



Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per le riforme istituzionali

**LA RIFORMA COSTITUZIONALE DI
RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI**

Scheda di approfondimento

26 Agosto 2020

INDICE

<i>Premessa</i>	3
<i>PARTE PRIMA</i>	5
<i>LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI</i>	5
1. Cenni sull'origine del dibattito sul numero dei parlamentari	5
2. La scelta dell'Assemblea Costituente	6
3. I precedenti tentativi di riforma	6
4. La riforma in corso di approvazione e il nuovo metodo	8
5. Obiettivi e contenuto della riforma costituzionale	9
6. L'applicazione della riforma costituzionale	11
7. Il numero dei parlamentari e l'efficienza del Parlamento	12
8. Il numero dei parlamentari e la rappresentatività delle Camere	13
8.1. I delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica	14
8.2. Il numero dei collegi elettorali	15
8.3. La rappresentanza degli italiani all'estero	16
8.4. La rappresentanza delle forze politiche minori e dei territori poco popolosi	17
9. Il Confronto internazionale	17
9.1. Il numero di parlamentari elettivi	17
9.2. Il numero di parlamentari complessivo	18
9.3. Il numero complessivo di parlamentari ogni 100.000 abitanti	20
9.4. Il numero di componenti delle sole Camere Basse ogni 100.000 abitanti	21
9.5. Il numero di parlamentari direttamente elettivi ogni 100.000 abitanti	21
<i>PARTE SECONDA</i>	23
<i>IL REFERENDUM COSTITUZIONALE</i>	23
1. La richiesta di <i>referendum</i> e la sua prima indizione	23
2. Il quesito referendario.....	24
3. Il rinvio del <i>referendum</i> per emergenza sanitaria	25
3.1. La revoca del decreto di indizione del <i>referendum</i>	27
3.2. La proroga del termine per l'indizione del <i>referendum</i>	28
3.3. L'abbinamento con le altre consultazioni elettorali	31
4. L'indizione del <i>referendum</i>	33
5. La decorrenza della riduzione del numero dei parlamentari in relazione con la legge elettorale e la nuova determinazione dei collegi elettorali	38

Il testo di legge costituzionale recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019, ai fini della decorrenza del termine di tre mesi per la richiesta di *referendum* popolare (per l’illustrazione dell’*iter* di approvazione e delle questioni sollevate nel corso dei lavori parlamentari si rinvia al [Dossier del Dipartimento per le riforme istituzionali del 29 luglio 2019](#), pubblicato sul sito web istituzionale).

In particolare, il testo di legge costituzionale è stato approvato dalla Camera dei deputati, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei componenti, nella seduta dell’8 ottobre 2019 e dal Senato della Repubblica, in seconda votazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, nella seduta dell’11 luglio 2019, e già approvato, in prima deliberazione, rispettivamente, dalla Camera (A.C. 1585) il 9 maggio 2019 e dal Senato della Repubblica il 7 febbraio 2019 in un testo risultante dall’unificazione dei disegni di legge costituzionale 214, 515 e 805 (rispettivamente d’iniziativa dei senatori Quagliariello; Calderoli, Perilli; Patuanelli, Romeo).

Settantuno senatori hanno richiesto di sottoporre la legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari a *referendum* popolare. L’Ufficio Centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione, con ordinanza del 23 gennaio 2020, ha dichiarato conforme al disposto dell’art. 138 della Costituzione e della legge 25 maggio 1970, n. 352 la richiesta di referendum presentata il 10 gennaio 2020 e ha dichiarato altresì la legittimità del quesito referendario.

Ai sensi dell’articolo 15 della predetta legge, quindi, è stato emanato il d.P.R. 28 gennaio 2020 (G.U. 29 gennaio 2020, n. 23) di indizione del *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari per domenica 29 marzo 2020.

Tuttavia, l’emergenza epidemiologica da COVID-19 ha avuto ripercussioni sui tempi e le modalità di svolgimento non soltanto del *referendum* costituzionale in questione ma anche delle scadenze elettorali dell’anno 2020, successive alla dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 gennaio 2020, in linea con la dichiarazione del 30 gennaio 2020 dell’Organizzazione Mondiale della Sanità della rilevanza internazionale di tale emergenza.

Come si illustrerà nella presente scheda di approfondimento, tra i diversi provvedimenti d’urgenza che si sono succeduti nell’arco di circa sei mesi (31 gennaio-31 luglio 2020), alcuni sono intervenuti anche in materia elettorale: il decreto-legge n. 18 del 2020, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 e il decreto-legge n. 26 del 2020, recante “*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020*”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 59 del 2020.

Nel rispetto delle modalità e dei termini previsti dalle norme di carattere eccezionale introdotte dal legislatore nel bilanciamento tra i diversi diritti costituzionali e quello della

tutela della salute in presenza dell'emergenza sanitaria, il *referendum* costituzionale, inizialmente indetto per il 29 marzo 2020 con il d.P.R. 28 gennaio 2020, poi revocato dal d.P.R. 5 marzo 2020, è stato nuovamente indetto per i giorni di domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020 con il d.P.R. 17 luglio 2020.

Alla luce della normativa vigente, la consultazione referendaria avrà luogo contestualmente alle elezioni suppletive delle Camere, alle elezioni amministrative e regionali per l'anno 2020, in attuazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali (cd. Election day).

PARTE PRIMA

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

1. Cenni sull'origine del dibattito sul numero dei parlamentari

La questione di un numero più basso di parlamentari viene posta per la prima volta il [4 settembre 1946](#) già in sede di Assemblea Costituente dal relatore Giovanni Conti, secondo il quale *«Lo Stato accentrato comporta un Parlamento che si occupa dei minimi particolari della vita nazionale, mentre lo Stato autonomista distribuisce alle regioni gran parte del lavoro legislativo con la conseguenza di un sicuro, generalmente neppure intravisto, mutamento di costumi parlamentari. [...] Il Parlamento, quando sarà sgravato da tante competenze, diventerà finalmente quell'alto consesso legislativo al quale accederanno i migliori del paese, e quindi si eleverà di tono»*. In tale sede, sulla base di queste considerazioni, l'on. Conti accennò *«alla necessità di ridurre al massimo il numero dei membri della prima e della seconda Camera»*, sostenendo che *«Fra tutte e due le Camere si dovrebbe arrivare ad una cifra che equivalga a quella della Camera attuale; cinque o seicento deputati e senatori in tutto»*.

