascuna circoscrizione provinciale (ad eccezione di Ceuta e Melilla cui è attribuito un seggio), a prescindere dalla diversa consistenza demografica delle stesse. Questo comporta un diverso valore del voto degli elettori delle diverse circoscrizioni, avendo un peso maggiore nelle province meno popolate, le quali sono altresì sovra-rappresentate nel rapporto numero di elettori per seggio[1419]. La proporzionalità è poi ridotta dall'utilizzo della formula D'Hondt e dalla barriera al 3%. La prima, infatti, favorisce i partiti più grandi soprattutto nelle circoscrizioni di medie dimensioni; la seconda, invece, di fatto si traduce in una soglia tanto più alta quanto più è inferiore la dimensione della circoscrizione elettorale[1420].

Il risultato è che da sempre sono stati più rappresentati i partiti di ambito statale che contano un maggiore radicamento su tutto il territorio nazionale[1421]. Accanto a questi, gli unici partiti minori che sono riusciti a ottenere una rappresentanza significativa sono stati quelli di segno nazionalista o regionalista, che risultavano al primo posto nella circoscrizione territoriale di riferimento[1422] – da lì il carattere imperfetto del sistema bipartitico – del tutto soccombenti sono, invece, risultati i partiti minori di stampo nazionale che si attestavano nella

---

[1418] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 7. Nel corso della vigenza del sistema elettorale attuale, si sono susseguite 14 elezioni generali che hanno dato luogo a un'alternanza di governo tra PP e PSOE, partiti che fino al 2015 erano in grado di ottenere maggioranze di governo.

[1419] Rispetto alla diversa ampiezza delle circoscrizioni convivono tre sistemi diversi: maggioritario per i distretti che hanno da 1 a 5 seggi; proporzionale per i distretti che hanno più di 10 seggi e intermedio per i distretti che hanno da 6 a 9 seggi. Le circoscrizioni più piccole che applicano un sistema maggioritario sono quelle che sono più sovra-rappresentate. O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260.

Il 65% delle circoscrizioni ha meno di 6 seggi pertanto il sistema elettorale del *Congreso de los Diputados* di fatto si trasforma in un sistema maggioritario. Così R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, 2017, n. 109, p. 72.

[1420] J. R. MONTERO – C. FERNANDEZ ESQUER, *Cuatro decadas del sistema electoral español, 1977-2016*, in *Politica y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Analisis Politico*, 2018, II, pp. 5-46. Gli esempi più estremi degli effetti distorsivi della proporzionalità del sistema elettorale emergono nel distretto di Teruel, in cui sono sufficienti circa 36.500 elettori per scegliere un deputato e in quello di Madrid, in cui sono necessari 137.000 elettori per lo stesso risultato.

È stato osservato che di per sé la formula D'Hondt non comporta un rafforzamento del bipartitismo, dal momento che quel risultato è ottenuto da una congiuntura di fattori psicologici e sociologici, quali la tendenza alla concentrazione del voto, il ricorso al voto utile, il radicamento su tutto il territorio delle formazioni politiche. Così E. A. ALCUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 58.

[1421] *Ibidem.* Tra questi, si è registrato che i partiti maggioritari di centro-destra hanno ottenuto maggiori benefici in termini di sovra-rappresentazione rispetto a quelli di centro-sinistra, così come quelli minoritari di centro-destra risultano meno sottorappresentati rispetto a quelli di centro-sinistra. Ciò è dovuto al carattere conservatore del sistema spagnolo, considerato che le province meno abitate e dunque sovra-rappresentate sono soprattutto le province rurali e tradizionaliste.

[1422] Si tratta di forze politiche che hanno svolto la funzione di partiti cerniera garantendo la formazione della maggioranza governativa quando il primo partito non aveva conseguito quella assoluta: i nazionalisti della Catalogna e dei Paesi Baschi (CiU, ERC e PNV), che si sono comportati come veri e propri gruppi di pressione per ottenere contropartite politiche ed economiche a vantaggio dei rispettivi territori regionali, in cambio del loro sostegno parlamentare, senza mai entrare nel Governo e quindi senza assumersi mai la responsabilità delle decisioni politiche. R. L. BLANCO VALDES, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2018, II, pp. 349-377.

terza posizione, dopo PP e PSOE[1423].

Il sistema di bipartitismo imperfetto ha caratterizzato la democrazia spagnola senza soluzione di continuità fino al 2015, salvo un intervallo in cui si è evoluto in un sistema a partito predominante, tra il 1982 e il 1996, periodo in cui PSOE ha mantenuto la maggioranza al governo, nonostante la presenza di altri partiti politici nel sistema[1424].

Le elezioni del 2015, 2016 e 2019 hanno mutato lo scenario dei partiti politici fino ad allora valido, in quanto hanno determinato un'alterazione del bipartitismo e il consolidamento di un sistema multipartitico.

I fattori che hanno comportato questo cambiamento, in assenza di sostanziali riforme del sistema elettorale, sono da rinvenire innanzitutto nella diminuzione del consenso ottenuto da PP e PSOE, a causa del fenomeno di disaffezione alle istituzioni democratiche e ai partiti politici, ingenerato dagli effetti prodotti dalla crisi economica del 2008 e testimoniato dal movimento 15-M degli *Indignados.*[1425] In secondo luogo, nell'emergere di nuove forze politiche, sia di sinistra sia di destra – il partito della sinistra radicale *Unidas Podemos*, il partito liberale centrista *Ciudadanos* e il partito di estrema destra *Vox* – che per la prima volta hanno ottenuto una rappresentanza in Parlamento ottenendo circa il 18/20% dei voti, facendosi portavoce delle nuove istanze sociali che erano emerse a seguito della crisi[1426]. In terzo luogo, nelle crescenti tensioni territoriali, sia a livello sovranazionale rispetto all'appartenenza all'Unione Europea, sia a livello interno, a motivo delle istanze

---

[1423] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 9.
Solo il Partito Comunista e il suo erede *Izquierda Unida* sono riusciti a oltrepassare la soglia dei 20 deputati, il primo nel 1977 e nel 1979; il secondo nel 1996. J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo*, in *Il Mulino*, 2016, I, pp. 163-172.
Poco significativa è stata l'influenza del nuovo partito fondato da Suarez, *Centro Democratico y Social* (CDS), che ha ottenuto 19 deputati nel 1986 e 14 nel 1989, posto che in quel caso la maggioranza socialista era assoluta. L'ultimo tentativo di creare un partito cerniera si è avuto nel 2007 con *Union Progreso y Democracia* (UPyD), ma il deludente risultato elettorale ottenuto – un deputato nel 2008 e 5 nel 2011 – ha impedito di avere un'influenza rilevante. Per un approfondimento R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 69 ss.

[1424] Il sistema a partito predominante può essere considerato «come quella variante del sistema bipartitico nella quale non si verifica, *de facto* e per un considerevole lasso di tempo, alcuna rotazione al potere». Così G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 18.

[1425] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260. La somma dei risultati elettorali conseguiti da PP e PSOE nel 1977 si è attestata al 63,76% dei voti validi; ha raggiunto il massimo storico nel 2008 con l'83,81% e ha iniziato un trend negativo a partire dal 2011 con il 73,39%, seguito dal 51,1% nel 2015, il 56,1% nel 2016 e il crollo drastico del 45,4% nel 2019.
Il movimento degli *Indignados* denunciava il discredito e l'inefficacia dei partiti politici, in un'ottica di delegittimazione della rappresentanza istituzionale. Emblematico è il fatto che lo slogan fosse «*No nos representan*». La crisi dei partiti politici tradizionali è acuita dalla presenza di movimenti e gruppi di pressione che si presentano come alternativa all'inefficienza dei partiti e che si fanno carico di rivendicazioni sociali, presentandosi come strumenti diversi di partecipazione politica.

[1426] *Podemos* e *Voz* sono partiti che propongono una nuova forma di intermediazione politica tra cittadino e stato in un'ottica che può definirsi populista: il primo è nato a seguito della crisi economica del 2008 con il movimento degli *Indignados*, il secondo a seguito della crisi migratoria che ha interessato gli ultimi anni. Gli elementi che li accomunano sono l'idea che l'economia nazionale sia minacciata da fattori esterni e quella della delegittimazione del sistema di rappresentanza, rispetto al quale gli istituti di democrazia diretta meglio garantirebbero il principio della sovranità popolare. Sul punto J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit. *Ciudadanos* è un partito fondato nel 2006 a Barcellona, che ha mantenuto una dimensione locale fino al 2014.

indipendentiste che si sono manifestate in alcune regioni[1427]. Queste crescenti tensioni hanno portato a un cambiamento della posizione politica del partito nazionalista catalano (CiU), la cui scommessa secessionista gli ha impedito di continuare a svolgere il ruolo di partito cerniera e di appoggio ai partiti nazionali, che aveva svolto in passato[1428]. In quarto luogo, negli effetti psicologici ingenerati dalla recessione, dai casi di corruzione e dalla sfiducia nella classe politica, che hanno determinato un aumento della percentuale dei voti dispersi, quadruplicata nel 2015 rispetto alle precedenti elezioni[1429].

In ogni caso, PP e PSOE hanno mantenuto il primato dal punto di vista dei seggi ottenuti, anche se ciò non è stato sufficiente a creare una maggioranza solida, dato che hanno continuato a beneficiare degli effetti disproporzionali del sistema, ottenendo più deputati con meno voti, grazie a un miglior risultato elettorale nelle province meno popolate e sovra-rappresentate[1430]. Tuttavia, la diminuzione sostanziale della distanza in termini di voti tra PP e PSOE e gli altri partiti ha fatto sì che il vantaggio che i primi due partiti hanno ottenuto sia risultato molto inferiore rispetto al passato; ciò ha consentito l'ingresso in Parlamento di altri partiti statali che fino ad allora erano stati esclusi[1431].

Negli ultimi anni emerge, dunque, un sistema che ruota intorno a due grandi partiti di ambito statale, due di media grandezza e vari partiti di ambito locale, nazionalisti e indipendentisti.

Sulla base del dato meramente numerico, quindi, il sistema può essere definito multipartitico – data la rappresentanza in Parlamento di più di cinque partiti politici diversi – e sulla base del dato qualitativo, multipolare e polarizzato.

Il sistema può essere considerato multipolare dal momento che accanto ai tradizionali poli della destra e della sinistra si aggiunge quello dei partiti antisistema. Ai primi due poli sono riconducibili le nuove forze politiche, come *Podemos* e *Ciudadanos*, che hanno fatto apparizione non tanto per mettere in discussione il bipartitismo, quanto per occupare lo spazio politico della sinistra e della destra, sostituendo rispettivamente il ruolo svolto da PSOE e

---

[1427] Data l'esistenza di più centri di potere sullo stesso territorio, queste tensioni spesso celano al loro interno l'intento di addebitare la responsabilità politica della propria incapacità di governo al livello di potere superiore (l'Unione Europea e il governo centrale rispettivamente). Così J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit.

«L'esasperazione del conflitto nazionalistico-territoriale e l'inerzia dei partiti statali nell'affrontarlo per via politica hanno spinto ai margini delle trattative per la formazione del Governo i partiti catalanisti, forze spesso decisive, in passato, nel fornire appoggio (esterno) a partiti statali privi della maggioranza assoluta dei seggi» Così G. FERRAIUOLO, *Regole elettorali, frammentazione partitica, instabilità, Affinità e distanze tra sistemi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 5.

[1428] Così I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2020, n. 45, p. 271 ss. e R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 86.

[1429] J. R. MONTERO – C. FERNANDEZ ESQUER, *Cuatro decadas del sistema electoral español, 1977-2016*, cit., pp. 5-46. Questo fenomeno si è manifestato soprattutto nelle circoscrizioni che hanno un sistema maggioritario; rispetto alle altre due categorie di circoscrizioni, viceversa, la percentuale del voto disperso è stata la più bassa di tutto il periodo democratico.

In questo senso anche R. GARCIA MAHAMUT, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 66.

[1430] O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, cit., pp. 237-260

[1431] R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 84 ss.

PP[1432]. A questi, si aggiunge il polo dei populisti e nazionalisti, la cui radicalizzazione fa sì che in maniera congiunturale, i partiti si dividano tra quelli che sono contro e quelli che sono a favore del sistema, anche solo per riformarlo[1433].

Il sistema può essere ritenuto, altresì, polarizzato data la notevole distanza ideologica esistente tra le posizioni politiche dei vari poli, che si manifestano con una crescente radicalizzazione, nonché tendenze centrifughe.

Questo significa, in sintesi, che l'attuale assetto partitico spagnolo ha le caratteristiche del pluralismo estremo teorizzato da Sartori e ciò sarebbe dimostrato dal fatto che PP e PSOE mantengono una centralità, anche se ridotta, rimanendo il pernio insostituibile di qualunque coalizione, rispetto alla quale la rotazione di governo interessa i partiti minori che possono assicurare un appoggio alla maggioranza[1434].

3.3. I mutamenti nella forma di governo e la nascita del primo governo di coalizione: come governare l'instabilità.

A seguito del mutamento che il sistema partitico spagnolo ha subito in via di fatto, il sistema elettorale non è più riuscito a evitare l'eccessiva frammentazione del Parlamento e propiziare la stabilità del governo, risultati che fino al 2015, invece, possono dirsi assicurati[1435].

Alle elezioni del 20 dicembre 2015, infatti, i partiti che hanno ottenuto la rappresentanza parlamentare – PP con 123 deputati, PSOE con 90, Podemos con 79[1436] e Ciudadanos con 40 – non sono riusciti a raggiungere un accordo per formare il governo, con la conseguenza che, per la prima volta in virtù del meccanismo dell'art. 99 c. 5° CE, sono state sciolte le camere e sono state convocate nuove elezioni[1437]. Nel periodo di tempo intermedio fino alle nuove

---

[1432] L. POMED SANCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2020, I, p. 16.

[1433] Così J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo*, cit., pp. 163-172

[1434] Si veda G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 99 ss. L'accesso limitato e periferico al potere di governo rende l'opposizione irresponsabile, dal momento che la rotazione al governo degli alleati del partito predominante è imposta da mere combinazioni aritmetiche e non dal loro comportamento all'opposizione.

[1435] La stabilità del sistema è evidenziata dal fatto che in almeno la metà delle prime dieci elezioni generali celebrate fino al 2011 il partito vincitore ha raggiunto la maggioranza assoluta; dal fatto che, anche quando la maggioranza assoluta non è stata raggiunta, non ci sono stati problemi per l'investitura del Presidente del Governo, ottenuta con la prima votazione, ai sensi dell'art. 99 CE, in nove volte; dalla durata degli Esecutivi, essendo residuali i casi di scioglimento anticipato, come evidenziato dal fatto che dal 1982 al 2015 si sono susseguiti solo 5 presidenti; nonché dallo scarso utilizzo della questione di fiducia e della censura costruttiva. Si veda per un approfondimento R. L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 73 ss.

[1436] Il patto preelettorale di Podemos ha ampliato le sue capacità di attrarre voti grazie alle circoscrizioni in cui aveva negoziato la confluenza dei voti con altre forze elettorali. I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 278 ss.

[1437] Il leader del governo *en funciones* Rajoy aveva tentato di trovare un accordo per la formazione del governo con PSOE e *Ciudadanos*; ma allo stesso tempo il leader di PSOE stava facendo trattative parallele per raggiungere una maggioranza alternativa con *Podemos* e *Ciudadanos*. Per un approfondimento M. AZPITARTE SANCHEZ, *La formacion de Gobierno en el nuevo contexto multipartido. Cronica politica y legislativa del año 2016*, in *Revista Española de Derecho Consitucional*, 2017, n. 109, pp- 191 ss.

L'art. 99 CE prevede lo scioglimento delle Camere laddove nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del Parlamento nel termine di due mesi dalla prima votazione.

elezioni, è stato nominato un governo "*en funciones*" [1438].

I risultati elettorali del 26 giugno 2016 non sono stati sostanzialmente diversi – PP ha ottenuto 137 seggi, PSOE 85, Podemos 71 e Ciudadanos 32 – ma le forze politiche sono riuscite ad accordarsi su Mariano Rajoy, candidato del PP, che è diventato Presidente del Consiglio, grazie all'astensione dal voto di buona parte dei deputati socialisti, proprio per evitare che decorresse nuovamente il termine di due mesi previsto dall'art. 99 c. 5° CE[1439].

Il Governo in carica, tuttavia, ha scontato l'insicuro appoggio politico, situazione che ha portato alla presentazione della mozione di censura costruttiva ai sensi dell'art. 113 CE da parte di Pedro Sanchez: la prima nella storia che ha avuto esito positivo e ha determinato la sostituzione del candidato alla presidenza del governo il 1° giugno 2018 con lo stesso leader del PSOE che ha presentato l'istanza[1440].

Questo processo di crescente instabilità e paralisi del governo si è manifestato anche alle elezioni anticipate del 28 aprile 2019, indette da Sanchez a causa della bocciatura della legge finanziaria, cui hanno fatto seguito le elezioni generali del 10 novembre 2019, in conseguenza dell'incapacità del PSOE, che aveva ottenuto la maggioranza relativa dei voti, di formare un governo con Podemos e le altre forze politiche.

Nella seconda tornata elettorale del 2019, PSOE ha confermato la maggioranza relativa con 120 seggi, PP ha ottenuto 89 seggi, Vox 52, Podemos 26, Ciudadanos 10.

Per la prima volta in quaranta anni di vita democratica, in Spagna è stato formato un governo di coalizione a livello statale[1441], tra riformisti del PSOE e populisti di Podemos, conformemente all'accordo programmatico precedentemente raggiunto, con l'appoggio del partito nazionalista basco (PNV) e l'astensione della sinistra repubblicana della Catalogna (ERC)[1442].

Una delle ragioni delle difficoltà riscontrate per formare il governo di coalizione è stata l'eccessiva polarizzazione ideologica e il distanziamento esistente tra i grandi partiti di ambito statale su temi di rilievo: ciò ha costretto a cercare un accordo tra partiti ideologicamente più vicini[1443]. La formazione di un governo di coalizione genera inevitabilmente un conflitto tra gli interessi dei partiti con differente forza parlamentare: ciò che rileva non è tanto la coincidenza o discrepanza nell'ideologia generale, quanto rispetto ai progetti e alle proposte politiche concrete[1444].

[1438] J. LOZANO MIRALLES, *Trasformacion de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español*, cit., p 17.

[1439] L. POMED SANCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, cit., p. 19.

[1440] M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formacion del Gobierno en España. Situacion actual*, cit., p. 11.

[1441] A livello di regioni autonome, al contrario, vi sono stati numerosi esempi di governi di coalizione. Sul punto I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 271 ss.

[1442] L. FROSINA, *Una nueva via para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, III, p. 2 ss. «Si fonda, infatti, su un accordo coalizionale improntato a realizzare obiettivi riformistici ampiamente progressisti in tema di lavoro e qualità dell'occupazione, imposizione fiscale, sanità, educazione, scienza e innovazione, cambio climatico, diritti sociali, politiche femministe, rafforzamento dello Stato autonomico e rilancio della Spagna nei processi di integrazione europea e globalizzazione».

[1443] *Ibidem*, p. 288.

[1444] Così I. DELGADO SOTILLOS, *La formacion de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, cit., p. 277 ss. Gli studi sulle negoziazioni durante i processi di coalizione dimostrano, altresì, che la quantità e qualità

Tenuto conto di un assetto partitico ormai irrimediabilmente pluralistico, almeno nel breve termine, e dell'incapacità del sistema elettorale di ridurre la frammentazione partitica e favorire la governabilità, è necessario interrogarsi sull'opportunità di modificare il sistema elettorale, attraverso l'introduzione di meccanismi che facilitino la formazione di maggioranze stabili di governo, tra i quali sono stati proposti premi di maggioranza o un sistema a doppio turno su modello francese[1445].

Aldilà di ipotetiche previsioni sulla possibile evoluzione del sistema partitico, in questa sede preme evidenziare che certamente la situazione di instabilità attuale, che rende necessaria una fase prolungata di negoziazione tra le forze politiche per la formazione del Governo, accentuerà maggiormente il potere dei partiti e dei loro leader a discapito dei singoli parlamentari, posto che, solo se il partito adotta una linea unitaria e forte di azione, riuscirà a ottenere un'influenza determinante nelle trattative.

La crisi sanitaria ed economica cagionata dalla pandemia da covid-19 sarà sicuramente un banco di prova della tenuta del Governo e della sua capacità di negoziazione, posto che la centralizzazione dei poteri nel governo statale ai sensi dell'art. 116 CE per far fronte allo stato di emergenza potrebbe acuire le fratture con le Comunità Autonome, specialmente della Catalogna e dei Paesi Baschi[1446].

3.4. I riflessi di un eventuale aumento del numero dei membri del Congreso sulla forma di governo, sul sistema partitico e sui regolamenti parlamentari.

Negli ultimi anni, non sono mancate proposte di riforma del sistema elettorale per tentare di ovviare alcune delle sue più evidenti lacune, soprattutto nell'ottica di limitarne gli effetti disproporzionali.

Tra queste è stata avanzata quella di modificare l'art. 162 della LOREG elevando a 400 il numero dei Deputati ed eventualmente riducendo il numero minimo provinciale da due a uno: proposta che avrebbe il vantaggio di non richiedere una modifica della Costituzione.

In questa sede, sarà analizzato l'impatto che tale riforma potrebbe avere limitatamente all'angolo prospettico del sistema dei partiti, nel contesto di incertezza e instabilità che caratterizza la vita politica spagnola attuale.

La Costituzione spagnola, all'art. 68, stabilisce che il numero dei deputati del *Congreso* può oscillare tra un minimo di trecento a un massimo di quattrocento e il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità attribuita dalla Carta Costituzionale, ha stabilito il numero di trecentocinquanta deputati, con l'art. 162 c. 1° della LOREG.

La consistenza numerica delle Camere è il frutto di una decisione eminentemente politica che, nello stabilire un numero fisso di parlamentari, tiene conto principalmente della garanzia della funzionalità del Parlamento, ma che non può prescindere dal tenere in considerazione anche l'esigenza della rappresentatività, affinché vi sia un certo numero di rappresentanti ogni

---

del premio ottenuto dai partiti che fanno parte della coalizione è condizionato dal numero di partiti necessari per la formazione del governo: maggiore è il numero di partiti, minore è la possibilità di programmare politiche di governo.

[1445] L. BLANCO VALDES, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, cit., p. 88.

[1446] S. FORTI, *Tutto il potere allo Stato centrale: il coronavirus è la prova del fuoco per la Spagna*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 19/03/2020.

tot elettori. Quest'ultima esigenza imporrebbe che il numero dei parlamentari cresca in modo tendenziale al crescere della popolazione, anche se non linearmente, altrimenti si correrebbe il rischio di paralizzare l'operatività dell'istituzione[1447].

In Spagna il rapporto attuale tra il numero di deputati ogni 100.000 abitanti è pari a 0.8 Sicuramente un aumento del numero dei deputati incrementerebbe la rappresentatività, in quanto il rapporto tra numero di deputati ogni 100.000 abitanti diverrebbe pari a 0.9, e questo risultato sarebbe auspicabile, tenuto conto dell'aumento demografico che ha interessato la Spagna negli ultimi cinquanta anni.

In secondo luogo, la maggiore dimensione del *Congreso* amplierebbe la proporzionalità della Camera Bassa, non tanto a vantaggio dei partiti maggioritari, quanto dei partiti più pregiudicati dagli effetti disproporzionali del sistema, cioè quelli che si attestano al terzo posto della graduatoria elettorale[1448].

L'aumento del numero dei deputati accrescerebbe, altresì, il numero dei seggi delle circoscrizioni più grandi e popolose, che attualmente sono sottorappresentate, promuovendo di conseguenza la proporzionalità anche all'interno del sistema delle circoscrizioni[1449].

In altre parole, la riforma avrebbe l'esito di ridurre la percentuale di seggi ottenuta dai due grandi partiti politici, riducendo il vantaggio maggioritario di cui beneficiano attualmente e conseguentemente aumentando la percentuale di seggi ottenuta dai partiti minoritari di ambito nazionale e locale[1450].

Tuttavia, sarebbe eccessivamente semplicistico ritenere che il grado di rappresentatività del sistema dipenda unicamente dalla consistenza numerica del Parlamento, trascurando di considerare altri fattori cruciali che lo influenzano, quali il rispetto del metodo democratico nella scelta delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, l'utilizzo di liste chiuse o aperte, la formula elettorale utilizzata[1451]. Il mero aumento del numero di seggi di per sé non risolverebbe il deficit di uguaglianza del valore del voto degli elettori delle diverse province, essendo necessario a tal fine un intervento sull'ampiezza delle circoscrizioni, sulla barriera elettorale e sulla formula utilizzata.

Non sono mancate osservazioni critiche nemmeno rispetto all'obiettivo ultimo della riforma del numero dei parlamentari: quest'ultima potrebbe essere una soluzione per assicurare una maggiore proporzionalità elettorale, ma attualmente sarebbe prioritario trovare strumenti che consentano di correggere la proporzionalità, più che aumentarla, per evitare che

---

[1447] F. MARZANO – P. ROSSI, *Un modello per il numero "ottimale" dei parlamentari in Europa*, in *Astrid Rassegna*, 2020, IV, n. 315, p. 1. In base ai risultati dello studio, il numero attuale di parlamentari in Spagna si attesta a un livello quasi pari al valore ottimale del numero dei parlamentari in rapporto alla popolazione, posto che per una popolazione di 47.198.000 il numero ottimale di parlamentari sarebbe di 625, a fronte dei 615 parlamentari attuali.

[1448] E. A. ALCUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, cit., p. 86. Questo risultato di aumento della proporzionalità sarebbe ulteriormente favorito se i cinquanta seggi aggiuntivi fossero assegnati in una circoscrizione di ambito nazionale.

[1449] L. GALVEZ MUNOZ, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 92. Allo stesso tempo, oltre a questo effetto positivo, se fosse ridotto il minimo provinciale iniziale vi sarebbe un effetto negativo per le province più piccole che diventerebbero sottorappresentate.

[1450] Si veda *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificacion del regimen electoral general* del 24 febbraio 2009, p. 190 ss.

[1451] Sul punto, M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I, p. 56.

la situazione di ingovernabilità che si è manifestata a partire dal 2015 diventi cronica[1452].

Indubbio è che la riforma del numero dei deputati potrebbe essere l'occasione per un intervento sui regolamenti parlamentari, in relazione alla disciplina dei Gruppi e di ogni altro organo parlamentare che si compone di un numero predeterminato di parlamentari, per adeguare la dimensione numerica di tali organi a quella aumentata del *Congreso*[1453].

Concentrando l'attenzione sui gruppi parlamentari, che sono la più evidente estrinsecazione dei partiti politici all'interno del Parlamento, la disciplina che viene in rilievo è quella dell'articolo 23 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*.

In base a tale norma, ciascun deputato ha diritto a far parte di un gruppo parlamentare e, ai fini della costituzione di un gruppo, è necessaria la partecipazione di almeno quindici deputati; in alternativa, la partecipazione di deputati di una o diverse formazioni politiche che abbiano ottenuto un numero di seggi non inferiore a cinque e almeno il 15% dei voti corrispondenti alle circoscrizioni in cui hanno presentato la candidatura, ovvero il 5% di quelli conseguiti nella nazione nel suo complesso.

In merito alla disciplina della costituzione dei gruppi è stato rilevato criticamente che anche in questo ambito si manifestano gli effetti distorsivi della proporzionalità del sistema elettorale, considerato che il numero dei seggi ottenuti è una delle variabili che determina la possibilità di costituire un gruppo, a danno della rappresentanza delle minoranze[1454]. Conseguentemente, una maggiore proporzionalità del sistema ad opera dell'aumento del numero dei deputati del *Congreso* potrebbe avere un impatto vantaggioso anche rispetto alla costituzione dei gruppi.

Alla luce di queste brevi considerazioni emerge che l'intervento sulla consistenza numerica del *Congreso* avrebbe sicuramente dei vantaggi in termini di maggiore proporzionalità e rappresentatività, tuttavia, considerata l'evoluzione dell'assetto partitico spagnolo nel multipartitismo estremo, che rende altamente improbabile che le forze politiche raggiungano un accordo su una riforma più incisiva del sistema elettorale, sarebbe forse opportuno intervenire, a livello di legge ordinaria, sull'organizzazione dei partiti e il sistema di liste[1455], in un'ottica di maggiore trasparenza e democraticità che tenti di ridurre la distanza tra eletti ed elettori. Solo così si potrebbe riuscire a modificare le preferenze degli elettori in direzione del rafforzamento della governabilità e della ricomposizione delle forze centrifughe che mirano unicamente alla salvaguardia di interessi locali o alla rottura dell'unità dello stato[1456].

[1452] Così R. BLANCO VALDES, *Encuesta sobre el sistema electoral,* in *Teoria y Realidad Constitucional*, 2020, XLV, p. 90.

[1453] Per la modifica dei regolamenti l'art. 72 CE prevede un meccanismo aggravato che richiede la maggioranza assoluta. La presentazione della proposta di riforma deve rispettare i requisiti dell'art. 126: deve essere presentata da un deputato con la firma di altri quattordici membri della Camera o da un gruppo parlamentare con la sola firma del suo portavoce; nonché i requisiti di forma dettati dall'art. 124 del Regolamento: esposizione dei motivi e presupposti. Per un approfondimento C. GUTIERREZ VICEN, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados,* in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, n. 104, p. 59 ss.

[1454] E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su repercusion sobre los Grupos Parlamentarios*, cit., pp. 135-158.

[1455] Per un approfondimento sul sistema di liste chiuse e bloccate spagnolo e il suo impatto sul sistema dei partiti si veda D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: un primer paso hacia la superacion de la crisis de representatividad en la democracia española?,* in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2018, n. 112, pp. 115-143.

[1456] Si veda R. L. BLANCO VALDES, *Encuesta sobre el sistema electoral,* cit., p. 91.

4. LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA CONSISTENZA NUMERICA DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE SPAGNOLE (STATO E COMUNITÀ AUTONOME)

di *Alessandro De Nicola*

4.1. Le proposte di aumento del numero dei deputati del Congreso: un tentativo in controtendenza.

In Spagna, differentemente che in Italia[1457], non è previsto un numero fisso di deputati in Costituzione. L'art. 68.1 della Costituzione spagnola (CE), infatti, stabilisce che "il *Congreso* si compone di un numero minimo di 300 e un numero massimo di 400 Deputati (…) secondo le condizioni stabilite dalla legge". Anche il *Senado de España* ha un numero variabile di componenti: la CE, al successivo art. 69, prevede, infatti, che accanto a una componente fissa a elezione diretta, la Camera alta è composta da almeno un senatore designato dalle *Comunidades autónomas*, a cui si aggiunge un senatore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

Tralasciando ora gli aspetti concernenti il *Senado*, che si avrà modo di descrivere in seguito, è opportuno focalizzare qui l'attenzione al *Congreso de los Diputados*. Se la Costituzione spagnola individua solamente una forbice entro cui deve ricadere il numero dei deputati, è la LOREG (*Ley Orgánica del Regimén electoral general)*[1458] all'art. 162.1, a fissare salomonicamente in 350 il numero degli inquilini di *Palacio de las Cortes* di Madrid. Invero, predetto parametro numerico veniva individuato, prima ancora dell'approvazione della Costituzione spagnola, nella LRP (*Ley para la Reforma Política)*[1459] e fu mantenuto tale anche nella prima legislazione elettorale provvisoria del 1977[1460].

La scelta di un numero così contenuto di deputati non è stata, tuttavia, una costante nei lavori preparatori della Costituzione. Difatti, mentre l'art. 58.3 del *borrador*[1461] iniziale della Costituzione prevedeva che il *Congreso* si componeva di un deputato per ogni 75.000 abitanti o frazione superiore a 40.000, nell'art. 59 del successivo *Anteproyecto* della Costituzione[1462]

[1457] La Costituzione italiana prevede un numero fisso di deputati e senatori (la riforma in attesa di referendum confermativo non cambia questo dato, limitandosi a ridurre il numero dei componenti della Camera dei deputati, da 630 a 400, e del Senato della Repubblica, da 315 a 200. Tuttavia, la Costituzione italiana, fino alla legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, prevedeva un numero variabile dei componenti delle Assemblee legislative, in ragione del rapporto con la popolazione.

[1458] Ley Organica n. 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General.

[1459] *I Disposición transitoria* de la Ley n. 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Vale la pena ricordare che la fissazione della dimensione del *Congreso* in 350 deputati venne inclusa per la prima volta in un *borrador* di un progetto di legge simile a quello della LRP, che venne redatto nel 1976 da Alfonso Osorio, ministro della Presidenza del Governo di Carlos Arias Navarro (la vicenda è raccontata in A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Editorial Planeta, 1980, p. 122).

[1460] art. 1 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales

[1461] Borrador del texto constitucional (publicado en la prensa diaria el 25 de noviembre de 1977). *Documentación Administrativa*, n. 180, 1 jun. 1980, pp. 59 ss. disponibile in https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4312 [Ultimo accesso: 19/05/2020].

[1462] Anteproyecto del texto constitucional (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978, acompañado de los votos particulares de los grupos parlamentarios presentes en la Ponencia). *Documentación Administrativa*, n. 180, 1 jun. 1980 disponibile in https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4313/4367 [Ultimo accesso 19/05/2020]

sparì, tra le altre cose, qualsiasi riferimento al numero dei deputati. Tale modificazione del testo provocò l'opposizione dei gruppi socialista, comunista e della minoranza catalana, i quali proposero diversi emendamenti per tornare alla formulazione dell'art. 58.3 del *borrador*. Nonostante ciò, le proposte volte a costituzionalizzare una correlazione tra la popolazione e il numero dei seggi[1463] furono respinte dal voto decisivo dei rappresentanti dell'UCD (*Unión de Centro Democratico*) e di AP (*Alianza Popular*). L'attuale formulazione dell'art. 68.1 CE, sembra, dunque, derivare da un compromesso tra i protagonisti della *Transición española*, in particolare tra le forze delle sinistre, le quali reclamavano un meccanismo che rapportasse il numero dei seggi alla consistenza della popolazione, e l'UCD, che puntava ad attenuare gli effetti della costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale[1464].