Tra le posizioni a favore di un numero più basso di parlamentari si ricorda quella di Luigi Einaudi, futuro Presidente della Repubblica, il quale concordava con l'on. Conti sulla opportunità di ridurre il numero dei membri, sia della prima Camera che della seconda, anche per ragioni, ritenute evidenti, di tecnica legislativa. Egli riteneva, infatti, che *«quanto più è grande il numero dei componenti un'Assemblea, tanto più essa diventa incapace ad attendere all'opera legislativa che le è demandata»*. A proposito poi del necessario rapporto fra il numero dei componenti le due Camere, l'on. Einaudi osservò che *«non dipende dal maggior numero dei membri la maggiore autorità di un consesso rispetto all'altro. Se si volesse conferire uguali poteri alla Camera e al Senato, si potrebbe farlo anche con un numero di componenti diverso»*. Al riguardo ricordò l'esempio del Senato francese in cui il numero dei membri era inferiore a quello della Camera, pur avendo i due organi eguale potestà legislativa, e quello del Senato americano composto di solo 96 persone contro le 400 circa della Camera dei rappresentanti. Evidenziò come, nonostante ciò, il Senato americano avesse poteri legislativi e politici di gran lunga superiori a quelli della Camera ([18 settembre 1946](#)).

Anche Gaspare Ambrosini, futuro Presidente della Corte Costituzionale, si era espresso a favore di un numero più basso di parlamentari, concordando con l'on. Einaudi sul fatto che *«il numero dei componenti di un'Assemblea non abbia alcuna influenza sulle sue funzioni»*. Riteniva, inoltre, che *«l'influenza della seconda Camera sulla vita politica del Paese potrà dipendere non solo dal modo con cui essa sarà costituita nella nuova carta statutaria, ma anche dallo svolgimento naturale delle cose, dal prestigio che una tale Assemblea potrà acquistare, da un insieme di fattori, quindi, che difficilmente può essere previsto nelle sue particolarità»*. L'on. Ambrosini affermò, infine, di *«condividere le osservazioni dell'onorevole Conti circa l'opportunità di ridurre l'attuale numero dei deputati, soprattutto in quanto è d'augurarsi che l'Ente Regione possa assorbire molti dei compiti fino ad ora demandati al Parlamento»*. Sottolineò, tuttavia, la necessità di non addivenire ad una riduzione eccessiva, ritenendo *«[...] preferibile, quindi, una soluzione intermedia, come quella consigliata dall'onorevole Cappi: stabilire, cioè, la proporzione di un deputato per ogni centomila abitanti»* ([18 settembre 1946](#)).

2. La scelta dell'Assemblea Costituente

Nella formulazione approvata dall'Assemblea Costituente il numero dei parlamentari era variabile, restando fisso il loro rapporto con la popolazione.

Il testo originario della Costituzione prevedeva:

- per la Camera: un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000);
- per il Senato: un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni superiori a 100.000).

Con legge costituzionale n. 2 del 1963 si è adottato un nuovo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione che, entrambi al secondo comma, prevedono attualmente un numero fisso di parlamentari, rispettivamente, pari a 630 deputati e 315 senatori (a quali vanno aggiunti i senatori a vita di nomina presidenziale nonché i senatori di diritto ed a vita di cui all'art. 59 Cost.).

La riforma oggetto della presente scheda non modifica, quindi, il testo costituzionale del 1948 ma quello risultante dalle modifiche apportate nel 1963.

3. I precedenti tentativi di riforma

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari è assai ricorrente nella storia politico-istituzionale repubblicana ed è stato sempre presente nel dibattito pubblico. La riforma in esame non rappresenta, quindi, il primo tentativo teso a razionalizzare il numero dei componenti delle Camere ma si inserisce nell'ambito dei diversi tentativi di riforme costituzionali che si sono succeduti nelle precedenti legislature.

A partire dagli anni '80, infatti, ha avuto inizio una stagione segnata dal dibattito sulle riforme istituzionali e tutte le proposte formulate, che si riportano di seguito in estrema sintesi, contemplavano la riduzione del numero dei parlamentari.

Commissione Bozzi (IX legislatura). La Commissione parlamentare bicamerale non formalizzò una proposta di revisione costituzionale ma elaborò alcune ipotesi alternative di intervento. Tra queste, vi era quella della previsione di un deputato ogni 110.000 abitanti e di un senatore ogni 200.000 in modo da avere Camera e Senato composti, rispettivamente, da 514 deputati e 282 senatori. Un'altra ipotesi prevedeva una determinazione numerica pari, almeno per la Camera dei deputati, alla media della composizione delle "Camere basse" di Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania. Un'altra ipotesi ancora prevedeva 480-500 membri per la Camera e 240-250 per il Senato.

Commissione D'Alema (XIII legislatura). La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali esaminò un progetto che prevedeva una riduzione dei parlamentari, rinviando alla legge ordinaria la determinazione del numero dei deputati, compreso tra un minimo e un massimo fissati in Costituzione (tra 400 e 500 deputati) e fissando in 200 il numero dei senatori elettivi.

Disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544-D c.d. Calderoli (XIV legislatura). Le Camere approvarono, in due successive deliberazioni, il disegno di legge costituzionale che prevedeva, tra l'altro, nell'ambito di una più ampia riforma della Parte II della Costituzione, una Camera composta da 518 deputati (elettivi) e un Senato composto da 252 senatori. Il testo di legge di revisione costituzionale fu sottoposto a *referendum* popolare ai sensi dell'art.

138, secondo comma, Cost., che si svolse il 25-26 giugno 2006 con esito negativo. Pertanto la revisione costituzionale non giunse a compimento.

Bozza Violante A.C. n. 553 e abbinati-A (XV legislatura). La Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati approvò un testo unificato che prevedeva un numero di deputati pari a 512. Per il Senato era prevista un'elezione di secondo grado (salvo 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero), secondo cui i Consigli regionali (con voto limitato al loro interno) ed i Consigli delle autonomie locali (tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città autonome) avrebbero eletto ciascuno un numero di senatori predeterminato sulla base della consistenza demografica della Regione. Ne sarebbe conseguito un Senato di 186 componenti. Il progetto non fu approvato, anche in considerazione della fine anticipata della legislatura.

Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (XVII legislatura). Il 30 marzo 2013 il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, istituì un Gruppo di lavoro, composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dall'On. Luciano Violante, con il compito di formulare proposte di riforma. Nella Relazione finale, in particolare, il Gruppo suggeriva di calcolare il numero dei parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Il criterio proposto prevedeva: una Camera composta da un deputato ogni 125.000 abitanti, per un numero complessivo di 480 deputati; un Senato composto da un numero complessivo di 120 senatori, ripartiti in proporzione al numero di abitanti di ciascuna Regione.

Commissione per le riforme costituzionali (XVII legislatura). L'11 giugno 2013 il Presidente del Consiglio, Enrico Letta, istituì una Commissione di esperti con il compito di formulare ipotesi di revisione della Parte II della Costituzione nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. La premessa della Relazione finale indica i punti principali degli interventi ritenuti necessari dalla Commissione per il superamento della crisi politica, economica e sociale: il primo punto attiene al rafforzamento del Parlamento da perseguire, tra l'altro, anche attraverso la riduzione del numero dei parlamentari. In particolare, con riguardo alla Camera, si fa riferimento alle proposte contenute nel Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, nella parte in cui proponeva di passare da un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei di un deputato ogni 125.000 abitanti, per un numero complessivo di 480 deputati. Inoltre la Relazione evidenzia che «se si intendesse comunque seguire il criterio più restrittivo, si potrebbe usare il parametro spagnolo e quindi proporre una Camera di 450 deputati». Con riferimento al Senato, nella Relazione si osserva che il numero complessivo dei Senatori «non dovrebbe essere inferiore a 150 né superiore ai 200».

Il disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D cd. riforma Renzi-Boschi (XVII legislatura). Il testo della legge costituzionale, approvato, in seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, manteneva stabile il numero dei deputati mentre riduceva a 95 il numero dei senatori elettivi nell'ambito di una più estesa riforma della Camera alta. La riforma costituzionale, approvata, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, e pubblicata nella Gazzetta ufficiale

n. 88 del 15 aprile 2016, è stata sottoposta a *referendum* popolare in data 4 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 138, secondo comma, della Costituzione, con esito negativo.

Tabella 1 – Consistenza numerica dei parlamentari nei precedenti tentativi di riforma

Legislatura	Principali tentativi di riforma	Ipotesi di consistenza numerica	
		Camera	Senato
IX Legislatura	Commissione Bozzi (1985)	Ipotesi a): 514 Ipotesi b): 480-500	Ipotesi a): 282 Ipotesi b): 240-250
XIII Legislatura	Commissione D'Alema (1997)	400-500	200
XIV Legislatura	«Riforma Berlusconi» (2006)	518	252
XV Legislatura	«Bozza Violante» (2007)	512	186
XVII Legislatura	Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica (2013)	480	120
XVII Legislatura	Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio (2013)	450/480	150-200
XVII Legislatura	«Riforma Renzi-Boschi» (2016)	630	100

4. La riforma in corso di approvazione e il nuovo metodo

L'attuale riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari si differenzia dalle precedenti principalmente per il metodo utilizzato: l'intervento, infatti, reca una modifica di carattere puntuale ed omogeneo, abbandonando le velleità di grandi riforme complessive che hanno caratterizzato le legislature precedenti e hanno avuto esito negativo.

Le precedenti proposte di riduzione del numero dei componenti di ciascuna Camera si inserivano nell'ambito di revisioni costituzionali che intervenivano, in maniera più o meno incisiva, sulla forma di Governo, sulle dinamiche tra Stato e regioni e sui rapporti tra i poteri dello Stato.

Il nuovo metodo, invece, è volto a garantire che le riforme costituzionali siano proposte in una forma che consenta ai cittadini un'effettiva e più consapevole decisione, nell'eventualità che venga presentata richiesta di *referendum* popolare ai sensi dell'art. 138, secondo comma, della Costituzione. Il contenuto puntuale, unitario ed omogeneo permette al cittadino di pronunciarsi univocamente con un sì o con un no su una questione specifica (la riduzione del numero dei parlamentari applicabile dalla prossima legislatura), nel rispetto della struttura binaria di voto propria del *referendum*.

5. Obiettivi e contenuto della riforma costituzionale

Come già evidenziato nel dibattito in merito alla riforma in esame, in via preliminare appare opportuno riflettere su come oggi sia profondamente mutato il contesto socio-culturale rispetto a quello esistente al momento della determinazione del numero dei parlamentari sia dalla Costituzione del 1948 sia a seguito della revisione costituzionale del 1963 in ragione:

- Dello sviluppo delle telecomunicazioni e dell'avvento del digitale, che permettono la diffusione delle informazioni;
- dell'evoluzione del sistema dei trasporti, che rende più agevoli gli spostamenti e dunque i rapporti tra parlamentari ed elettori;
- della moltiplicazione della rappresentanza in una pluralità di livelli istituzionali, in particolare regionali ed europei.

Queste evoluzioni hanno in qualche misura inciso sul rapporto tra rappresentati e rappresentanti anche riducendo l'esigenza di avere un numero elevato di parlamentari. Sulla base di queste considerazioni, la riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari ha come obiettivi principali quelli di favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere nonché di consentire all'Italia di allinearsi al resto d'Europa quanto al numero di parlamentari elettivi a livello nazionale.

La Costituzione italiana prevede un totale di 945 parlamentari (630 deputati e 315 senatori), a cui vanno aggiunti i senatori a vita e i senatori di diritto a vita (cioè i Presidenti emeriti della Repubblica).

In particolare, la [riforma costituzionale](#) in esame prevede la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori elettivi da 315 a 200 e fissa in 5 il numero massimo dei senatori a vita. Complessivamente il numero dei parlamentari è ridotto da 945 a 600, compresi gli eletti nella circoscrizione Estero. Il provvedimento opera, quindi, una riduzione del 36,5% dei parlamentari. Tale riduzione percentuale è applicata per ogni riferimento rilevante relativo al numero dei parlamentari presente in Costituzione: è ridotto, infatti, della stessa percentuale anche il numero dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero, che passano alla Camera da 12 a 8 deputati e al Senato da 6 a 4 senatori (cfr. *infra* Tabella 2). La riduzione numerica complessiva comporta la riduzione del numero minimo di senatori eletti per regione che, nel corso dell'*iter* parlamentare, è stato individuato in 3 senatori per regione o provincia autonoma (in luogo degli attuali 7). La riforma lascia, invece, immutata la previsione di cui al terzo comma dell'art. 57 Cost. che assegna alla Valle d'Aosta 1 senatore ed al Molise 2.