Alla luce di ciò, un dato sembra evidente: la dimensione numerica del *Congreso* risulta senz'altro abbastanza ristretta rispetto alla consistenza della popolazione spagnola, ancorché in formale ossequio alla nota legge della radice cubica (*cube root law*)[1465], elaborata dalla politologia[1466]. La Spagna conta oggi un deputato per ogni 133.312 abitanti con un rapporto di 0,8 deputati per ogni 100.000 abitanti[1467].

Dall'approvazione della Costituzione nel 1978, la questione concernente la dimensione[1468] del *Congreso de los Diputados* è stata sempre presente nel dibattito dottrinale e politico spagnolo, benché non vi siano state proposte di riforma tradottesi concretamente in pratica. Il basso numero di componenti della Camera bassa spagnola coniugato con la previsione di un numero minimo di deputati da eleggere in ogni circoscrizione provinciale [1469] ha determinato un effetto "disproporzionalizzante" della formula elettorale, con ciò tradendo la previsione della rappresentanza proporzionale sancita in Costituzione[1470]. Sul piano elettorale

---

[1463] S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 87.

[1464] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 81 ss.

[1465] La radice cubica di 47.100.396 (popolazione spagnola al 1 luglio 2019) è circa 361.

[1466] Cfr. R. TAAGEPERA, S. RECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, 41, 2002, pp. 165-185; R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, in *Social Science Research*, 1, 1972, pp. 385-401.

[1467] Servizio Studi Senato della Repubblica, Dossier n. 71/4 del 25 giugno 2019 "Riduzione del numero dei parlamentari".

[1468] Lijphart sosteneva che il numero totale dei seggi disponibili è una parte integrante dei sistemi di elezione dei rappresentanti (Cfr. A. LIJPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Edit. Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, p. 46). Sulla stessa lunghezza d'onda anche Santolaya Machetti che sosteneva che gli elementi fondamentali del sistema elettorale sono: il numero totale di rappresentanti da eleggere, la suddivisione del territorio in circoscrizioni elettorali, la formula elettorale o il procedimento matematico utilizzato per trasformare i voti in seggi e le forma di espressione del voto (Cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y función de la Ley de Regimén Electoral General*, in *Revista de Derecho Político*, n. 56, 1986, p. 55).

[1469] Cfr. art. 68.2 CE: "La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla saranno rappresentate ciascuna da un Deputato. La legge distribuirà il numero totale di Deputati assegnando una rappresentanza minima iniziale a ciascuna circoscrizione e distribuendo i rimanenti in proporzione alla popolazione". Art. 162.2 LOREG: "*A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados...*".

[1470] A tal proposito è opportuno fare una precisazione. Se da una parte è vero che la Costituzione spagnola, all'art. 68.3, prevede che "L'elezione si verifica in ogni circoscrizione attenendosi a criteri di rappresentanza proporzionale", è necessario, nondimeno, al fine di comprendere meglio tale formulazione, fare riferimento alla giurisprudenza del *Tribunal constitucional* spagnolo. La sentenza del 75/1985 sottolinea le difficoltà, già espresse in alcune precedenti pronunce, che si possa interpretare letteralmente il criterio della proporzionalità previsto dalla Costituzione. Il TC osserva che "*no es posible hablar (...) de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera*

il risultato è stato chiaro: una netta semplificazione del quadro politico, con l'emersione di due partiti che, fino alla crisi di sistema degli anni più recenti, hanno garantito una sostanziale alternanza al Governo[1471]. Considerando che, come anzi detto, è la LOREG a fissare il numero dei deputati, all'interno di una cornice costituzionale che ne individua il numero minimo e il numero massimo, i dibattiti che si sono succeduti sul tema si sono concentrati sull'opportunità di un intervento di modifica della legge elettorale, all'interno dei margini costituzionalmente consentiti, senza evidenziare la necessità di incidere sulla Costituzione per individuare un nuovo parametro di riferimento[1472].

Ecco perché, in Spagna, il tema del numero dei deputati si inserisce nell'ambito del più ampio, nonché annoso, dibattito sulla riforma della legge elettorale.

Ciò posto, non si deve cadere nell'errore di considerare la riforma della LOREG, benché meno esigente rispetto a quella costituzionale, di per sé di facile compimento. Come suggerisce il nome, la legislazione elettorale spagnola è inserita in una *Ley Organica* (legge organica)[1473], per la modifica della quale è richiesta una maggioranza assoluta del *plenum* del *Congreso*; ciò implica, pertanto, la necessità di un ampio consenso tra le forze politiche, che risulta difficilmente raggiungibile quando si parla delle "regole del gioco".

Differentemente da quanto accade in altri Paesi (tra cui l'Italia), la vera peculiarità del dibattito spagnolo sulla composizione del *Congreso de los Diputados* è che esso si è quasi integralmente incentrato sulla necessità di innalzare il numero dei deputati. Ciò è dovuto alla volontà delle forze politiche più piccole di attenuare le distorsioni del sistema elettorale cui

---

unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños", e prosegue afferando che "*... la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada*". Dunque, il Supremo consesso costituzionale riconosce che nel sistema elettorale, ancorché costituzionalmente ispirato a dei criteri di proporzionalità, possono determinarsi "*múltiples factores*" che condizionano (comprimendolo) il principio di proporzionalità (per esempio l'utilizzo della formula D'Hondt, che strizza l'occhio ai partiti maggioritari). Viepiù, è bene osservare che è la stessa Costituzione a introdurre dei limiti al principio di proporzionalità, quando all'art. 68.2, stabilisce che a ogni circoscrizione elettorale provinciale – indipendentemente della popolazione – deve essere riconosciuta una rappresentanza minima. Successive pronunce sono tornate sul tema, ribadendo, o talvolta ampliandone l'interpretazione (Cfr. STC 72/1989, 193/1989, 45/1992, 225/1998, 19/2011).

[1471] Cfr. J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo?*, in *Rivista Il Mulino*, Bologna, n. 1/2016, pp. 163-172; R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 2/2018, pp. 349-378; A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna,* il Mulino, Bologna, 2018.

[1472] Il procedimento di revisione costituzionale viene disciplinato nel Titolo X della Costituzione spagnola. In particolare, vengono previsti due distinti procedimenti: quello all'art. 167 CE, concernente modifiche puntuali al testo e quello all'art. 168, azionabile, invece, per proposte di revisione integrale della Costituzione o di riforme parziali che si riferiscano a parti essenziali della Costituzione. Va da sé che se si volesse incidere a livello costituzionale sul numero dei deputati, eliminando per esempio la forbice da 300 a 400 e costituzionalizzando un numero fisso di componenti del *Congreso de los Diputados*, si dovrebbe optare per il procedimento ex art. 167 CE intervenendo chirurgicamente sulla lettera dell'art. 68.1 CE.

[1473] La *Ley Orgánica* è disciplinata dall'art. 81 CE, il quale prevede: "1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione. 2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso". (Per un approfondimento sulla legge organica si veda O. A. VILLAAMIL, *En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitucion*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 5/2000, pp. 115-142).

si è fatto cenno poc'anzi e di restituire ad esso i suoi caratteri di proporzionalità richiamati dal testo costituzionale.

Aumentare a 400 il numero dei deputati incrementerebbe senza dubbio la proporzionalità del sistema, giacché i 50 deputati aggiuntivi garantirebbero maggiore rappresentanza parlamentare non tanto ai grandi partiti, ma soprattutto a quelli più piccoli, che subiscono maggiormente un nocumento in termini elettorali dal riparto provinciale. Stiamo parlando di quei partiti che, fino a qualche anno fa, non esitavamo a definire terzi, quarti o quinti, che seguivano nei risultati elettorali i due maggiori partiti che hanno guidato, a fasi alterne, la politica spagnola sin dalla transizione: il *Partido Popular* (PP) e il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE).

Inoltre, se accanto all'ipotetico aumento del numero dei parlamentari si introducesse una circoscrizione unica nazionale in luogo delle 50 circoscrizioni provinciali, ciò avrebbe come effetto, non solo una maggiore "giustizia elettorale" tra i partiti che già ora compongono il variopinto mosaico della politica ispanica, ma potrebbe altresì consentire l'accesso di altri partiti nell'emiciclo di *Plaza de las Cortes*.

Certo è che se si volesse veramente incidere sulla proporzionalità del sistema, accanto a un aumento del numero dei componenti della Camera bassa, si dovrebbe ragionare anche della riduzione del numero di deputati minimo garantito per ogni circoscrizione provinciale, considerando che le circoscrizioni con più di 10 seggi in palio, dove le formule proporzionali sono più efficaci, sono molto poche. Incidere sulle circoscrizioni provinciali significherebbe: a) riformare l'art. 161.1 della LOREG riducendo da 2 a 1 il numero minimo di deputati da eleggere nelle circoscrizioni (la Costituzione, infatti, non esplicita quale debba essere il numero minimo, ma fa riferimento solo alla necessità che tutte le Province abbiano una rappresentanza garantita); b) riformare l'art. 68.1 CE ed eliminare tale numero minimo, rimandando alla legge elettorale la scelta in ordine alle circoscrizioni. Queste soluzioni, tuttavia, avrebbero sicuramente delle ripercussioni sui territori poco popolosi, ossia quelli che eleggono un minor numero di deputati[1474].

Il solo aumento del numero dei deputati andrebbe a incrementare il numero di seggi soprattutto nelle circoscrizioni più grandi e popolate, attualmente sottorappresentate, con la conseguenza che da un aumento della proporzionalità in queste, ne deriverebbe un beneficio generale dell'intero sistema.

Se a tale riforma si aggiungesse anche la riduzione a 1, del numero minimo di deputati per circoscrizione, tale effetto verrebbe sicuramente amplificato, poiché i 50 deputati "liberati" dall'abolizione dell'attuale numero minimo si aggiungerebbero ai nuovi 50 previsti dalla riforma.

Come anzi detto, tutti questi interventi andrebbero primariamente a vantaggio della circoscrizioni più ampie a discapito delle più piccole, le quali nel caso migliore (se si volesse solamente intervenire con l'aumento a 400 del numero dei deputati), non trarrebbero alcun beneficio, poiché i 50 nuovi deputati sarebbero ripartiti tra le circoscrizioni più grandi o nel caso peggiore (se oltre all'aumento del numero dei deputati a 400 si volesse altresì ridurre il numero minimo circoscrizionale) esse vedrebbero dimidiata la propria rappresentanza al *Congreso*, non potendo verosimilmente neanche trarre beneficio dall'aumento complessivo

[1474] E. ARNALDO ALUBILLA, *Encuesta sobre el sistema electoral, in Teoria y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, p. 87.

dei componenti di tale organo.

In altri termini, a costituzione vigente, con la riduzione a un deputato minimo per ogni provincia e l'aumento a 400 seggi al *Congreso*, i rimanenti seggi da ripartire sarebbero 348 (tenuto conto che 2 sono vincolati alle città di Ceuta e Melilla), in luogo degli attuali 248. Se, all'opposto, si aumentasse a 400 il numero dei deputati, lasciando invariato a 2 il numero minimo di deputati da eleggere in ogni provincia, i seggi da ripartire sarebbero 298.

In alternativa, parte minoritaria della dottrina ha segnalato la possibilità di aumentare a 400 il numero dei deputati, assegnandone 50 a una circoscrizione statale (che si aggiungerebbe alle 50 circoscrizioni provinciali già esistenti), da ripartirsi, sulla base dei risultati complessivi ottenuti dai partiti a livello statale, con la formula D'Hondt[1475].

Viene altresì proposto di permettere a quei partiti che si presentano in una sola *Comunidad autónoma* (i cd. *partidos nacionalistas*) di confederarsi, similmente a quanto avviene in occasione delle elezioni europee, per ricontare i loro voti a livello statale, garantendo ad essi una rappresentanza proporzionale a livello nazionale, ammesso che superino la soglia di sbarramento prevista. Tale proposta avrebbe indubbiamente il pregio di migliorare tanto la proporzionalità quanto incoraggiare la governabilità, posto che la nuova circoscrizione faciliterebbe il conseguimento di risultati migliori per i cd. *partidos mayoritarios* (tradizionalmente PP e PSOE)[1476].

Un'altra proposta di sicuro interesse è quella relativa all'introduzione, nel sistema spagnolo, di un premio di maggioranza da riconoscere al partito vincitore delle elezioni generali[1477]. Tale premio di maggioranza potrebbe assumere due forme: a) il riconoscimento di un numero di deputati aggiuntivi al partito arrivato primo nelle elezioni generali, indipendentemente dal fatto che tale maggior numero di deputati sia sufficiente o meno a far conseguire la maggioranza assoluta al partito vincitore; b) riconoscere al partito vincitore tanti deputati quanti se ne rendano necessari per raggiungere la maggioranza assoluta. La prima proposta, se da un lato riuscirebbe a garantire al partito di maggioranza relativa una maggiore facilità nella formazione del governo, affrancandosi dalla dipendenza dei partiti più piccoli, non sembra, tuttavia, risolvere il problema di garantire una maggiore proporzionalità del sistema. Vi è da dire che la proposta di introdurre un premio di maggioranza nella legislazione elettorale spagnola è stata molto criticata, soprattutto nelle forme di cui al punto b). D'altro canto, un premio di maggioranza più contenuto non sembrerebbe porsi in rotta di collisione con i criteri individuati in via giurisprudenziale dal *Tribunal Constitucional* sul principio di proporzionalità, migliorando conseguentemente la governabilità del sistema.

Così descritte le eventuali ripercussioni di un aumento a 400 del numero dei deputati, si passeranno ora in rassegna le principali proposte formulate dai partiti politici volte ad incidere sulla composizione numerica dell'emiciclo della Camera bassa spagnola.

Dagli anni '80, la riforma del sistema elettorale divenne uno dei temi programmatici più ricorrenti. In quel periodo il *Partido Comunista de España* (PCE) manifestò una dura opposizione alla LOREG, figlia di una sostanziale continuità con il previgente sistema elettorale. A questo proposito, è opportuno ricordare che il PCE si è sempre speso, fin dall'adozione della LRP, per un sistema elettorale proporzionale. Obiettivo primario della

[1475] J. C. GAVARA DE CARA, *Encuesta sobre el sistema electoral*, cit., p. 96.
[1476] *Ibidem.*
[1477] *Ivi*, p. 97

formazione guidata da Santiago Carrillo non era tanto la governabilità del sistema, bensì la garanzia della maggiore rappresentazione possibile delle diverse forze presenti nella società. Il PCE accettò come "il male minore" la formulazione degli artt. 68 e 69 della Costituzione, rassegnandosi a votarne il testo, nonostante contenessero, a loro avviso, molteplici problematicità[1478]. Così fece anche in occasione della votazione sull'approvazione della LOREG[1479], non rinunciando, comunque, a perseguire il raggiungimento di una piena proporzionalità nel sistema elettorale.

Quanto detto ci permette di comprendere perché il PCE incluse in praticamente tutti i suoi programmi una dura critica al sistema di elezione dei membri del *Congreso*, che penalizzava fortemente formazioni come *Izquierda Unida* (IU), cartello elettorale (divenuto, poi, un movimento politico e sociale, tutt'ora presente), nel quale confluiva lo stesso PCE.

Nel 1986, il *Partido Comunista* propose espressamente l'aumento da 350 a 400 del numero dei deputati per "*evitar la grave penalización actual de las grandes circunscripciones electorales*". Questa proposta venne ribadita anche nei programmi del 1993, 1996 e 2004 e, accanto ad essa, al fine di diminuire la sproporzionalità implicita del sistema elettorale, sono state aggiunte altre proposte come quella di ampliare la circoscrizione elettorale dalla Provincia alla Comunità autonoma e l'adozione di una nuova formula elettorale che contemplasse l'utilizzo dei resti a livello nazionale[1480].

Di nuovo, nel 2008, *Iziquierda Unida*, nella quale era confluito il PCE, tornò a formulare, nell'ambito di una più ampia proposta (anche costituzionale) di modifica delle regole elettorali, l'aumento dei componenti del *Congreso de los Diputados* a 400. Dopo le elezioni del 2008, a seguito del lancio di una "*Campana por una ley elecotral justa y democrática*"[1481] e la successiva nomina di una Subcommissione parlamentare in seno al *Congreso* per discutere della riforma della legge elettorale, il leader di IU, Gaspar Llamazares, formalizzò, nel maggio dello stesso anno, la proposta di aumentare a 400 il numero dei deputati, ridurre a uno il numero minimo di seggi da assegnare a ogni circoscrizione e sostituire la nota formula D'Hondt con la formula Sainte-Laguë. La parte sicuramente più interessante della proposta, ai fini che qui si vogliono indagare, risiede nell'ipotizzare la creazione, mediante i resti, di una "*bolsa"* nazionale di voti per ripartire i 50 seggi che si sarebbero liberati dalla riduzione a 1 del minimo circoscrizionale. Seconda colonna portante della proposta avrebbe dovuto essere una riforma costituzionale per convertire la Comunità autonoma nella nuova base di

---

[1478] "*aunque somos conscientes de la existencia de fallos y lagunas considerables* [con riferimento al sistema elettorale], *renunciamos a batallas que, por otra parte, tendríamos perdidas*" in PCE (PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA), *Noveno Congreso del PCE*, Critica, Barcelona, 1978, p. 37.