In rapporto alla popolazione, in base alla legislazione vigente vi è un deputato ogni 96.006 abitanti circa; un senatore elettivo ogni 192.013 abitanti circa (non considerando i senatori a vita di nomina presidenziale nonché i senatori di diritto ed a vita).

A seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale muterebbe, quindi, il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto. Per la Camera dei deputati tale rapporto aumenterebbe, con le modifiche approvate dal Senato nel corso dell'*iter* parlamentare, da 96.006 a 151.210 abitanti per ciascun deputato. A sua volta, per il Senato tale rapporto

crescerebbe da 188.424 a 302.420 abitanti per ciascun senatore, assumendo il dato della popolazione quale reso da Eurostat (cfr. *infra* Tabella 3).

Tabella 2 – Numero dei parlamentari prima e dopo la riforma

	Prima della riforma (n. parlamentari)	Riduzione applicata (%)	Dopo la riforma (n. parlamentari)	Riduzione ottenuta (%)
Camera	630	36,5%	400	-36,5%
di cui Circ. Estero	12	36,5%	8	-33,3%
Senato	315	36,5%	200	-36,5%
di cui Circ. Estero	6	36,5%	4	-33,3%

Tabella 3 – Numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto

	Rapporto dopo la riforma	Rapporto prima della riforma	Variazione (%)
Senato	302.420	188.424	-37,7%
di cui Circ. Estero	1.322.070	871.380	-34,1%
Camera	151.210	96.006	-36,5%
di cui Circ. Estero	661.035	440.690	-33,3%

Il testo di legge costituzionale in esame, inoltre, fissa in 5 il numero massimo dei senatori a vita in carica, sciogliendo il nodo interpretativo sul vigente articolo 59, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (cfr. *infra* Tabella 4).

Si stabilisce, infatti, che il numero di cinque senatori di nomina presidenziale costituisce un “numero chiuso”, escludendo la possibilità di un’interpretazione di segno opposto, pur seguita in un passato non recente, secondo cui ciascun Presidente della Repubblica può nominare 5 senatori a vita.

Sciolta la questione interpretativa sopra citata, resta invariato il numero di cinque senatori di nomina presidenziale, poiché tale numero è indipendente dal numero complessivo dei parlamentari. Lo conferma il fatto che nella formulazione originaria, approvata dall’Assemblea Costituente, in cui il numero dei parlamentari era variabile in base alla popolazione, il numero dei senatori a vita era fisso. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari non ha inciso sul numero dei senatori di diritto e a vita perché l’approccio seguito è quello di procedere a riforme costituzionali puntuali ed omogenee. Spetterà al Parlamento, qualora lo ritenga, approvare una riforma *ad hoc* per intervenire in questa materia.

Permane immutata, invece, la previsione di cui al primo comma dell'articolo 59 della Costituzione, ai sensi della quale «è senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica» (cfr. *infra* Tabella 5).

Tabella 4 - Senatori a vita XVIII Legislatura (dal 23 marzo 2018)

Senatori a vita di nomina presidenziale Art. 59, secondo comma, Cost.	
MONTI Mario	Nomina in data 9 novembre 2011 Comunicazione effettuata in data 9 novembre 2011 Convalida in data 18 gennaio 2012
CATTANEO Elena	Nomina in data 30 agosto 2013 Comunicazione effettuata in data 4 settembre 2013 Convalida in data 11 dicembre 2013
PIANO Renzo	Nomina in data 30 agosto 2013 Comunicazione effettuata in data 4 settembre 2013 Convalida in data 11 dicembre 2013
RUBBIA Carlo	Nomina in data 30 agosto 2013 Comunicazione effettuata in data 4 settembre 2013 Convalida in data 11 dicembre 2013
SEGRE Liliana	Nomina in data 19 gennaio 2018 Comunicazione effettuata in data 23 marzo 2018 Convalida in data 26 settembre 2018

Tabella 5 – Senatori di diritto e a vita XVIII Legislatura (dal 23 marzo 2018)

Senatori di diritto e a vita (ex Presidenti della Repubblica) Art. 59, primo comma, Cost.	
NAPOLITANO Giorgio	Entra a far parte del Senato in data 14 gennaio 2015 Comunicazione effettuata in data 14 gennaio 2015

6. L'applicazione della riforma costituzionale

Il testo di legge costituzionale, recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019, è attualmente in attesa di essere sottoposto al *referendum* popolare che si terrà domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020 (sul punto, si rinvia *infra* alla Parte Seconda della presente Scheda).

Ai sensi dell'art. 138, secondo comma, Cost., all'esito della consultazione referendaria, la legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari sarà promulgata soltanto se sarà approvata dalla maggioranza dei voti validi. In tal caso entrerà in vigore trascorso il periodo di *vacatio legis* di 15 giorni successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, secondo le regole ordinarie. Il testo di legge costituzionale reca, tuttavia, disposizioni specifiche in ordine all'applicazione della riforma.

In particolare, esso dispone che la riforma si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla

predetta data di entrata in vigore. La riduzione del numero dei parlamentari si applicherà, quindi, dalla prossima Legislatura e comunque non prima che sia trascorso il suddetto termine minimo di sessanta giorni, volto a consentire la determinazione dei collegi elettorali in considerazione della nuova composizione delle Camere.

In proposito, si ricorda, infatti, che parallelamente al testo di legge costituzionale in esame 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 (per l'illustrazione della quale si rinvia *infra* al paragrafo 5 della Parte Seconda della presente Scheda, nonché, per ulteriori approfondimenti, al [Dossier "Legge 27 maggio 2019, n. 51 Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari](#), a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali).

Tale legge conferisce al Governo la delega ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, qualora entro ventiquattro mesi dalla sua data di entrata in vigore sia promulgata la legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Al verificarsi di tale condizione, il decreto legislativo di rideterminazione dei collegi dovrà essere emanato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della citata legge costituzionale.