[1479] In occasione del voto sulla LOREG, gli unici emendamenti sostitutivi vennero presentati da alcuni deputati del *Grupo Mixto*, i quali vennero respinti in nome del tanto agognato accordo raggiunto per tutti gli altri gruppi parlamentari. Tali emendamenti miravano ad attenuare gli effetti disproporzionali del sistema elettorale per esempio con l'aumento a 400 del numero dei deputati o con l'assegnazione di una rappresentazione minima di un deputato per ogni circoscrizione provinciale. Per una cronaca parlamentare del dibattito sulla LOREG si veda M. V. GARCÌA-ATANCE, *Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo*, in *Revista de Derecho Político*, 25, 1987, pp. 271-291.
La LOREG venne approvata con una "unanimità virtuale", ricevendo solo due voti contrari e due astensioni.

[1480] J. R. MONTERO - P. RIERA, *El sistema electoral España: cuestiones de desproporcionalidad de reforma*, in A. RUIZ MIGUEL - A. MACÌA MORILLO (a cura di), Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Madrid, 28, 2009, p. 250

[1481] https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/18/espana/1205846696.html [Ultimo accesso: 16/05/2020]

riferimento per la circoscrizione elettorale.

Sempre nel 2008, Rosa Maria Díez González, la leader e unica deputata del neonato partito di *Unión, Progreso y Democracia* (UPyD), fece registrare al *Congreso de los Diputados*, tramite il Gruppo Misto al quale apparteneva, una proposta di legge organica di riforma della LOREG[1482], nella quale si proponeva sia l'aumento a 400[1483] del numero dei deputati, sia la riduzione a uno del numero minimo di deputati da eleggere in ogni circoscrizione. Viepiù, la proposta di UPyD conteneva anche una disposizione transitoria secondo la quale il Governo avrebbe dovuto iniziare, entro tre mesi dall'approvazione della proposta di riforma della LOREG, l'iter per un progetto di legge di riforma costituzionale che modificasse l'art. 68.2 CE mediante l'introduzione di circoscrizioni elettorali che avessero come base la *Comunidad autónoma*, in luogo delle tanto vituperate circoscrizioni a base provinciale. Accanto a ciò, se si eccettuano i due deputati destinati rispettivamente alle città di Ceuta e Melilla, fatti salvi dalla proposta per ovvie ragioni, i rimanenti 398 deputati sarebbero stati ripartiti nel seguente modo: 198 deputati sulla base della popolazione ufficiale di ciascuna circoscrizione e 200 attraverso l'istituzione di una circoscrizione unica nazionale a cui avrebbero avuto accesso le liste che avessero ottenuto voti validi nell'ambito di un pluralità di *Comunidades autónomas* che assommassero, nel loro insieme, almeno il 65% della popolazione ufficiale spagnola.

In sintesi, la proposta di UPyD si offriva di intervenire sulle principali storture del sistema elettorale spagnolo attraverso un connubio rappresentato da riforma della LOREG, dove spiccava l'aumento del numero dei deputati a 400, e una successiva riforma costituzionale per l'abbandono delle circoscrizioni provinciali.

È molto interessante notare che *Unión, Progreso y Democracia*, sempre su iniziativa della sua portavoce Díez González, intervenne sul tema in altre due occasioni, nel 2011 e nel 2014. Il primo[1484] di questi interventi assumeva il carattere di una *Proposición no de Ley*[1485], non avente, pertanto, carattere di iniziativa legislativa. Con essa il gruppo proponente voleva sollecitare il Governo a rimettere a *las Cortes*, entro il termine massimo di tre mesi, un progetto di riforma della legge elettorale che comprendesse, tra le altre cose, un aumento del numero di deputati da 350 a 400 e la sostituzione della formula elettorale D'Hondt, con un'altra più proporzionale come la formula Hare. La *Proposición no de ley* chiedeva, inoltre, al Governo di prevedere, accanto alle circoscrizioni provinciali anche una circoscrizione

[1482] 122/000085 - *Proposición* de *Ley Orgánica* de Reforma de la Ley de Regimén Electoral General presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura*, serie B, Proposiciones de ley, n. 99-1, 25 de abril de 2008.

[1483] Nella *exposición de motivos* della proposta si sostanzia questa scelta nel modo che segue: "Tampoco hoy se sostiene el escaso número de diputados fijado por la Ley Organica del Regimén Electoral General del 1985 – 350 segun su articúlo 162.1 – pudiendose llegar, segun el articúlo 68.1 de la Constitución a 400 diputados, algo mas coherente con los criterios del proprio articúlo 68, apartado tres". Dunque, motivazione precipua di tale opzione, così come del resto dell'intera Proposición de Ley fu quella di restituire al sistema elettorale spagnolo i caratteri di proporzionalità sanciti nella Costituzione.

[1484] 162/000018 – Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia, a istancia de la Diputada doña Rosa Maria Díez González, relativa a la reforma de la Ley Orgánica del Regimén Electoral General, para su debate en Pleno, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*, serie D, Proposiciones no de ley, n. 7, 28 de septiembre de 2011, p. 19.

[1485] Le *Proposiciones no de ley* sono iniziative parlamentari attraverso le quali la Camera esprime la sua posizione su una determinata questione o sollecita il governo a seguire una politica determinata o realizzare alcune azioni. Questo istituto è tipico del diritto parlamentare spagnolo, ma al tempo stesso esso è presente anche nei regolamenti dei Parlamenti delle *Comunidades autónomas*. Predetta denominazione, tuttavia, non si utilizza al *Senado*.

unica nazionale, similmente a quanto avviene per le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (in prospettiva si manteneva aperta la possibilità di addivenire a una riforma costituzionale che sostituisse, come circoscrizioni elettorali, le Province con le Comunità autonome o costituzionalizzasse un collegio elettorale interamente nazionale, cosa attualmente non possibile stante la lettera della Costituzione).

Giungiamo, ora, alla *Proposición de Ley* del 2014, la quale sembra abdicare a molte delle proposte formulate dal medesimo gruppo nel 2008 (e in buona misura anche quelle espresse nel 2011). In primo luogo, si abbandona esplicitamente la volontà di incidere sulla dimensione del *Congreso*[1486], mantenendo invariata la sua composizione numerica. Viene disegnato un sistema elettorale con tre diversi criteri di assegnazione dei seggi: a) il numero dei seggi di ogni circoscrizione si assegna in funzione della popolazione; b) il numero dei seggi per ogni partito si assegna in funzione dei suoi voti totali (nel senso che un partito che supera un altro in termini di voti non deve avere meno seggi del secondo); c) i seggi di ogni partito si suddividono all'interno delle circoscrizioni in modo proporzionale. Per quest'ultimo punto si proponeva il cd. "*reparto biproporcional*", che avrebbe permesso di correggere il deficit di proporzionalità esistente e tentare di coniugare rappresentatività e governabilità. Nello specifico, predetto metodo sarebbe consistito in primo luogo nell'assegnazione dei seggi spettanti a ciascuna provincia (che sarebbe rimasta la base di riferimento per la circoscrizione elettorale), alle quali, seguendo il consiglio proveniente dal *Conesejo de Estado*[1487], sarebbe stato assegnato un solo seggio iniziale. I rimanenti 298 seggi, con l'eccezione dei due assegnati alle città di Ceuta e Melilla, sarebbero stati distribuiti in relazione alle rispettive popolazioni utilizzando il metodo Sainte-Laguë, al fine di diminuire i disequilibri tra le Province meno popolate e quelle più popolate. Ebbene, una volta ottenuti i seggi che corrispondono a ciascuna circoscrizione in relazione alla popolazione, si sarebbe proceduto con l'assegnazione dei seggi ai partiti in proporzione ai rispettivi voti. L'assegnazione sarebbe avvenuta dapprima utilizzando la formula d'Hondt (che avrebbe permesso di eliminare le storture dell'attuale sistema), mentre, al fine di incentivare la governabilità, gli ultimi 25 seggi sarebbero stati assegnati al partito più votato. Una volta conosciuto il numero di seggi di ogni circoscrizione elettorale e il numero di seggi corrispondenti a ciascun partito politico, si proponeva di procedere alla distribuzione dei seggi dei partiti nelle circoscrizioni. Per fare ciò, la proposta di legge dell'UPyD prevedeva di dividere i voti ottenuti dai partiti e i voti assegnati a ogni circoscrizione per dei divisori, denominati "*divisore del reparto biproporcional*"[1488].

Come è stato incidentalmente segnalato poc'anzi, deve rilevarsi che nel 2009, la *Comision de Estudios del Consejo de Estado*, integrata da alcuni senatori, approvò un importante rapporto denominato "*Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación*

[1486] Nella *exposición de motivos* si legge: "*Por todo ello, esta ley (...) pretende corregir los desajustes del sistema electoral por el que optò nuestro Poder Constituyente sin necesidad de modificar la Constitución ni variar el tamaño del Congreso*".

[1487] Si veda *Informe del Consejo de Estado spbre las propuestas de modificacion del Regimén Electoral General*, p. 210 disponibile in http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf [Ultimo accesso: 20/05/2020].

[1488] 122/000170 – Proposición de Ley Orgánica relativa a la reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimén Electoral General, para garantizar una mayor proporcionalidad presentada por el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura*, serie B, Proposiciones de ley, n. 192-1, 19 de septiembre de 2014, p. 3.

del Regimén Electoral General"[1489]. Il Supremo organo consultivo del Governo spagnolo segnalava che l'aumento del numero dei deputati da 350 a 400 e la riduzione della rappresentanza minima iniziale da 2 a 1 deputato per Provincia, sono le due misure che avrebbero l'effetto maggiormente significativo nel miglioramento dell'uguaglianza del riparto dei seggi tra le circoscrizioni[1490]. Veniva altresì specificato che l'aumento del numero dei deputati incrementerebbe i seggi da ripartire tra le diverse circoscrizioni e questo si ripercuoterebbe inevitabilmente sulla dimensione delle circoscrizioni più popolate, con conseguente incremento generale della proporzionalità del sistema elettorale [1491] , sottolineando come l'aumento del numero dei componenti della Camera bassa a 400 deputati avrebbe sicuramente un effetto largamente superiore alla riduzione della rappresentanza minima iniziale a un deputato[1492].

Per di più, insieme a tali proposte di modificazione, l'Alto Organo si è anche speso nell'analisi delle principali alternative per una modifica della formula elettorale, precisando che, laddove si aumentasse il numero dei deputati a 400 e i seggi rimanessero assegnati alle circoscrizioni provinciali, la quantificazione dei seggi da distribuirsi e a quali circoscrizioni assegnarli dipenderà soprattutto dal metodo di attribuzione che si utilizzerà[1493].

Giunti a questo punto sembra opportuno segnalare ulteriori proposte che hanno animato il dibattito parlamentare sull'opportunità di innalzare il numero dei componenti dell'emiciclo di *Plaza de las Cortes*. Prima di passare in rassegna le proposte più recenti, alcune delle quali solamente annunciate alla stampa, ma non ancora tradottesi in iniziative legislative, sembra interessante ricordare che, nel 2011, nel corso del dibattito sulla riforma della LOREG[1494], il tema della consistenza numerica del *Congreso de los diputados* fece ingresso anche al *Senado*. Il Gruppo parlamentare *Entesa Catalana de Progrés* (GPECP), mediante il procedimento di *amparo* previsto dall'art. 107 del Regolamento del *Senado*, formulò un emendamento[1495] alla proposta di modifica della legge elettorale che era in discussione alla Camera bassa, proponendo *in primis* l'innalzamento del numero dei deputati a 400 e la riduzione a 1 del numero di deputati minimi da eleggere per ogni provincia (facendo salvi i 2 deputati destinati alle città autonome di Ceuta e Melilla), prevedendo, poi, un particolare meccanismo per dividere i restanti 348 deputati tra le province in relazione alla rispettiva popolazione ufficiale. Nella *Justificación* dell'emendamento appena descritto, si sosteneva

[1489] Nel 2008, il *Consejo de Estado* venne incaricato dal Governo di elaborare, non tanto uno studio sulla resa complessiva del sistema elettorale del 1985, bensì un rapporto ricognitivo delle principali proposte di riforma del sistema elettorale che sono state oggetto del dibattito politico e dottrinale, al fine di fornire elementi utili al *Congreso* per l'elaborazione di una proposta di riforma della LOREG. Per un commento ai contenuti dell'*Informe* si veda M. GARROTE DE MARCOS, *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral*, in *InDret – Revista para el análisis del derecho*, Barcellona, 2009, disponibile in www.indret.com [Ultimo accesso 20/05/2020].

[1490] *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificacion del Regimén Electoral General*, cit., p. 178.

[1491] *Ivi*, p. 12.

[1492] *Ivi*, P. 195

[1493] *Ivi*, p. 19

[1494] 122/000254 - Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General presentado por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura*, serie B, Proposiciones de ley, n. 282-1, 22 de octubre de 2010, pp. 1-15.

[1495] Enmineda n. 14 presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura*, n. 2, de 11 de enero de 2011, p. 13.

che un aumento del numero dei deputati avrebbe incrementato il numero di seggi da ripartire tra le diverse circoscrizioni. Ciò avrebbe spiegato i suoi effetti più evidenti nelle circoscrizioni più popolate, determinando, insieme alla riduzione del numero minimo di deputati assegnati a livello circoscrizionale, un beneficio dell'intero sistema in termini di proporzionalità.

Vale la pena aggiungere, inoltre, che, a sostegno della proposta emendativa, veniva esplicitamente richiamato l'*Informe* elaborato dal *Consejo de Estado*. In occasione della medesima proposta modificativa della LOREG discussa al *Congreso*, nella Camera alta spagnola venne avanzata nei confronti della stessa, una *Propuesta de veto*[1496] da parte di due senatori del *Grupo Parlamentario GPECP*, nella quale si sottolineava che la riforma elettorale approvata dal *Congreso* non teneva minimamente in considerazione il miglioramento della proporzionalità del sistema e rimarcava come tale obiettivo potesse essere raggiunto con l'aumento del numero dei deputati da 350 a 400, con la riduzione della rappresentanza minima iniziale per ogni circoscrizione a un seggio e, infine, con l'adozione di una formula elettorale maggiormente proporzionale in luogo della D'Hondt. La *Propuesta de veto* argomentava altresì una risposta a eventuali critiche che potessero colpire la proposta di aumento del numero dei deputati, sul versante dei "costi della politica", specificando che i proponenti si manifestavano d'accordo a "ritardare" l'entrata in vigore di tale modifica a dopo la fine della recessione che aveva colpito la Spagna (eravamo nel 2011, si ricordi, e in Europa imperversava la crisi finanziaria), pur rimarcando che essa trovava piena corrispondenza al testo costituzionale, giacché la proporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti rappresentava un elemento basilare del sistema democratico, di per sé superiore a qualsivoglia altra contingenza.

Nel corso del più recente periodo, coincidente con la deflagrazione del sistema partitico della Spagna, sono emerse nuove proposte di modifica volte ad aumentare il numero dei deputati a 400. Nel corso del 2016, durante l'esame di una proposta di riforma della LOREG[1497]- occasionata dall'azionamento del meccanismo di convocazione automatica di nuove elezioni ai sensi dell'art. 99.5 CE - il *Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea* ha presentato un emendamento[1498] per modificare l'art. 162.1 della LOREG con il seguente testo: "*El Congreso está formado por cuatrocientos Diputados*". Le motivazioni a supporto della proposta emendativa non solo mettevano sotto accusa la poca proporzionalità dell'attuale sistema, in sostanziale continuità, dunque, con le altre proposte similari, ma prendevano atto che il sistema dei partiti risultava essere oramai drasticamente cambiato. In conseguenza di tale mutamento, si riteneva necessario un cambio profondo del sistema elettorale orientato verso una maggiore proporzionalità rispetto al sistema vigente. Sotto la scure delle proposte della formazione guidata da *Pablo Iglesias* è caduta anche la formula elettorale, per la quale si proponeva la sostituzione del metodo D'Hondt con quello Hare. Tuttavia, differentemente dalle altre proposte descritte,

[1496] Propuesta de veto n. 1 presentada por Don Joan Josep Neut i Pujals (GPECP) e Don Jordi Guillot Miravet (GPECP), en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura*, n. 2, de 11 de enero de 2011, p. 2.

[1497] 122/000037 – Proposición de Ley Orgánica de modificacion de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimén Electoral General, para el supuesto de convocatoria automatica de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del articúlo 99 de la Constitucion, en en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.. XII legislatura*, n. 48-3, de 27 de octubre de 2016, pp. 1-74.

[1498] Enmienda n. 35, presetada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XII legislatura*, n. 48-3, de 27 de octubre de 2016, p. 33.

quest'ultima non prevedeva anche una riduzione della rappresentanza di deputati minima riconosciuta a ogni circoscrizione provinciale.

La volontà di incidere sull'art. 161.1 della LOREG, non sembra essersi arrestata nemmeno negli ultimi anni. Nel luglio del 2018, in occasione del suo primo discorso come presidente del *Partido Popular*, Pablo Casado ha posto tra le sue priorità una riforma del sistema elettorale, proponendo, senza intervenire sulla Costituzione, di aumentare il numero dei deputati a 400 e di assegnare 50 deputati al partito vincitore delle elezioni generali. Tale proposta è stata anche dallo stesso ribadita nel 2019, in occasione delle consultazioni precedenti all'investitura del candidato Presidente del Governo, Pedro Sanchez[1499]. Vi è da dire che la proposta di introdurre un premio di maggioranza non ha trovato conforto in dottrina, la quale ritiene che per prevedere un meccanismo simile sarebbe necessario riformare il testo costituzionale.

È, nondimeno, curioso notare che tale proposta provenga proprio dal *Partito Popular*, non solo perché esso afferisce alla categoria dei cosiddetti *partidos mayoritarios* (sebbene questa definizione necessiterebbe di un tagliando stante il mutato quadro politico), i quali sono soliti preferire lo *status quo* a delle riforme tese a rendere maggiormente proporzionale il sistema, ma anche perché il PP è stata l'unica forza politica, che si è dato ricordare, a proporre, nel 2011, una riduzione del numero dei deputati da 350 a 300, ossia alla soglia del limite minimo previsto in Costituzione.

Quest'ultima proposta, che tuttavia non si tradusse in una iniziativa legislativa, venne motivata con ragioni di risparmio della spesa pubblica. Erano gli anni, si ricordi, in cui nel Paese iberico imperversava la crisi economica e dove dilagava il movimento degli *indignados.* Una falcidia al numero dei parlamentari avrebbe avuto l'obiettivo di placare gli animi dell'antipolitica, sebbene con un risultato piuttosto marginale: il risparmio di spesa che ne sarebbe derivato era stimato in, solamente, tre milioni di euro. In aggiunta, una simile riforma avrebbe contribuito a mutare irrimediabilmente lo scenario politico spagnolo con un aumento notevole della sproporzionalità del sistema. La riduzione avrebbe potuto realizzarsi in due diverse modalità: a) la riduzione da 2 a 1 del numero minimo di deputati assegnati a ogni provincia; b) un ridimensionamento del numero dei deputati da ripartirsi proporzionalmente, con ciò determinando un nocumento soprattutto per le circoscrizioni più popolose (Madrid e Barcellona). I maggiori beneficiari, in termini politici, di un simile intervento sarebbero stati senza dubbio il PP e il PSOE, i quali, già al tempo, monopolizzavano la rappresentanza nel 75% delle province. Di contro, a farne le spese sarebbero state senza dubbio le formazioni più piccole, non aventi carattere autonomistico o localistico, come per esempio *Izquierda Unida* e UPyD, le quali, come si è avuto modo di ricordare prima, erano quelle che propugnavano una riforma dell'art. 162.1 della LOREG al fine di aumentare, fino al massimo consentito in Costituzione, il numero dei componenti della Camera bassa[1500].

Quanto sopra esposto ci permette di trarre qualche conclusione. È possibile affermare che in Spagna esiste, fin dall'approvazione della LOREG nel 1985, un dibattito sulla consistenza numerica del *Congreso de los Diputados*. Tale dibattito, in totale controtendenza rispetto a

[1499] https://www.elmundo.es/espana/2019/07/09/5d24ee4921efa04d2f8b468c.html [Ultimo accesso: 24/05/2020].
[1500] https://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/11/espana/1318356405.html;
https://www.expansion.com/2011/10/25/economia/politica/1319564949.html [Ultimo accesso: 20/05/2020]

quello emerso in altre democrazie europee, ivi compresa l'Italia, è stato diretto unicamente a valutare l'opportunità o meno di innalzare il numero dei deputati da 350 a 400, sfruttando la forbice prevista in Costituzione. Sebbene, per raggiungere tale risultato, sarebbe sufficiente incidere solamente sulla legge elettorale, attraverso una modifica dell'art. 162.1 della LOREG, tale operazione risulta di difficile compimento, considerando che la legge elettorale è contenuta in una legge organica, per la modifica della quale è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Camera bassa. Questo implica la ricerca di un ampio consenso tra le varie formazioni politiche e ciò viene ulteriormente complicato dal frammentato scenario politico degli ultimi anni.

Inoltre, si è osservato che aumentare il numero dei componenti del *Congreso* è stata da sempre una battaglia dei partiti più piccoli, i quali, con le loro proposte, non hanno mai incontrato i favori delle formazioni politiche maggioritarie, contrarie a mutare lo *status quo* per introdurre nel sistema elettorale elementi di maggiore proporzionalità. Ebbene, di una riforma incisiva della LOREG, comprendente anche un innalzamento dei livelli di rappresentanza, si è sempre parlato, ma sostanzialmente sul punto la situazione è rimasta immutata fin dal 1977, quando, prima ancora della LOREG, venne varata la prima legislazione elettorale della Spagna post-franchista.

È bene ricordare che quasi tutte le proposte volte ad aumentare il numero dei deputati sono state affiancate da proposte mirate a modificare la formula elettorale e a ridurre il numero di deputati minimo assegnato a livello circoscrizionale. In alcuni casi è stato altresì previsto di introdurre, accanto alle circoscrizioni provinciali, anche una circoscrizione unica nazionale, la quale avrebbe significativamente migliorato la resa del sistema proporzionale. In aggiunta, alcune formazioni hanno anche proposto di intervenire sul testo costituzionale per superare le circoscrizioni provinciali, in luogo di circoscrizioni i cui territori coincidessero con quelli delle *Comunidades autónomas* o addirittura per sostituirle con un collegio unico nazionale in cui ripartire tutti i voti. Non vi è dubbio che l'aumento del numero dei deputati unito con una, o tutte, le proposte aggiuntive, specie se riferite all'istituzione di un collegio unico nazionale, avrebbe comportato un forte incremento della proporzionalità[1501] del sistema elettorale, con giovamento delle formazioni più piccole di rilievo nazionale, a scapito dei grandi partiti.

Stante il patologico stato di crisi in cui versa il sistema politico spagnolo, negli ultimi anni è possibile apprezzare un interessamento alla tematica dell'aumento del numero dei deputati, anche da parte dei *partidos mayoritarios*. A questo proposito, si veda la proposta lanciata dal *Partido Popular* nel 2018 e riproposta recentemente al *Presidiente del Govierno*, Pedro Sanchez. Sembrerebbe che tale iniziativa non nasca dalla volontà di rendere maggiormente proporzionale il sistema elettorale, bensì da un intento di inseguire, attraverso l'introduzione di un premio di maggioranza, una stagione politica, quella del bipartitismo, che sembra oggi inesorabilmente destinata al tramonto.

4.2. Gli interventi sul numero dei deputati delle assemblee legislative delle Comunidades autonómas.

[1501] Per una disamina delle implicazioni in termini di seggi assegnati derivanti dall'aumento a 400 del numero dei deputati e dall'utilizzo di formule elettorali diverse dalla D'Hondt, si vedano le analisi e le simulazioni riportate in F. J. PALENCIA GONZÁLEZ, J. A. SEIJAS MACÌAS, *Matemáticas electorales:buscando la proporcionalidad,* in *Revista electrónica de Comunicaciones y Trabajo de ASEPUMA,* n. 17, 2016, pp. 117-148.

Il tema della consistenza numerica delle assemblee legislative ha coinvolto anche i Parlamenti delle *Comunidades autónomas*. Differentemente dal dibattito che ha interessato il *Congreso de los Diputados*, che come si è cercato di tratteggiare nel paragrafo precedente ha avuto come base di partenza alcune proposte volte ad aumentare il numero dei deputati da 350 a 400, nelle *Comunidades autónomas* (salvo che in un caso di cui si dirà in seguito), sulla scia della crisi delle finanze pubbliche[1502] e delle conseguenti misure di contenimento portate avanti dal Governo centrale, la tendenza registrata è stata di segno opposto.

A partire dal 2012, sono state molte le legislazioni degli enti sub-statali volte a sopprimere organismi pubblici, in virtù di più o meno giustificate ragioni di risparmio. A livello nazionale si sono susseguite misure volte a introdurre delle riforme con le quali si imponeva alle *Comunidades autónomas* di ridurre il deficit pubblico e operare imponenti tagli alla spesa pubblica[1503]. Sempre nel 2012, similmente a quanto accaduto in Italia, si sono introdotte delle politiche indirizzate a ridurre la spesa pubblica sia dello Stato che delle amministrazioni locali: dopo aver riformato l'art. 135[1504] della Costituzione spagnola, è stata approvata la *Ley Organica* n. 2/2012 (*de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*), la cui finalità precipua era la riduzione della spesa pubblica e il conseguimento della stabilità finanziaria.

Nel rapporto della commissione[1505] istituita dal Governo proprio al fine di individuare modalità di razionalizzazione della spesa pubblica, sono state indicate altresì forme di controllo sul deficit pubblico delle *Comunidades autónomas.* Tra le varie raccomandazioni spiccava quella di ridurre il numero dei deputati che siedono nei Parlamenti autonomi (o di ridimensionare il loro regime economico). Questo ha comportato che, in alcune Comunità autonome, nello specifico in Cantabria, Castiglia-La Mancia[1506], La Rioja[1507], Comunità Valenciana[1508], si sia iniziato un processo di riforma degli Statuti di Autonomia, al fine di addivenire a una riduzione del numero dei deputati dei rispettivi Parlamenti[1509], che è stato portato a compimento solo nelle prime due.

[1502] Per alcuni riferimenti sulla crisi della finanza pubblica spagnola e del suo impatto sul *Estado Autonómico* si veda E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades autónomas*, in *REAF*, n. 18, 2013, pp. 169-206.

[1503] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades autónomas*, in *Revista de Derecho Político*, n. 92, 2015, p. 122.

[1504] Con la riforma costituzionale del 2011 venne modificato l'art. 135 della Costituzione spagnola, introducendo nel testo il concetto di *estabilidad presupuestaria*¸ ottemperando, dunque, l'obbligo contenuto nel Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance della Unione Economica e Monetaria a trasporre mediante fonti nazionali vincolanti e permanenti, "preferibilmente di rango costituzionale" la regola dell'equilibrio di bilancio. Come è stato segnalato dalla dottrina spagnola il nuovo art. 135 comporta un cambio del regime giuridico della spesa pubblica che influenza la sua programmazione, esecuzione e controllo, oltre a incidere su tutti gli ambiti che afferiscono al settore pubblico: l'amministrazione statale, locale e l'amministrazione delle Comunità autonome (E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 123, nota 5). Per un approfondimento sul tema si veda: J. GARCÌA ANDRADE GÒMEZ, *La reforma del articúlo 135 en la Constitución española*, in *Revista de Administración Pública*, n. 87, 2012, pp. 31-66.

[1505] *Comisiòn para la Reforma de la Administraciones Publicas* (CORA).

[1506] In Castiglia-La Mancia si è provveduto a riformare lo Statuto d'Autonomia mediante la Ley Orgánica n. 2/2014, de 21 de mayo de Reforma de Estatuto de Autonomia de Castilla-La Mancha.

[1507] Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014, Serie A., Núm. 103.

[1508] Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. Valencia, 18 de desembre de 2014. Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículo 23 y 24 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana (RE núm. 68.490).

[1509] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 125.

In altre Comunità autonome - Canarie, Baleari, Madrid, Asturie, Estremadura - è stata discussa l'ipotesi di incidere sulla consistenza numerica dei rispettivi Parlamenti, ma non si è giunti nemmeno a presentare formalmente delle iniziative legislative sul punto[1510].

Un caso particolare è rappresentato dalla Galizia, dove, nel 2012, l'allora Presidente annunciò alla stampa[1511] la presentazione di un progetto per riformare la legge elettorale e ridurre il numero dei deputati galiziani, ma venne battuto sul tempo dal *Grupo Parlamentario Popular* del Parlamento galiziano, che presentò tempestivamente un'iniziativa legislativa[1512] volta a ridurre i deputati da 75 a 61. Questo ultimo tentativo, tuttavia, non vide la luce a causa dell'indizione di nuove elezioni e non ebbe, nemmeno, maggiore fortuna nella successiva legislatura, quando venne ripresentato dal medesimo gruppo parlamentare.

Anche nella Comunità di La Rioja, la proposta di riduzione del numero dei componenti dell'Assemblea legislativa regionale venne avanzata dal Gruppo popolare, il quale, a motivazione di tale intervento, addusse non solo ragioni di risparmio e di risanamento della spesa pubblica regionale, ma segnalò anche che lo Statuto di Autonomia assegna all'organo legislativo ben poche funzioni – tra cui l'approvazione del bilancio della Comunità Autonoma e funzioni di controllo dell'attività del Governo – proponendo conseguenzialmente di ridimensionare il Parlamento in ragione delle sue esigue funzioni. Partendo dall'esperienza della precedente *Diputación Provincial*, composta da 24 membri, venne proposto di ridurre il numero dei deputati de La Rioja da 33 a 25, acciocché la Camera legislativa rispecchiasse meglio le esigenze e le necessità della società riojana; il tutto a un costo sensibilmente inferiore[1513].

Ebbene, ad oggi, solo le Comunità di Castiglia-La Mancia, Cantabria e delle Canarie hanno effettivamente ridimensionato le rispettive assemblee legislative: nei primi due casi riducendo il numero dei deputati regionali, nel terzo, invece, aumentandoli.

In Castiglia-La Mancia, in occasione del dibattito parlamentare che è preceduto alla votazione della legge organica di riforma dello Statuto di Autonomia, veniva in evidenza come con un numero inferiore di deputati si sarebbe potuto garantire maggiore rappresentatività al popolo e ai diversi territori della Comunità, agevolando altresì il lavoro parlamentare[1514]. Inoltre, nell'esposizione dei motivi[1515] della legge per la riforma statutaria,

---

[1510] *Ibidem*.

[1511] https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/07/22/vou-proponer-xa-reducir-60-numero-parlamentarios/0003_201207G22P3991.htm [Ultimo accesso: 22/05/2020].

[1512] Proposición de Ley de 31 de julio de 2012, del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento gallego. Si prevedeva una modificazione della legge elettorale regionale per passare da 75 a 61 deputati, mantenendo il numero minimo per circoscrizione fissato a 10. Questo avrebbe determinato che il numero dei deputati che fossero stati assegnati sulla base della popolazione sarebbero passati da 31 a 21 (Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 143, nota 37).

[1513] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 125.

[1514] *Ivi*, p. 126.

[1515] "*.. Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parlamentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega. Por este motivo es imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias y aprobar las que se contienen en esta proposición de ley para permitir al legislador autonómico adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha*" en *Boletín Oficial de las Cortes Generals*. *Congreso de los Diputados*. *X Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley de 6 de septiembre de 2013, n.. 130-1 Reforma realizada mediante la Ley

si faceva esplicito riferimento alla necessità di ridurre i parlamentari per contribuire a risolvere la crisi economica e finanziaria in cui versava la regione. Veniva segnalato che se fosse stato chiesto uno sforzo alla collettività, tale sforzo avrebbe dovuto essere fatto anche dalla classe politica *castellano-manchega*[1516]. I deputati de *las Cortes* di Castiglia-La Mancia passarono, dunque, da 53 a un numero variabile da 25 a 35[1517]. Attualmente la legge elettorale della Comunità fissa tale numero in 33 deputati[1518].

Il *Tribunal Constitucional* ha ritenuto costituzionalmente legittime tanto la legge organica di riforma dello Statuto di Autonomia di Castiglia-La Mancia[1519], quanto la conseguente modifica della legge elettorale[1520].

Per quanto concerne la Comunità di Cantabria, qui l'intervento non interessò lo Statuto di Autonomia, il quale prevedeva sin dalla sua approvazione che il numero dei deputati avrebbe dovuto essere compreso tra 35 e 45[1521]. Venne modificata, invece, la legge elettorale mediante l'approvazione della *Ley* n. 2/2012, contenente una serie di misure di risanamento delle finanze locali, la quale modificò la legge elettorale della Cantabria, portando il numero dei seggi dell'emiciclo sito nel capoluogo Santander, da 39 a 35. Orbene, si osservi che anche predetto intervento si collocò sull'onda delle politiche di risanamento di bilancio.

È interessante notare che, nel caso spagnolo, stante le peculiarità del *Estado Autonómico*, l'impulso a ridurre il numero dei rappresentanti nei Parlamenti regionali derivò proprio da chi ne faceva parte, differentemente che in Italia, dove le Regioni si sono dovute adeguare a

---

Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2014.