In sostanza, il differimento di 60 giorni della data di decorrenza della riduzione del numero dei parlamentari previsto dal testo di legge costituzionale e il termine di 60 giorni per l'adozione del decreto legislativo di rideterminazione dei collegi previsto dalla legge n. 51 del 2019, sopra richiamati, sono volti ad assicurare che le Camere siano sempre rinnovabili.

7. Il numero dei parlamentari e l'efficienza del Parlamento

Tra le questioni emerse nel corso del dibattito sulla riforma oggetto della presente scheda, vi è quella relativa all'eventuale incidenza negativa della riduzione del numero dei parlamentari sulla funzionalità delle Commissioni parlamentari, la cui piena operatività costituisce condizione necessaria per un Parlamento produttivo.

Al riguardo è stato osservato che occorre considerare l'efficienza non tanto sotto il profilo quantitativo quanto, piuttosto, sotto quello qualitativo. In particolare, la valutazione deve avere ad oggetto l'attività dei parlamentari intesa come capacità di ciascuno di incidere sul processo decisionale. Di per sé stessa, quindi, la riduzione dei parlamentari, purché ragionevole in rapporto alle altre esperienze di democrazie classiche, non è destinata a produrre effetti negativi sull'efficienza delle Camere e, al contrario, potrebbe consentire al singolo parlamentare di accrescere il proprio ruolo e la propria capacità di rappresentare gli elettori nonché al Parlamento nel suo complesso di accrescere la propria funzionalità, efficienza e capacità decisionale.

In tale prospettiva, la riduzione del numero degli eletti dunque può costituire lo strumento per rendere più trasparenti e maggiormente comprensibili i lavori parlamentari (quali, ad esempio, dibattiti, votazioni, decisioni), senza sminuirne la qualità. Sotto quest'ultimo profilo, la riforma in esame è volta a rendere più agevole il momento del giudizio

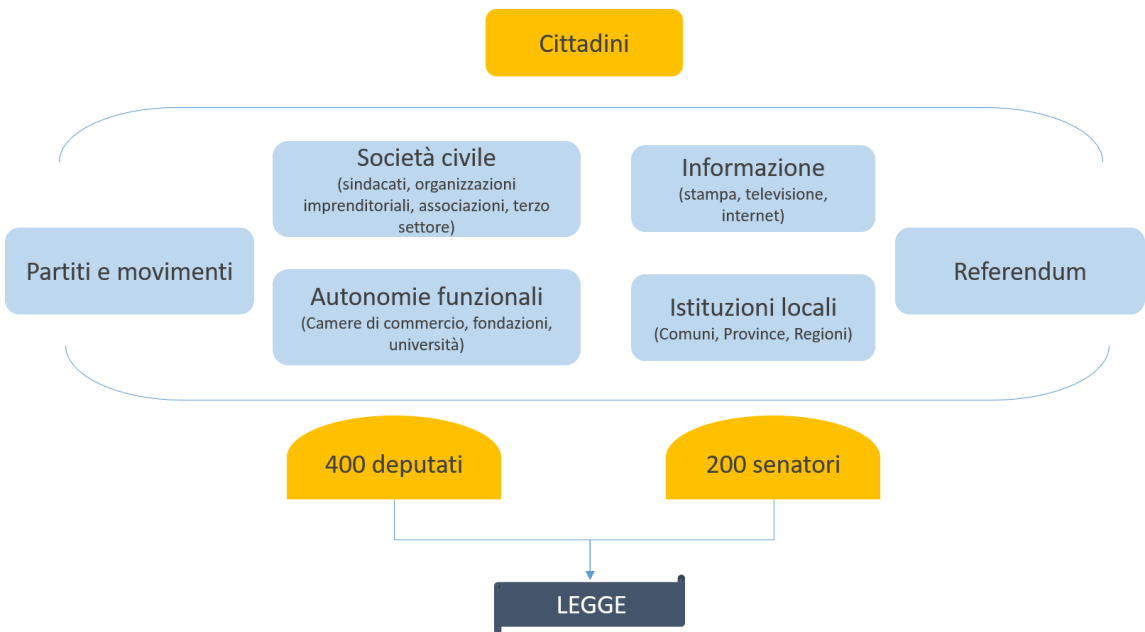
dei cittadini sull’operato degli eletti e sulle decisioni del Parlamento; momento che costituisce una fase decisiva del processo democratico.

Del resto, anche oggi il Parlamento presenta alcuni problemi di funzionamento a dimostrazione del fatto che il numero elevato di parlamentari non garantisce di per se stesso né l’efficienza né l’efficacia della funzione rappresentativa e legislativa. I dati numerici, inoltre, evidenziano che le Commissioni parlamentari della Camera dei deputati hanno in media 45 componenti (poco meno dell’intera Camera bassa di Cipro) mentre quelle del Senato della Repubblica ne hanno in media 23. A seguito della riduzione del numero dei parlamentari, le Commissioni della Camera conteranno in media 30 componenti ossia un numero comunque superiore a quello degli attuali componenti delle Commissioni del Senato. Con riferimento al Senato, spetterà a tale Camera valutare l’opportunità di un accorpamento di alcune Commissioni attraverso un adeguamento dei regolamenti parlamentari.

8. Il numero dei parlamentari e la rappresentatività delle Camere

Un’altra questione emersa nel corso dei lavori parlamentari nonché oggetto di dibattito pubblico è quella relativa all’impatto della riduzione del numero dei parlamentari sulla rappresentatività del Parlamento. Al riguardo i sostenitori della riforma hanno evidenziato che tale critica sconta in realtà una visione quantitativa della rappresentanza, sottendendo l’equazione: più parlamentari, più democrazia. In particolare, hanno precisato che la rappresentanza costituisce lo strumento che assicura che le decisioni pubbliche corrispondano alla volontà dei cittadini: nell’ambito di tale strumento i parlamentari costituiscono il collegamento tra cittadini e Istituzioni in un processo deliberativo complesso, che culmina nell’approvazione delle leggi. In quest’ottica, in estrema sintesi, il complesso meccanismo della rappresentanza si potrebbe esemplificare come indicato nella Tabella 6.

Tabella 6 – Rappresentanza e processo deliberativo



Il numero dei parlamentari appare solo uno degli elementi di questo complesso meccanismo, nel quale concorrono ulteriori condizioni affinché la rappresentanza funzioni e produca decisioni pubbliche sorrette dal consenso. È necessario, infatti, che:

- i partiti e i movimenti funzionino bene;
- l'informazione sia pluralista e indipendente;
- la società civile sia articolata e forte;
- le istituzioni locali siano veicoli di partecipazione popolare;
- le autonomie funzionali siano indipendenti e forti;
- esistano efficaci strumenti di democrazia diretta.

All'interno del dibattito sul rapporto tra numero dei parlamentari e rappresentatività sono stati formulati rilievi su alcuni profili specifici, che si illustrano sinteticamente di seguito.

8.1. I delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica

Un tema specifico riguarda il rapporto tra la riduzione del numero dei parlamentari e il numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri (945 parlamentari elettivi più i senatori a vita), integrato da tre delegati per ogni Regione (eccetto la Valle d'Aosta che ne ha 1) per un totale di 58 delegati.

La riduzione del numero dei parlamentari comporta una variazione nella composizione dell'Assemblea degli elettori: 600 parlamentari ai quali si devono aggiungere i 58 rappresentanti delle Regioni (tre delegati per ciascuna Regione; un solo delegato per la Valle d'Aosta), per un numero totale di elettori pari a 658 (400+200+58). Di conseguenza, non considerando i senatori a vita, le maggioranze richieste dall'art. 83 Cost. sarebbero così rideterminate: 439 voti necessari ai primi tre scrutini (due terzi dell'Assemblea); 330 voti dal quarto scrutinio (maggioranza assoluta). Resta invece immutato quanto previsto con riferimento ai 58 delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, che verrebbero quindi ad avere un peso percentuale lievemente superiore sul totale degli aventi diritto al voto.

La riduzione del numero dei Parlamentari determina, quindi, un lieve incremento percentuale del peso dei delegati regionali del collegio che elegge il Presidente della Repubblica, che passa dal 5,8% all'8,8%. Al riguardo, i sostenitori della riforma evidenziano come questo modesto incremento sembra porsi in linea con l'evoluzione del ruolo costituzionale delle Regioni, valorizzate dalla riforma del 2001, e ricordano che il numero dei delegati regionali non è mai stato posto, in sede Costituente, in relazione alla consistenza numerica delle Camere. Il numero fisso di delegati regionali, infatti, era stabilito dal testo costituzionale del 1948, quando il numero dei parlamentari (prima della riforma del 1963) era variabile in quanto determinato in relazione alla popolazione.

In ogni caso, il numero dei delegati regionali non è stabilito dalla Costituzione in rapporto alla numerosità del Senato. Lo dimostra il fatto che il Senato del 1948 aveva 237 membri elettivi (1 per ogni 200.000 abitanti) ed il numero dei delegati regionali era fisso (ancorché nelle prime elezioni i delegati regionali non poterono parteciparvi in quanto le Regioni non furono istituite per lungo tempo).

Il numero dei tre delegati regionali, inoltre, parrebbe evitare uno “schiacciamento di minoranza e maggioranza” nella delegazione di ciascun consiglio regionale. Tale numero, scelto dai Costituenti indipendentemente dal numero dei parlamentari, sembrerebbe consentire di rappresentare le forze politiche regionali di maggioranza con due delegati e quelle di minoranza con uno. D’altro canto, nel dibattito in Costituente il numero dei delegati, inizialmente stabilito in due, è stato successivamente definito in tre al fine di garantire la componente delle minoranze in seno ai consigli regionali.

Con riferimento alla tematica in questione, si ricorda che è all’esame del Parlamento una proposta di riforma che riduce da tre a due il numero dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l’elezione del Presidente della Repubblica (Pdl recante *“Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica”* [A.C. 2238](#)), avviata nell’ambito delle proposte di riforme condivise dalla maggioranza, volta a riequilibrare il peso dei delegati regionali, in modo che sia assicurata una pari rappresentanza tra maggioranza e minoranze.

8.2. Il numero dei collegi elettorali

Altra questione sollevata con riferimento alla riforma in esame concerne il numero dei collegi elettorali. In particolare, il rilievo più volte espresso nel corso dell’*iter* parlamentare riguarda i possibili effetti distorsivi della rappresentanza politica prodotti dalla riduzione del numero dei parlamentari come conseguenza dell’ampliamento dei collegi.

Di contro, per i sostenitori della riforma l’ampliamento dei collegi uninominali costituisce non una conseguenza diretta della riforma costituzionale bensì il risultato della meccanica attuazione della legislazione elettorale in vigore, come modificata dalla legge n. 51 del 2019, al solo fine di consentirne l’applicazione indipendentemente dal numero dei parlamentari fissato in Costituzione nonché di scongiurare il rischio di paralisi del potere presidenziale di scioglimento delle Camere.

Spetterà al Parlamento, quindi, in sede di una più sostanziale revisione della legge elettorale, scegliere la dimensione dei collegi uninominali, nel caso in cui le Camere intendano mantenerli nel sistema elettorale.

L’ampiezza dei collegi elettorali dipende direttamente dal numero dei parlamentari solo quando il numero dei collegi è pari al numero dei parlamentari. Se il numero di collegi fosse 630, la riduzione del numero dei parlamentari a 400 comporterebbe ovviamente una riduzione dei collegi e quindi un loro ampliamento. Oggi sono previsti 232 collegi uninominali alla Camera. Pertanto, è rimessa alla discrezionalità del legislatore la decisione di mantenere lo stesso numero di collegi anche con 400 deputati oppure persino quasi di raddoppiarne il numero, quasi dimezzandoli dunque di ampiezza.

In proposito, si ricorda che è attualmente in discussione alle Camere una proposta di legge che modifica il sistema elettorale, introducendo un sistema proporzionale che non richiede collegi uninominali ([A.C. 2329](#) “*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali*”).

8.3. La rappresentanza degli italiani all'estero

Un ulteriore tema di confronto è costituito dal rapporto tra riduzione del numero dei parlamentari e sistema di rappresentanza degli italiani all'estero.

Sul punto la riforma costituzionale si limita a prevedere una riduzione degli eletti nella Circoscrizione Estero (da 12 a 8 per la Camera e da 6 a 4 per il Senato) nella stessa percentuale applicata al numero dei parlamentari eletti in Italia, senza alcuna penalizzazione degli elettori residenti all'estero.