[1516] Motivazione analoga veniva altresì addotta nel corso del dibattito parlamentare relativo alla proposta di legge organica per la riforma degli articoli 23 e 24 dello Statuto di Autonomia della Comunitat Valenciana, tentativo che come si è anticipato non trovò compimento. In esso si può leggere: *"... No obstante, y a pesar del relativo poco tiempo transcurrido desde esta modificación, el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos. Por todo esto, la presente reforma se concreta en dos puntos. En primer lugar, la modificación del artículo 23.1 del Estatut d'Autonomia, mediante la cual se reduce en un 20% el número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando, por tanto, de los 99 actuales a 79, significando, además, que en la actual redacción de este artículo se establece un número no inferior a los 99, mientras que con la redacción propuesta se establece un número fijo"* en Bolletí Oficial. n. 209, VIII Legislatura València, 18 de diciembre de 2013.

[1517] Art. 10.2, secondo capoverso della Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: "*La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35*". La

[1518] Art. 16.1 della Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha "*Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 Diputados*".

[1519] STCE n. 197/2014, de 4 de diciembre che risolve la questione di costituzionalità contro la Ley Orgánica n. 2/2014 de reforma del Estatudo de Autonomia de Castilla-La Mancha, in *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 11, de 13 de enero de 2015, p. 41 ss.

[1520] STCE n. 15/2015, de 5 de febrero che risolve la questione di costituzionalità contro la *Ley* n. 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, in *Boletín* Oficial del Estado. Tribunal Constitucional, nun. 52, de 2 de marzo de 2015, p. 80 ss.

Per un commento alle due sentenze: M. MARTÍNEZ SOSPEDRA¸ *La sombra de las political questions. Notas criticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la eleccion de las Cortes de Castilla-La Mancha*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2016.

[1521] Art. 10.4, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria: "Una ley del Parlamento de Cantabria regulará el procedimiento para la elección de sus miembros, fijando su número que estará comprendido entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los mismos"

un decreto-legge[1522] del Governo, in cui, tra le altre misure previste per il contenimento delle finanze pubbliche, vi era anche la previsione che le Regioni adottassero un ridimensionamento (a ribasso) dei rispettivi consigli regionali, secondo i parametri previsti dallo stesso Esecutivo nazionale.

L'ultimo caso in ordine di tempo che si vuole qui segnalare è quello relativo alla recente riforma dello Statuto di Autonomia delle Canarie. Dopo una lunga gestazione che andò avanti tra la X e la XII legislatura, finalmente, con un'ampia maggioranza delle forze politiche presenti ne *las Cortes Generales*, si è addivenuti all'approvazione della *Ley Organica* n. 1/2018, di riforma dello Statuto di Autonomia delle Canarie[1523]. Il nuovo art. 39.2.b) dello Statuto prevede ora che il numero dei deputati che compongono il *Parlamento de Canarias* deve oscillare tra un minimo di 50 e un massimo di 75 (tale ultima cifra è stata aumentata di 5 unità rispetto a quanto previsto antecedentemente alla riforma). La prima disposizione transitoria dello Statuto prevede che la nuova legge elettorale avrebbe dovuto essere elaborata entro novembre 2021 da parte dei deputati eletti in occasione delle elezioni del maggio del 2019, le prime dopo il varo del nuovo Statuto di Autonomia. Tuttavia, ad oggi, sebbene sia in discussione, la riforma della legge elettorale non è stata ancora approvata[1524]. La medesima disposizione transitoria prevede, inoltre, che fino a quando non si sarà fissato il numero dei deputati nella legge elettorale, il numero dei componenti il Parlamento delle Canarie viene fissato in 60.

L'aumento che viene previsto nel riformato Statuto di Autonomia delle Canarie rappresenta sicuramente una scelta importante, se consideriamo che le ultime riforme elettorali che hanno interessato il sistema delle autonomie spagnolo, e che abbiamo brevemente descritto prima, avevano sancito il ridimensionamento, a ribasso, della consistenza numerica delle Assemblee legislative regionali. Con questa scelta si mette un freno alla logica economicistica che ha orientato gli interventi degli ultimi anni, fondati sulla necessità di sacrificare la rappresentanza sull'altare di una presunta stabilità finanziaria. La riforma porta, inoltre, il rapporto abitanti/seggi della regione al di sotto della media nazionale dell'insieme delle Comunità autonome[1525], Quanto al costo della modifica statutaria, benché i gruppi proponenti si sono impegnati a portare avanti l'intervento senza ulteriori costi a carico della finanza pubblica, deve segnalarsi che i dati registrati evidenziano un considerevole incremento del costo di funzionamento del Parlamento delle Canarie[1526].

Sembra utile domandarsi quali siano state le ripercussioni sul piano politico ed elettorale, nonché sul funzionamento delle assemblee di predette riforme, soprattutto quelle concernenti

---

[1522] L'art. 2 (Riduzione dei costi della politica nelle regioni), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché' ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), ripropone le stesse misure previste dall'art. 14 (Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali) del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), quest'ultimo dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 198/2012.

[1523] V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctic*a, in *Revista Teoria y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, p. 429.

[1524] https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html [Ultimo accesso: 24/05/2020].

[1525] *Ivi*, p. 36.

[1526] Le spese relative a "*Actuaciòn legislativa y de control*", all'interno del capitolo "*Servicios Generales*" del bilancio del Parlamento delle Canarie, hanno segnato un incremento. Tra il 2017 e il 2018 passarono da €15.947.700 a €16.222.930 e tra il 2018 e 2019 la cifra balzò a €20.230.814. (I dati sono riportati in V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias*, cit., p. 437).

la riduzione del numero dei deputati degli organi legislativi regionali. Prima di ciò è necessario offrire alcuni elementi di contesto.

Con riferimento alle riforme intervenute in Castiglia-La Mancia e Cantabria si è già fatto cenno alla situazione finanziaria che tormentava il Paese durante quegli anni e il rischio conseguenziale sulla tenuta dei conti pubblici. Nello stesso periodo, a partire dal 2011, sul piano politico, il *Partido Popular* ha registrato una serie di successi elettorali che l'hanno portato a consolidare notevolmente il proprio potere, tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale e locale. Sul piano delle Comunità autonome ben 11 su 17 erano a guida PP e in ben 9 di esse predetto partito poteva contare su una maggioranza assoluta. Questo enorme potere guadagnato dal principale partito del centrodestra spagnolo si tradusse in politiche di austerità, portate avanti sia a livello nazionale, sia a livello locale. Figlie di questa politica sono state anche le proposte di riduzione del numero dei seggi dei Parlamenti delle Comunità autonome, che si è cercato di descrivere poc'anzi.

Eppure, tali proposte potrebbero nascondere in filigrana un altro intento: consolidare la propria posizione di egemonia nel sistema politico, attraverso un ridimensionamento (in negativo) del quadro della rappresentanza nelle Comunità autonome. Un minor numero di seggi in quei Parlamenti avrebbe significato, unito alle particolarità dei vari sistemi elettorali, un rafforzamento soprattutto dei *partidos mayoritarios*.

Come si è avuto modo di accennare nel primo paragrafo, una proposta di riduzione del numero dei membri del *Congreso de los Diputados* venne annunciata, sempre nel 2011, dalla formazione guidata da Mariano Rajoy, ma non si tradusse nemmeno in un'iniziativa legislativa. Del resto, non può non evidenziarsi che portare a compimento una simile riforma a livello nazionale presentava una serie di difficoltà, che abbiamo già avuto modo di segnalare, di non poco conto. Innanzitutto, emergeva la necessità di votare una legge organica, sebbene ciò non avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile, considerando la forte maggioranza di cui godeva il PP nella X legislatura. Quello che sembra più probabile è che, nonostante la maggioranza parlamentare, il PP, in quegli anni, con l'imperversare della crisi economico finanziaria e il dilagare di movimenti come quello degli *indignados*, non ebbe la forza politica sufficiente per affrontare una riforma della LOREG, la quale, per quanto fosse già stata modificata con piccoli interventi nel corso degli anni, non è mai stata superata definitivamente. Né lo si poteva fare in una situazione così complessa e con una proposta così radicale, quella di ridurre a 300 il *plenum* del *Congreso*, che avrebbe sicuramente fatto insorgere i partiti più piccoli e quelli nazionalisti. A livello regionale non si ponevano tutti questi problemi, sicché fu più semplice giungere all'obiettivo. Ciò che, tuttavia, non era stato previsto, all'atto di mettere in cantiere tali proposte, era la ventura implosione del sistema politico con la fine (o presunta tale) del bipartitismo iberico.

Viepiù, accanto al profilo politico esiste anche un aspetto, di non poco conto, che merita qui di essere brevemente segnalato: il dibattito sul grado di istituzionalizzazione delle Assemblee delle Comunità autonome istituite ai sensi dell'art. 143 CE[1527]. Non è questa la sede per entrare all'interno di un tema molto complesso, intimamente connesso con la forma dello Stato spagnolo. Appare utile solamente sottolineare che, dopo lunghe discussioni

[1527] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 133 ss. Per un approfondimento sul tema: S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA¸ *Comentario articúlo 152 de la CE "Estructura institucional de la Comunidades autónomas",* in AA.VV., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, p. 400 ss.

dottrinali e giurisprudenziali, è stata riconosciuta, anche alle Comunità autonome istituite ai sensi dell'art. 143 CE[1528], la possibilità di dotarsi di Assemblee rappresentative e di organi esecutivi, similmente a quanto previsto per le Comunità costituite ai sensi dell'art. 151 CE.

Appare, dunque, opportuno riflettere sommariamente sulle differenze sostanziali contemplate negli Statuti di Autonomia delle due diverse tipologie di *Comunidades autónomas*. Nonostante alcune tesi contrastanti, l'opinione largamente maggioritaria in dottrina e in giurisprudenza[1529] è nel senso di non ritenere sussistente alcun ostacolo a che le Comunità istituite ai sensi dell'art. 143 CE possano dotarsi di Assemblee legislative similmente a quanto avviene per l'altra tipologia di Comunità. Ciò posto, non deve dimenticarsi che, al di là della concreta organizzazione dei poteri, gli Statuti di Autonomia attribuiscono alle *Comunidades autónomas* un diverso grado di autonomia, anche legislativa. In alcune di esse, soprattutto quelle composte da una sola provincia, gli organi legislativi ivi presenti svolgono poco più che funzioni amministrative. Va da sé che questo cambia inevitabilmente il significato di una riduzione del numero dei deputati che siedono nei Parlamenti autonomi, a seconda che questo taglio intervenga nelle Comunità autonome dotate di un maggior grado di autonomia, quindi quelle istituite ai sensi dell'art. 151 CE, o che avvenga in quelle cosiddette "di secondo grado", che mutuano la disciplina delle prime solo con riferimento all'organizzazione delle istituzioni interne, non anche per ciò che concerne il grado di autonomia. Semplificando, sul piano delle funzioni svolte, della rappresentanza territoriale e del grado di autonomismo riconosciuto alle *Comunidades*, ridurre il numero dei deputati che siedono nel *Parlament de Catalunya* non è certamente assimilabile a ridurre i loro omologhi di una Comunità più piccola, come potrebbe essere Murcia o La Rioja, i cui Parlamenti svolgono funzioni pressocché amministrative.

Descritto ora il contesto in cui sono inseriti tali interventi, appare doveroso indagare quali sono stati gli effetti di tali proposte.

A ben vedere, come è stato anche puntualizzato nel primo paragrafo, il numero dei rappresentanti da eleggere determina il grado di proporzionalità di un sistema e la possibilità, per le formazioni più piccole, di ottenere una, seppur minima, rappresentanza. Il numero dei componenti di un'assemblea elettiva è altresì importante ai fini della rappresentanza dei territori: maggiore è il numero dei seggi, maggiori saranno le *chances*, anche per i territori più piccoli e meno popolosi, di vedersi rappresentati.

Si ricorderà che il *Consejo de Estado* ha suggerito, come soluzione per ridurre le diseguaglianze tra le circoscrizioni e incrementare complessivamente la proporzionalità del sistema, di aumentare il numero dei deputati del *Congreso*, diminuire il numero minimo di ogni circoscrizione provinciale e, da ultimo, cambiare la formula di riparto dei seggi. Tali suggerimenti avrebbero potuto essere validi anche per i sistemi elettorali delle Comunità

[1528] Art. 143 CE – "1. Nell'esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell'art. 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti. 2. L'iniziativa del procedimento diretto ad ottenere l'autonomia spetta a tutte le Deputazioni interessate o al corrispondente organo interinsulare e ai due terzi dei municipi la cui popolazione costituisca almeno la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola. Tali requisiti dovranno essere verificati entro il termine di sei mesi dalle prime intese adottate allo scopo da alcuni degli Enti locali interessati. 3. Ove il procedimento non possa perfezionarsi, l'iniziativa non potrà ripresentarsi prima del decorso di cinque anni".

[1529] STCE n. 225/1998, de 25 de noviembre de 1998 in *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 312, de 30 de diciembre de 1998, p. 18 ss.

autonome. Tuttavia, i recenti interventi, volti a ridimensionare la rappresentanza dei Parlamenti autonomi, disattendono tali indicazioni.

Sul piano degli effetti sul sistema della rappresentanza, ridurre in maniera significativa il numero dei deputati regionali, come è stato fatto nel caso di Castiglia-La Mancia, determina un innalzamento della percentuale richiesta alle forze politiche per far scattare i seggi, convertendo, di fatto, un sistema sulla carta proporzionale in uno ad effetti maggioritari[1530]. È da tenere presente che, anche a livello regionale, non è possibile aspirare a un sistema totalmente proporzionale, stante le previsioni dell'art. 152.1 CE. il quale richiede una rappresentanza alle diverse zone del territorio. Questa proporzionalità "corretta" dovrebbe fungere da freno a chi volesse introdurre novità, come ad esempio la riduzione del numero dei deputati, che possano limitare ulteriormente la rappresentanza[1531].

Rimanendo sul caso di Castiglia-La Mancia, risulta evidente che la drastica riduzione del numero dei deputati ha comportato che la percentuale di voti necessari per ottenere seggi si è incrementata considerevolmente in alcune piccole circoscrizioni (a Cuenca e Guadaljara si stimava che un partito avesse dovuto ottenere almeno il 15%)[1532]. Ciò avrebbe avvantaggiato, prima della crisi dei partiti, le due formazioni più grandi[1533].

Un altro effetto che produrrebbe la riduzione del numero dei parlamentari afferisce al funzionamento interno delle Assemblee legislative. Se è vero che lo scopo principale del numero dei deputati è quello di garantire una quanto più ampia rappresentazione della cittadinanza, non deve dimenticarsi che, affinché le istituzioni rappresentative possano funzionare, è richiesto un certo numero di parlamentari, al fine di rendere l'organo legislativo efficace e permettergli di operare adeguatamente[1534]. La Costituzione spagnola, pur non prevedendo un modello unico, delinea i tratti di una forma di governo parlamentare per le *Comunidades autónomas*. In tutte le Comunità esiste un organo legislativo e un organo esecutivo, al cui vertice siede un Presidente eletto dall'Assemblea e nominato dal Re[1535]. Il sistema designato dalla Costituzione evidenzia chiaramente che il Parlamento è al centro del sistema politico delle *Comunidades autónomas*: esso controlla il Governo e detiene la funzione legislativa. La riduzione dei componenti dell'organo rappresentativo non porta con sé elevati risparmi, se consideriamo che in molte comunità si è proceduto altresì a incidere sulle indennità spettanti ai deputati, ma comporta soltanto una seria menomazione nel funzionamento dell'organo.

4.3. La vexata quaestio della riforma del Senado.

[1530] E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios*, cit., p. 142.
[1531] *Ibidem.*
[1532] *Ivi*, p. 143.
[1533] F. RUIZ, *Austeridad versus Representatividad en la ley electoral de Castilla-La Mancha*¸ in *Parlamento y Constitución*, n. 15, 2012-2013, p. 209.
[1534] *Ivi*, p. 144.
[1535] Art. 152.1: "Negli Statuti approvati tramite il procedimento cui si riferisce l'articolo precedente, l'organizzazione istituzionale autonoma si baserà su una Assemblea Legislativa, eletta a suffragio universale in conformità a un sistema di rappresentanza proporzionale che garantisca, inoltre, la rappresentanza delle varie zone del territorio, un Consiglio di Governo con funzioni esecutive a amministrative e un Presidente, eletto dall'Assemblea fra i suoi membri e nominato dal Re, cui spettano la direzione del Consiglio di Governo, la suprema rappresentanza della rispettiva Comunità e quella ordinaria dello Stato nella medesima. Il Presidente e i membri del Consiglio di Governo saranno politicamente responsabili verso l'Assemblea".

Come è stato anticipato in apertura del primo paragrafo, la Costituzione spagnola prevede un numero variabile di senatori. L'art. 69 CE[1536], dopo aver chiarito che il *Senado de España* è la camera di rappresentanza territoriale, specifica che il relativo *plenum* è costituito sia da una componente eletta direttamente[1537], sia da una componente designata dalle Comunità autonome[1538]. Ad oggi, i senatori spagnoli sono 265: di essi 208 sono eletti direttamente dal corpo elettorale, mentre i restanti 57 sono designati dalle assemblee delle 17 Comunità autonome[1539].