Come già detto, proprio per il suo carattere puntuale, la riforma costituzionale si limita ad applicare una riduzione percentuale del 36,5% ad ogni riferimento al numero dei parlamentari presente in Costituzione (cfr. *supra* Tabella 2 nonché *infra* Tabella 7 e 8).

Si ricorda, infine, che nella formulazione originaria, la Circoscrizione Estero non era prevista in Costituzione. È stata istituita dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 che ha modificato l'art. 48 Cost., al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Successivamente la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 ha modificato gli articoli 56 e 57 della Costituzione fissando il numero dei deputati e senatori eletti in rappresentanza degli italiani residenti all'estero.

Tabella 7 – Numero degli eletti nella Circoscrizione Estero prima e dopo la riforma

	Prima della riforma (n. parlamentari)	Dopo la riforma (n. parlamentari)	Riduzione ottenuta (%)
Senato Circ. Estero	6	4	-33,3%
Camera Circ. Estero	12	8	-33,3%

Tabella 8 – Rapporto numero medio abitanti/parlamentare eletto nella Circoscrizione Estero

	Rapporto dopo la riforma	Rapporto prima della riforma	Variazione (%)
Senato Circ. Estero	1.322.070	871.380	-34,1%
Camera Circ. Estero	661.035	440.690	-33,3%

8.4. La rappresentanza delle forze politiche minori e dei territori poco popolosi

Con riguardo al Senato della Repubblica, il sistema elettorale è a base regionale e dunque la riduzione del numero dei seggi, assegnati alle singole Regioni, determina effetti più favorevoli alle forze politiche maggiori e meno favorevoli alle forze politiche minori.

Viceversa, con riferimento alla Camera dei deputati, la riforma non determina alcuna incidenza negativa sulla rappresentanza delle forze minori.

Con la riduzione del numero dei deputati, infatti, le minoranze continueranno – come ora – ad avere accesso alla rappresentanza solo se supereranno la soglia prevista dall'attuale sistema elettorale (pari al 3%) mentre verrà ridotto di circa un terzo il numero dei seggi ad esse spettanti, al pari di tutte le altre forze politiche.

Occorre tener conto che la rappresentanza riguarda gli elettori e non i territori. In effetti ciascun territorio riceve un numero di rappresentanti in proporzione ai suoi residenti. La riduzione del 36,5% riguarda, quindi, allo stesso modo tutti i territori, più o meno popolosi. Nessun territorio, anche poco popoloso, sarà quindi sottorappresentato rispetto agli altri.

9. Il Confronto internazionale

Tra i suoi obiettivi la riforma costituzionale in esame ha anche quello di consentire all'Italia di allinearsi al resto d'Europa quanto al numero di parlamentari elettivi a livello nazionale. Per illustrare i dati tratti dal confronto internazionale, sono state predisposte le seguenti Tabelle, che prendono a riferimento criteri e metodi di comparazione differenti, al fine di fornire una panoramica ed un punto di vista il più ampio possibile:

- a) numero di parlamentari nelle Camere direttamente elettive (Tabelle 9 e 10);
- b) numero di parlamentari comprensivo anche delle Camere non elettive (Tabella 11);
- c) numero complessivo di parlamentari per 100.000 abitanti (Tabella 12);
- d) numero di componenti delle sole Camere Basse per 100.000 abitanti (Tabella 13).

Tuttavia, come si illustrerà nel prosieguo, ciascuno dei metodi o criteri utilizzati presenta alcune criticità.

9.1. Il numero di parlamentari elettivi

Per rendere confrontabile il numero dei parlamentari di ciascun Paese, se lo scopo è quello di valutarne l'efficacia nella funzione di rappresentare i cittadini, occorre considerare il numero dei soli parlamentari elettivi. Il Parlamento italiano in questo caso va considerato nella sua interezza, prendendo in esame il numero complessivo di deputati e senatori eletti direttamente dai cittadini (non considerando ovviamente i senatori a vita e diritto).

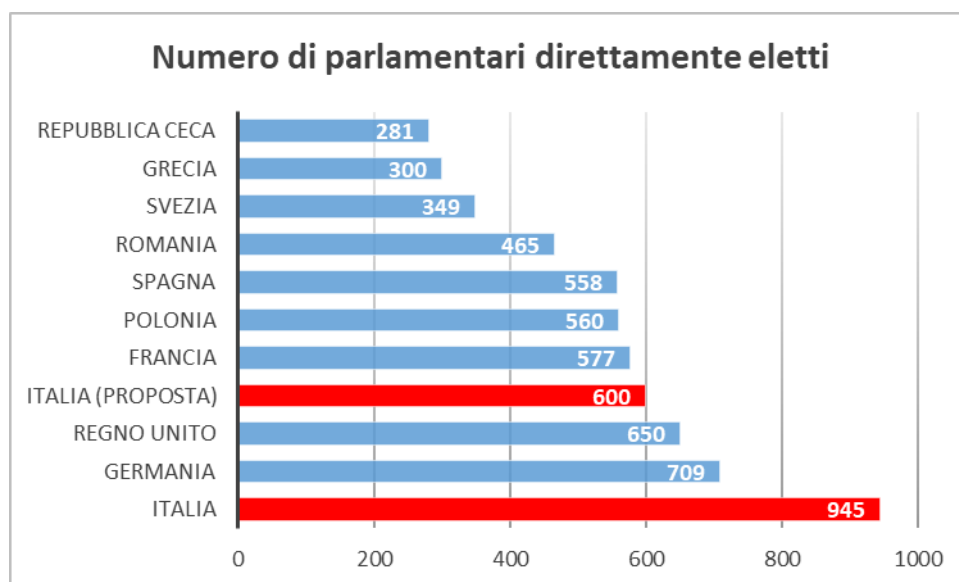
Da questo confronto emerge che l'Italia è il Paese europeo con il numero più elevato di parlamentari direttamente eletti dal popolo (pari complessivamente a 945). Seguono la Germania con circa 700 parlamentari, la Gran Bretagna con circa 650 e la Francia con poco meno di 600 (cfr. *infra* Tabelle 9 e 10).