Potremmo dire che da quando esiste il *Senado* esiste un dibattito sulla sua riforma o sulla sua eliminazione. Molteplici, infatti, sono stati i tentativi per addivenire a una modificazione delle regole che governano la Camera alta de *las Cortes Generales.* Non volendo qui riproporre un vastissimo dibattito dottrinale circa il ruolo della Camera in esame nel sistema bicamerale spagnolo e le funzioni da essa svolte nel procedimento legislativo, ci limiteremo a enunciare qual è stata la principale proposta volta a incidere sulla consistenza numerica dell'assemblea sita in *Plaza de la Marina Española* di Madrid.

In partenza, un dato risulta evidente: differentemente che per il *Congreso de los Diputados*, per incidere, seppur minimamente, sul numero dei senatori è necessaria una riforma costituzionale. A questo proposito, il dibattito più recente su una possibile riforma costituzionale, volta a ridefinire la composizione del Senato, risale agli anni 2005-2006, allorquando il Consiglio dei Ministri richiese al *Consejo de Estado* un *Informe* per analizzare alcune proposte di modifica[1540].

Quanto alla composizione del *Senado*, la proposta del *Consejo de Estado* si espresse nel senso di una moderata preferenza per l'elezione di tutti i senatori a suffragio universale diretto, da svolgersi contemporaneamente alle elezioni per il rinnovo delle Assemblee legislative delle *Comunidades autónomas* [1541].Nonostante ciò, l'*Informe* ha cura di segnalare

---

[1536] L'art. 69 CE è attuato dagli artt. 165 e 166 della LOREG.

[1537] L'art. 69.2 CE prevede che in ogni provincia (peninsulare) si eleggeranno - a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto – 4 senatori, secondo le modalità individuate da una legge organica. Tale disposizione va integrata con quanto previsto dall'art. 69.3 CE, il quale specifica che: "nelle province insulari, ogni isola o loro raggruppamento, con Capitolio o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori —Gran Canaria, Maiorca e Tenerife— e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma". Il successivo art. 69.4 CE riconosce, infine, una forma di rappresentanza "rafforzata" per le città di Ceuta e Melilla, dove vengono eletti, rispettivamente, 2 senatori.

[1538] L'art. 69.5 CE specifica che ciascuna Comunità Autonoma designa un senatore per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

[1539] Tale numero si è incrementato a partire dalla prima legislatura de *las Cortes Generales*, quando il numero dei senatori designato dalle Comunità Autonome era di 10 (considerando che era in corso la fase di costituzione delle Comunità Autonome, stante quanto previsto dalla Costituzione). Nella seconda legislatura tale componente, infatti, aumentò a 46 senatori, subendo nel corso del tempo minime variazioni in ragione dell'aumento o della diminuzione della popolazione. Oggi, nella XIV legislatura del *Senado*, i senatori designati dai Parlamenti delle Comunità Autonome sono 57 (dati disponibili in www.senado.es).

[1540] *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, disponibile in http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf [Ultimo accesso 22/05/2020].

[1541] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La reforma constitucional del Senado*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2006, p. 7.

quelle che sono le questioni maggiormente complesse, legate alla composizione della Camera alta: la tipologia di circoscrizione elettorale utilizzata per eleggere o designare i senatori; la distribuzione dei seggi all'interno delle *Comunidades autónomas* e, infine, le modalità di designazione o elezione dei senatori. Il Supremo organo consultivo del Governo formula alcune proposte che incidono sulla composizione del *Senado*, in ordine:

1) attribuire 5 senatori ad ogni Comunità autonoma, con la previsione di un senatore aggiuntivo per ogni milione di abitanti e 2 senatori per ogni Provincia, per un totale di 223 seggi. Una simile composizione avrebbe il pregio di limitare alcune differenze nella variazione della partecipazione che si producono nelle diverse Comunità autonome e garantirebbe alcuni seggi addizionali alle Comunità autonome più popolose;
2) la seconda proposta parte da quella di cui al punto 1), prevedendo, però, l'esclusione dell'attribuzione di seggi aggiuntivi alle Comunità autonome con una sola Provincia. La conseguente riduzione della dimensione del Senato che ne deriverebbe, permetterebbe di ampliare a 7 il numero assegnato a ogni Comunità autonoma. Sulla base di questa seconda proposta, dunque, si attribuirebbero 7 senatori per ogni Comunità autonoma, a cui si aggiungerebbero i seggi attribuiti in ragione della popolazione (un senatore per ogni milione di abitanti) e i seggi attribuiti, nelle Comunità pluri-provinciali, fissati in 2 per ogni Provincia. La dimensione della Camera si sarebbe attestata in 243 seggi.
3) con il terzo modello formulato, si sarebbe attribuito un solo senatore per ogni Provincia, a cui si sarebbe aggiunto un numero fisso di 6 senatori da eleggere in ciascuna Comunità Autonoma[1542].

Il modello che viene preferito dal *Consejo de Estado* è quello di cui al punto 3), poiché avrebbe dato maggiore risalto alle Comunità autonome, con ciò garantendo meglio le esigenze e le istanze dell'*Estado Autonómico* spagnolo.

Come si è potuto osservare dalle indicazioni dell'*Informe*, finalità precipua del tentativo di riforma non era quella di ridurre il numero dei senatori. Invero, il dibattito originatosi nel 2006, di cui il *Consejo de Estado* è stato uno dei protagonisti, verteva in primo luogo sulla ridefinizione del ruolo che avrebbe dovuto avere la Camera alta nel sistema bicamerale spagnolo, nonché sulle funzioni ad essa spettanti. A questo proposito il numero dei senatori sembrava essere una scelta conseguente alle modalità di elezioni che venivano proposte allo scopo di tenere in considerazione le esigenze dell'*Estado Autonómico*.

CONCLUSIONI. LE MODESTE DIMENSIONI DEL *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS* E IL "FATTORE INERZIA"

[1542] *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española,* cit., p. 274-295.

Con il presente contributo si è tentato in primo luogo di far luce sulle origini delle attuali "dimensioni" della rappresentanza parlamentare in Spagna, ricostruendo l'evoluzione dei "numeri" delle *Cortes* succedutesi nel corso della moderna storia costituzionale spagnola. Si è poi proceduto ad esaminare i caratteri fondamentali del sistema elettorale spagnolo così come definiti dalla Costituzione del 1978 e dalla *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* del 1985, a partire dall'analisi delle disposizioni che concorrono a definire in modo peculiare il numero dei rappresentanti presso il *Congreso de los Diputados* e il *Senado*. In seguito, è stata offerta una panoramica del dibattito politico e dottrinale degli ultimi decenni circa le proposte di riforma del numero dei deputati del *Congreso* ipotizzate e/o ufficialmente formalizzate in abbinamento o meno alla modifica di altri elementi del sistema elettorale, corredandola con una disamina delle riduzioni dei rappresentanti delle Assemblee delle *Comunidades autónomas* tentate e/o praticate negli anni della crisi economica. Infine, si è riflettuto sugli effetti che un eventuale intervento sul numero dei seggi presso il *Congreso* potrebbe produrre sul sistema dei partiti e le dinamiche della forma di governo.

Volendo a questo punto trarre delle conclusioni con riguardo al tema della consistenza numerica del *Congreso* si ritiene opportuno prendere le mosse da un confronto con le *Cortes* del passato più remoto per poi progressivamente avvicinarci a quelle dei giorni nostri. Anzitutto, volgendo lo sguardo alle *Cortes* della storia costituzionale spagnola a partire da quelle gaditane, merita d'essere messo in risalto un elemento di netta discontinuità rispetto ad una tradizione costituzionale ben consolidata: a differenza che nelle Costituzioni del 1812, 1837, 1845, 1869 e 1876, con le quali si è provveduto a stabilire una relazione numerica proporzionale tra la quantità di seggi aggiudicabili presso le *Cortes* e la popolazione, la soluzione accolta dall'art. 68 delle Costituzione del 1978, nello stabilire uno specifico duplice limite alle dimensioni del *Congreso*, non meno di 300 e non più di 400 deputati, si è rivelata espressione di una scelta che nel voler realizzare un compromesso tra le esigenze di funzionalità e di rappresentatività dell'organo parlamentare ha decisamente fatto pendere l'ago della bilancia sul lato delle prime anziché su quello delle seconde.

Sempre da un punto di vista storico, la cifra di 350 deputati fissata dall'art. 162 c. 1 della LOREG entro la forbice individuata dalla Costituzione ci consegna l'immagine di un *Congreso* delle dimensioni contenute, non potendosi non tenere conto del decisivo aumento della popolazione avutosi nella seconda metà del secolo scorso rispetto alla realtà demografica della Spagna dell'Ottocento e della prima metà del Novecento. Nello specifico, l'attuale numero dei deputati coincide con quello dei rappresentanti eletti presso il *Congreso* nel 1846, si avvicina a quello registratosi nel 1865 così come nel 1868 e risulta ben inferiore a quello delle Camere basse di tutto il periodo della Restaurazione. Soprattutto, si allontana di molto da quello delle *Cortes* monocamerali della Seconda Repubblica.

Anche volendo concentrare l'attenzione sui dati che possiamo trarre dal panorama comparatistico le dimensioni del *Congreso* continuano ad apparire davvero modeste, sia in termini assoluti che relativi. Si pensi ai "grandi" Stati europei. Il *Bundestag* tedesco consta attualmente di 709 membri, tenendo conto dei seggi soprannumerari così come di quelli compensativi. Alla *House of Lords* i cittadini britannici eleggono 650 rappresentanti. L'*Assemblée nationale* francese si compone di 577 *députés*. Alla Camera dei deputati italiana

siedono 630 rappresentanti, anche se tale numero è destinato a scendere a 400 qualora fosse confermata in sede di *referendum ex* art. 138 Cost. il "taglio" dei parlamentari approvato dalla Camere lo scorso autunno. I risultati della comparazione con gli stati presi in considerazione non cambiano neppure optando per un'analisi incentrata sul rapporto sussistente tra il numero degli abitanti e quello dei rappresentanti che siedono nelle Camere basse sopramenzionate. In questa speciale classifica, la Spagna, ove si registra l'elezione in media di un deputato ogni 133.312 abitanti, verrebbe nuovamente a collocarsi all'ultimo posto, dietro l'Italia (uno ogni 96.006 abitanti, sempre che non venga ad essere confermata dal corpo elettorale la ben nota riforma sulla riduzione dei parlamentari, dalla quale discenderebbe un rapporto pari ad un deputato ogni 151.210 abitanti), il Regno Unito, (uno ogni 101.905 abitanti), la Francia (uno ogni 116.053) ed infine la Germania (uno ogni 116.855 abitanti, facendo riferimento al numero di seggi presso il *Bundestag* scaturito dalle elezioni del 2017). Anche estendendo il confronto ai Paesi europei che presentano una popolazione dal volume simile a quella spagnola l'impressione non muta. Ad esempio, il *Sejm* polacco è formato da 450 deputati (uno per ogni 82.558 abitanti).

La percezione che la mole del *Congreso* fosse modesta era noto agli esponenti del Governo dell'ultimo periodo del franchismo che redassero la LRP e il RDLNE del 1977: come abbiamo visto, un *Congreso* dalle dimensioni ridotte costituiva il primo dei "dispositivi correttivi" pensati per ridurre il carattere proporzionale del sistema elettorale. Questa consapevolezza era diffusa anche tra i membri del PSOE, ma, soprattutto, tra gli esponenti del PCE. Questi ultimi, infatti, come si è ricostruito, in sede di dibattito costituente rilevarono ad ogni piè sospinto quanto fosse oltremodo contenuto il numero di 350 seggi di cui si componeva il *Congreso*, denunciandone proprio l'inidoneità a garantire il pieno dispiegarsi del principio di rappresentanza proporzionale che pure si stava consacrando in Costituzione.

Soppesate le dimensioni del *Congreso*, rimane da chiedersi quale sia il motivo sottostante al mancato intervento nell'arco di questi quarant'anni sui "numeri" di quest'ultimo, così come peraltro sui restanti elementi cardinali del sistema elettorale spagnolo. Ebbene, volendo dare una valutazione complessiva, si potrebbe affermare che tale esito sia dipeso da un fattore tanto semplice quanto fondamentale: l'inerzia.

In sede costituente, sappiamo che le forze politiche presenti nel *Congreso*, a fronte della profonda diversità di opinioni con riguardo alle sorti del futuro sistema elettorale, si limitarono a cristallizzare all'art. 68 CE la normativa tardofranchista sulla base delle quale si erano svolte le elezioni delle prime *Cortes* democratiche dopo quasi mezzo secolo di dittatura. Questo risultato sembra confermare quanto ebbe ad osservare il 12 luglio 1978 nel corso del dibattito costituente Alzaga, ossia che quando ci si trova a che fare con la materia elettorale, "l'inerzia pesa enormemente, come tutto il mondo sa. Però questo non significa nella pratica [difendere] l'inerzia per l'inerzia: significa piuttosto consacrare un sistema elettorale che è già legittimato, un sistema elettorale che è già stato provato"[1543].

[1543] La citazione si trova in O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, cit., p. 347. Occorre rammentare, tuttavia, come si sia trattato di un intervento tutt'altro che disinteressato. Infatti, Alzaga era un esponente di primo piano

Il «peso dell'inerzia»[1544] non si è arrestato nemmeno in occasione della redazione e votazione della LOREG del 1985. Nel 1982 era asceso al Governo il PSOE. Nonostante le critiche rivolte negli anni precedenti da questo partito al sistema elettorale del tempo, la LOREG mantenne inalterate le previsioni contenute nel RDLNE del 1977. La mancata introduzione di modificazioni sostanziali a quanto statuito in epoca tardofranchista si spiega agevolmente in ragione del fatto che il PSOE aveva tratto beneficio da una normativa elettorale che sebbene fosse stata inizialmente concepita per "fabbricare" maggioranze conservatrici gli aveva poi spalancato le porte del Governo. Stante questo quadro, sulla scorta di un atteggiamento in genere diffuso tra i partiti "governativi", si capisce bene perché il PSOE abbandonò senza crucci i suoi progetti di riforma: una volta conquistata la guida del Paese, ragionando in termini di convenienza, non sussisteva più per quel partito alcun motivo per modificare un sistema elettorale che nonostante avesse in un primo tempo criticato si era rivelato in seguito decisivo per la sua vittoria.

Negli anni successivi i partiti ad impianto nazionale "minoritari" hanno formulato molteplici proposte allo scopo di attenuare il tasso di disproporzionalità del sistema elettorale: l'innalzamento del numero dei deputati fino al massimo consentito dalla Costituzione (400), la sostituzione della formula elettorale d'Hondt con la formula Hare o quella Sainte-Laguë e, infine, la riduzione da due ad uno del numero minimo di seggi attribuiti a ciascuna circoscrizione provinciale. Tali proposte, come si è visto, non hanno avuto esito. La ragione è da rintracciarsi nell'assetto di stampo bipartitico, ancorché non perfetto, che ha contraddistinto sino agli anni più recenti il caso spagnolo, i cui equilibri hanno a lungo riposato sull'alternanza al Governo tra PSOE e PP, nel frattempo succeduto alla UCD come principale forza del polo conservatore. Com'era prevedibile, i partiti "maggioritari" si sono ben guardati dall'appoggiare le proposte sopramenzionate, temendo che la loro adozione avrebbe comportato un ridimensionamento della centralità che tali forze politiche avevano acquisito proprio grazie agli effetti disproporzionali del sistema elettorale.

Ecco svelato il perché della «tendenza inerziale» e della «resistenza al cambio»[1545] che hanno contrassegnato la lunga vita del sistema elettorale della Spagna democratica e che nemmeno gli ultimi anni di relativa instabilità governativa pare siano riusciti a mettere in discussione. Tuttavia, merita di essere ricordato che proprio per reagire al tramonto della stagione del bipartitismo il PP, per bocca del suo presidente Casado, ha dichiarato, sia nel 2018 che nel 2019, di voler innalzare a 400 i deputati al fine di attribuire a titolo di premio di maggioranza i nuovi 50 deputati al partito che avesse ottenuto alle elezioni il maggior numero di voti. Si tratta di una soluzione che modificherebbe i termini con cui è stato fino ad ora condotto il

---

del partito di maggioranza relativa, la UCD del Presidente del Governo Suárez, e, dunque, favorevole a non pregiudicare mediante la Costituzione quanto stabilito con il RDLNE del 1977, visto che tale decreto, conformemente alle previsioni dei suoi stessi estensori, tra i quali figurava lo stesso Alzaga, aveva assicurato la sovrarappresentazione di questa formazione politica.

[1544] Così si è espresso G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, cit., pp. 81, 89. con riguardo agli esiti del dibattito costituente spagnolo a proposito della materia elettorale.

[1545] Queste le parole con cui A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, in *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001, p. 13, definisce alcuni dei tratti fondamentali della storia dei regimi elettorali nelle democrazie stabilizzate, inclusa la Spagna.

dibattito in materia elettorale, in quanto non si rivela preordinata a correggere la disproporzionalità dell'odierno sistema elettorale, bensì si dimostra finalizzata a soddisfare le ragioni della governabilità in un'ottica tutta maggioritaria. Ad ogni modo, si è trattato solo di annunci, che non si sono tradotti concretamente nella presentazione ufficiale di alcuna proposta legge, sicché possiamo affermare che al momento il dibattito politico sembra essersi arenato. Chissà se in futuro, a fronte di un quadro politico sempre più in evoluzione e della sperimentazione di formule di governo radicalmente nuove rispetto al passato, qualcosa potrà cambiare.

Bibliografia:

C. ADAGIO – A. BOTTI, *Storia della Spagna democratica: da Franco a Zapatero*, Mondadori, Milano, 2006.

L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettora*li, Laterza, Roma-Bari, 1995.

E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013.

E. A. ALCUBILLA – R. GARCÍA MAHAMUT – R. BLANCO VALDÉS – L. GALVEZ MUÑOZ, *Encuesta sobre el sistema electoral*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

J. ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

D. ALMAGRO CASTRO, *La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 112, 2018.

L. ÁLVAREZ REY, *Bajo el fuero militar. La dictadura de Primo de Rivera en sus documentos*, Ediciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 2006.

O. ALZAGA VILAAMIL, *I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento*, in G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989.

O. ALZAGA VILAAMIL, *La composición de las Cámaras*, in AA. VV., *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*, II, Editorial Centro de Estudíos Ramón Areces, Madrid, VI ed., 2017.

O. ALZAGA VILLAAMIL, *En torno al concepto de Ley Orgánica en la Constitucion*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 5, 2020.

E. ARANDA ÁLVAREZ, *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Político*, n. 92, 2015.

O. ARAUJO, *Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después*, in *Revista de Derecho Político*, n. 102, 2018.

J. M. AREILZA, *Diario de un ministro da la Monarquía*, Planeta, Barcelona, 1977.

M. AZPITARTE SANCHEZ, *La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido. Crónica política y legislativa del año 2016*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

M. BAENA DEL ALCÁZAR – J. M. GARCÍA MADARIA, *Normas políticas y administrativa de la transición (1975-1978)*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

S. BARGIACCHI, *Conclusioni: one size does not fit all, il mandato imperativo tra Stato e Comunità Autonome*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019.

P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, VIII ed., 1998.

F. J. BASTIDA FREIJEDO, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 21, 1987.

J. M. BILBAO UBILLOS, *Encuesta sobre los partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35, 2015.

R. L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2018.

R. L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

A. BOSCO, *Le quattro crisi della Spagna*, il Mulino, Bologna, 2018.

L. BURGUERA AMEAVE – C. VIDAL PRADO, *Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812*, in *Revista de Derecho Político*, n. 83, 2012.

M. CACIAGLI, *Il sistema elettorale delle Cortes negli articoli 68 e 69*, in E. GARCÍA DE ENTERRIA – A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.

M. CACIAGLI, *Spagna: proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994.

M. CARRASCO DURAN, *La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y elites politicas en España*, in *El Cronista del Estado Social y Democratico de Derecho*, n. 48, 2014.

Q. CASALS BERGES, *Proceso electoral y prosopografía de las Cortes Extraordinarias de Cádiz (1810-1813)*, in *Historia Constitucional*, n. 13, 2012.

Q. CASALS BERGÉS, *La representación parlamentaria en España durante el Primer Liberalismo (1810-1836)*, Ediciones de la Universitat de LLeida, LLeida, 2014.

C. A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2019.

J. M. COLOMER, *El arte de la manipulación. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Anagrama, Barcelona, 1990.

J. M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998.

M. CONTRERAS CASADO – O. CEBRÍAN ZAZURCA, *La Ley para la Reforma Polìtica: memoria y legimitad en los inicios de la Transición española a la democracia*, in *Revista de Estudios Polìticos*, n. 168, 2015.

P. S. COSANO, *La desigualdad y el valor de un voto: el malapportionment de las Cámaras bajas en perspectiva comparada*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 143, 2009.

M. S. CRESPO, *Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

V. CUESTA LÓPEZ, *Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005.

E. DE ALBA BASTARRECHEA, *Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 1, 2007.

J. DE ESTEBAN ALONSO – J. M. CASTELLA ANDREU, *Encuesta sobre la representación politica*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 34, 2014.

J. DEL PALACIO, *Spagna: è la fine del bipartitismo?*, in *Il Mulino*, n. 1, 2016.

I. DELGADO SOTILLOS, *La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

M. ESTRADA SÁNCHEZ, *El enfrentamiento entre doceañistas y moderados por la cuestión electoral (1834-1836)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998.

M. ESTRADA SÁNCHEZ, *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1999.

P. M. FERNANDEZ BARBADILLO, *Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24, 2011.

G. FERNÁNDEZ DE LA MORA, *Rio arriba. Memorias*, Planeta, Barcelona, 1995.

A. FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, *Leyes electorales españolas de diputados a Corte en el siglio XIX. Estudio histórico y jurídico-político*, Civitas, Madrid, 1992.

A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El sistema electoral del Congreso de los Diputados*, in *Revista de Derecho Político*, n. 52, 2001.

P. FERNÁNDEZ-MIRANDA – A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995.

G. FERRAIUOLO, *Regole elettorali, frammentazione partitica, instabilità, Affinità e distanze tra sistemi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

S. FORTI, *Tutto il potere allo Stato centrale: il coronavirus è la prova del fuoco per la Spagna*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 19/03/2020.

L. FROSINA, *Una nueva via para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019.

J. GARCÌA ANDRADE GÒMEZ, *La reforma del articúlo 135 en la Constitución española*, in *Revista de Administración Pública*, n. 87, 2012.

M. V. GARCÌA ATANCE, *Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulacion de las elecciones al Parlamento Europeo*, in *Revista de Derecho Político*, 25, 1987.

P. GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, *La reforma constitucional del Senado*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2006.

M. GARCÍA MUÑOZ, *La documentación electoral y el fichero histórico de los diputados*, in *Revista General de Información y Documentación*, n. 1, 2002.

M. GARROTE DE MARCOS, *La improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los diputados. Comentario del Informe del Consejo de Estado sobre reforma del sistema electoral*, in *InDret – Revista para el análisis del derecho*, n. 4, 2009.

J. GIL PECHARROMÁN, *La estirpe del camaleón. Una historia política de la derecha en España 1973-2004*, Taurus, Barcelona, 2019.

M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictatura*, in *Vinculos de Historia*, n. 1, 2012.

M. A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *La representación política en España durante la dictadura de Primo de Rivera*, in *Estudos Estóricos*, n. 64, 2018.

E. M. GIULIANI, *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali* (Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna), Lalli, Firenze, 1991.

E. GUERRERO, *El socialismo en la Dictadura de Primo de Rivera*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 1, 1978.

P. F. GUTIÉRREZ CARRERAS, *Antecedentes de la Ley Para la Reforma Polìtica. La decantación de diversas propuestas reformistas (diciembre 1975-agosto de 1976)*, in *Aportes*, n. 2, 2017.

C. GUTIERREZ VICEN, *La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 104, 2018.

M. HERRERO DE MIÑON, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

M. HERRERO DE MIÑÓN, *Génesis del Real Decreto-Ley de marzo de 1977*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100, 2017.

S. JULIÁ, *Polìtica y Sociedad*, in AA. VV., La *España del siglo XX*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

S. JULIÁ, *Né riforma, né rottura: solo una transizione dalla dittatura alla democrazia*, in *Ventunesimo secolo*, n. 23, 2010.

I. LAGO – J. R. MONTERO, '*Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español*, in *Zona Abierta*, nn. 110-111, 2005.

F. LANCHESTER, *Le funzioni pubblicistiche dei partiti e l'art. 49 della Cost.,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019.

L. LATORRE CANO, *La documentación electoral de la segunda mitad del siglo XIX en los archivos municipales*, in *Códice. Revista de Investigación historica y Archivistica*, n. 19, 2006.

A. LIJPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Edit. Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1995.

E. LINDE PANIAGUA, *Il meccanismo elettorale*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano 1978.

J. LOZANO MIRALLES, *Transformación de la forma de gobierno y de la democracia: el caso español,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

I. MARTINEZ NAVAS, *El Gobierno de las Islas de Ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Dykinson, Madrid, 2007.

M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *El concepto constitucional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberania popular*, in AA.VV., *I Jordanas de derecho parlamentario* (21-24 marzo 1984), vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

M. MARTÍNEZ SOSPEDRA¸ *La sombra de las political questions. Notas criticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la eleccion de las Cortes de Castilla-La Mancha*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, 2016.

F. MARZANO – P. ROSSI, *Un modello per il numero "ottimale" dei parlamentari in Europa*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2020.

P. MELLADO PRADO, *Cronica parlamentaria de la elaboración de los articluos 68 y 69 de la Constitución española de 1978,* in *Revista de Derecho Político*, n. 25, 1987.

F. MIRANDA RUBIO, *Los procuradores de representaciòn familiar en la novena legislatura (1967-1981),* in *Principe de Viana*, n. 203, 1994.

A. MOLINAR - I. CASTELLS, *Crisis del Antiguo Régimen y Revolucion Liberal: (1789-1845)*, Ariel, Barcelona, 2000.

J. R. MONTERO, *Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale,* in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*. *Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991.

J. R. MONTERO, *El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma, in Revista de Estudios politicos*, n. 95, 1997.

J. R. MONTERO – C. FERNÁNDEZ ESQUER, *Cuatro décadas del sistema electoral español* (*1977-2016)*, in *Política y Gobernananza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, n. 2, 2018.

J. R. MONTERO – R. GUNTHER, *Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del istema electoral en España*, in AA. VV., *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

J. R. MONTERO - P. RIERA, *El sistema electoral España: cuestiones de desproporcionalidad de reforma*, in A. RUIZ MIGUEL - A. MACÍA MORILLO (a cura di), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autonoma de Madrid*, n. 13, 2009.

L. MORLINO, *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, FrancoAngeli, Milano, 1978.

M. MORLOK, *La función de los partidos y el Parlamento,* in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 44, 2019.

O. S. MUÑOZ, *El fin (momentaneo) del bipartidismo en España: analisis de los resultados electorales de 2015 y 2016*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017.

S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981.

A. OSORIO, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980.

G. PACIULLO, *Il sistema elettorale della Cortes Generales in Spagna*, in A. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

PCE (PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA), *Noveno Congreso del PCE*, Critica, Barcelona, 1978.

F. J. PALENCIA GONZÁLEZ - J. A. SEIJAS MACÌAS, *Matemáticas electorales:buscando la proporcionalidad*, in *Revista electrónica de Comunicaciones y Trabajo de ASEPUMA*, n. 17, 2016.

G. PASQUINO, *Partiti, Istituzioni, Democrazie*, Il Mulino¸ Bologna, 2014.

N. PEREZ SERRANO JAUREGUI, *Articulo 68*, in *Revista de Derecho Publico, Comentario a las leyes políticas – Constitución española de 1978*, vol. VI, Madrid, 1989.

H. PICADO LEÓN, *Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*, in *Revista de derecho electoral*, n. 6, 2008

L. POMED SÁNCHEZ, *Las elecciones del 28 de abril (y 26 de mayo): reflexiones sobre la forma de gobierno y sobre el sistema de partidos*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020.

A. POSADA, *Tratado de Derecho Político*, II, Suárez, Madrid, 1935.

C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés, Barcelona, 2002.

M. A PRESNO LINERA, *El origen del Derecho electoral español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, 2012.

M. A. PRESNO LINERA, *Régimen electoral «maquiavelico» y sistema de partidos (con sesgo mayoritario*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 104, 2015.

M. A. PRESNO LINERA, *El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1979*, in *Historia Constitucional*, n. 19, 2018.

P. PRESTON, *The Triumph of Democracy in Spain* (1986), Routledge, London-New York, 2005.

A. RACCA, *I sistemi elettorali sotto la lente costituzionale*, Ledizioni, Torino, 2018.

D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven - London, 1971.

A. RODRÍGUEZ, *El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos*, in *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992.

J. RODRÍGUEZ-ZAPATA¸ *Comentario articúlo 152 de la CE "Estructura institucional de la Comunidades Autónomas",* in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, 1996.

F. RUIZ, *Austeridad versus Representatividad en la ley electoral de Castilla-La Mancha*¸ in *Parlamento y Constitución*, n. 15, 2012-2013.

J. M. SAN SEGUNDO MANUEL, *El sistema electoral: una reforma obligada*, Bosch, Barcelona, 2016.

I. SÁNCHEZ-CUENCA, *El cambio político en la transición española: sucidio institucional y coordinación de las élites franquistas*, Seminario de Historia 2011-2012, Universidad Complutense de Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, https://www.ucm.es/data/cont/docs/297-2013-07-29-1-12.pdf.

A. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *The Political Transition of the Francoist Cortes. Toward the Law for Political Reform (1975-1976*), in *International Journal of Political Economy*, n. 2, 1990.

G. SANCHEZ MEDERO – J. C. CUEVAS LANCHARES, *La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017.

P. SANTOLAYA MACHETTI, *Significado y función de la Ley de Regimén Electoral General*, in *Revista de Derecho Político*, n. 56, 1986.

G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Giunti Editrice Universitaria, Firenze, 1965.

F. SEGADO, *Artículo 69: el Senado*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XI, Edit. Edersa, Madrid, 1996.

F. SILVA MUÑOZ, *Memorias políticas*, Planeta, Barcelona, 1993, p. 352.

I. SIMÓN SUÁREZ, *Mujer: Asociaciones y Sindicatos. España 1875-1939*, Madrid, Sanz y Torres, 2014.

A. SOI, *Pluralismo e supremazia dei partiti nella nuova Costituzione spagnola*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 29, 1979.

S. SORIANO MORENO, *El sistema electoral de las Cortes Generales a través de su proceso de constitucionalización*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020.

A. SOTO CARMONA, *De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas*, in *Ayer*, n. 15, 1994.

R. TAAGEPERA, *The size of national assemblies*, in *Social Science Research*, n. 1, 1972.

R. TAAGEPERA - S. RECCHIA, *The size of second chambers and European assemblies*, in *European Journal of Political Research*, n. 41, 2002.

R. TAMAMES, *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Plantea, Barcelona, 2008.

A. TORRES DEL MORAL, *El inicio del constitucionalismo español*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 26, 2012.

C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 2, 1968.

J. TUSELL, *Spain: From Dictatorship to the Democracy, 1939 to the Present*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007.

E. ULL PONT, *Orígenes del Derecho electoral español*, in *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político de la UNED*, n. 2, 1978.

J. M. VALLÉS, *Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política*, in *Revista de Estudios Políticos*, 1986, n. 53

J. VARELA SUANZES – CARPEGNA, *Propriedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)*, in *Historia constitucional*, n. 6, 2005.

J. M. VERA SANTOS, *Primo de Rivera: de la monarquía decadente a la "deseada" república*, Dykinson, Madrid, 2019.

C. VIDAL PRADO, *Riformare il sistema elettorale spagnolo?*, in *Rass. parl*., n. 1 /2011.

M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020.

P. ZABALA, *España bajo los Borbones*, Labor, Barcelona, 1926.

J. M. ZARATIEGUI LABIANO, *Efectos de la aplicación del sufragio universal en Navarra. Las elecciones generales de 1886 y 1891*, in *Principe de Viana*, n. 207, 1996.

E. C. ZAZURCA, *La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral*, in *Revista de Derecho electoral*, n. 21, 2016.

Documentazione e sitografia:

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, serie B, Proposiciones de ley, n. 99-1, 25 de abril de 2008.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. IX legislatura, n. 2, de 11 de enero de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, serie D, Proposiciones no de ley, n. 7, 28 de septiembre de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes Generals. *Congreso de los Diputados*. *X Legislatura*. Serie B, n. 130-1, de septiembre de 2013.

Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014, Serie A., n. 103.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura, serie B, Proposiciones de ley, n. 192-1, 19 de septiembre de 2014.

Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. Valencia, 18 de desembre de 2014.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.. XII legislatura, n. 48-3, de 27 de octubre de 2016.

STCE n. 75/1985, de 21 de junio de 1985 *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 170, de 17 julio 1985.

STCE n. 225/1998, de 25 de noviembre de 1998 en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 312, de 30 de diciembre de 1998

STCE n. 197/2014 en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 11, de 13 de enero de 2015.

STCE n. 15/2015, de 5 de febrero en *Boletín Oficial del Estado. Tribunal Constitucional*, n. 52, de 2 de marzo de 2015

Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española, http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf [Ultimo accesso 22/05/2020]

www.senado.es

https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html [Ultimo accesso: 24/05/2020]

https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2012/07/22/vou-proponer-xa-reducir-60-numero-parlamentarios/0003_201207G22P3991.htm [Ultimo accesso: 22/05/2020].

https://www.expansion.com/2011/10/25/economia/politica/1319564949.html [Ultimo accesso: 20/05/2020]

https://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/11/espana/1318356405.htm [Ultimo accesso 20/05/2020]

https://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/18/espana/1205846696.html [Ultimo accesso: 16/05/2020]

https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4313/4367 [Ultimo accesso 19/05/2020]

https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4312 [Ultimo accesso: 19/05/2020].