Tabella 9 - Numero di parlamentari direttamente eletti

Numero di parlamentari direttamente eletti (Dati aggiornati al 2018)		
1	Italia	945
2	Germania	709 Attuali componenti il <i>Bundestag</i> direttamente elettivo
3	Regno Unito	650 Deputati direttamente eletti componenti la Camera dei Comuni
4	Italia (proposta)	600
5	Francia	577 Deputati direttamente eletti che compongono l'Assemblea Nazionale.
6	Polonia	560
7	Spagna	558 Membri direttamente eletti (350 deputati e 208 senatori) Il Senato ha un numero variabile di membri, in parte eletto direttamente e in parte eletto indirettamente dalle assemblee legislative delle singole Comunità autonome
8	Romania	465
9	Svezia	349
10	Grecia	300
11	Repubblica Ceca	281

Fonte: *Confronto internazionale sul numero dei parlamentari. Approfondimento pubblicato sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali* (www.riformeistituzionali.gov.it)

Tabella 10 – Numero di parlamentari direttamente eletti



9.2. Il numero di parlamentari complessivo

La classifica dei Paesi con il maggior numero di parlamentari non cambia di molto neppure se si tiene conto anche delle Camere non elettive. In questo caso il numero dei parlamentari italiani sarebbe comunque ai vertici, secondo soltanto alla Gran Bretagna, che sconta per ragioni storiche peculiari la numerosità della Camera dei Lord (cfr. *infra* Tabella

11). Ogni metodo o criterio di confronto utilizzato, diverso dalla comparazione del numero dei soli parlamentari direttamente eletti, presenta tuttavia evidenti criticità.

Il metodo che mette a confronto, per ciascun Paese, il numero complessivo dei parlamentari di entrambe le Camere in termini assoluti (a prescindere dalla natura elettiva o meno della carica) non considera, infatti, che in alcuni Paesi i parlamentari non sono tutti direttamente eletti. Ad esempio, in Gran Bretagna non è elettiva la Camera dei Lord mentre in Germania il Bundesrat è di composizione indiretta. Al fine di misurare la rappresentatività di una Camera non possono però essere considerati i membri non eletti perché non rappresentativi dei cittadini.

Tabella 11 - Numero di parlamentari - Dati assoluti

Numero di parlamentari - Dati assoluti (Dati aggiornati al 2018)	
Regno Unito	1.430
Italia	951
Francia	925
Germania	778
Spagna	616
Italia proposta	600
Polonia	560
Romania	465
Svezia	349
Grecia	300
Repubblica Ceca	281
Austria	244
Bulgaria	240
Portogallo	230
Olanda	225
Irlanda	218
Belgio	210
Finlandia	200
Ungheria	199
Danimarca	179
Croazia	151
Slovacchia	150
Lituania	141
Slovenia	130
Estonia	101
Lettonia	100
Malta	67
Lussemburgo	60
Cipro	56

Fonte: *Confronto internazionale sul numero dei parlamentari. Approfondimento pubblicato sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali* (www.riformeistituzionali.gov.it)

9.3. Il numero complessivo di parlamentari ogni 100.000 abitanti

Una ulteriore modalità consiste nel mettere a confronto, per ciascun Paese, il numero complessivo dei parlamentari di entrambe le Camere per centomila abitanti (cfr. *infra* Tabella 12). Anche in questo caso non si tiene conto, tuttavia, della peculiarità del nostro sistema bicamerale nel quale entrambe le Camere sono elettive mentre altri sistemi prevedono una sola Camera elettiva. Inoltre, questa modalità è fuorviante perché non tiene in debita considerazione la circostanza che più un Paese è popoloso e più il numero di abitanti per ogni deputato è elevato.

Sulla base della Costituzione attuale, in Italia abbiamo un totale di 945 parlamentari (630 deputati e 315 senatori). A questi vanno aggiunti i senatori a vita ed i senatori di diritto e a vita, cioè i Presidenti emeriti della Repubblica. Ciò significa che nel nostro Paese abbiamo 1,6 membri del Parlamento per 100.000 abitanti.

Tabella 12 - Numero di parlamentari per 100.000 abitanti

Numero di parlamentari per 100.000 abitanti	
Malta	14,5
Lussemburgo	11,2
Estonia	7,6
Cipro	6,5
Slovenia	6,3
Lettonia	4,9
Irlanda	4,5
Lituania	4,7
Finlandia	3,7
Svezia	3,7
Croazia	3,6
Bulgaria	3,3
Danimarca	3,2
Slovacchia	2,8
Repubblica Ceca	2,7
Grecia	2,7
Austria	2,7
Romania	2,3
Regno Unito	2,2
Portogallo	2,2
Ungheria	2,0
Belgio	1,8
Italia	1,6
Polonia	1,5
Francia	1,4
Olanda	1,3
Spagna	1,3
Italia proposta	1,0
Germania	0,9

Fonte: *Confronto internazionale sul numero dei parlamentari. Approfondimento pubblicato sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali* (www.riformeistituzionali.gov.it)

9.4. Il numero di componenti delle sole Camere Basse ogni 100.000 abitanti

Un'altra possibile modalità consiste nel mettere a confronto il numero dei deputati per centomila abitanti delle sole Camere basse di ciascun Paese (cfr. *infra* Tabella 13).

Anche questa modalità, tuttavia, è fuorviante perché non tiene conto del fatto che il sistema costituzionale italiano è fondato su due Camere, entrambe elettive e rappresentative.

Tabella 13 - Numero deputati Camere Basse per 100.000 abitanti

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

Cipro*: numero di parlamentari effettuale (56);

Cipro**: numero di parlamentari costituzionalmente previsto (80).

Fonte: *Rielaborazione DRI dati Dossier n. 71/6 del 7 ottobre 2019 dei Servizi studi delle Camere "Riduzione del numero dei parlamentari - A.C. 1585-B"*

9.5. Il numero di parlamentari direttamente elettivi ogni 100.000 abitanti

Infine, è possibile considerare il numero di parlamentari elettivi per 100.000 abitanti. In questo modo si vede che, a seguito della riforma, il numero dei parlamentari elettivi per 100.000 abitanti in Italia rientrerebbe esattamente nella media dei grandi Paesi europei (con l'eccezione dei Paesi

Bassi, che, pur avendo una consistenza demografica inferiore, hanno un indice simile a quello dei paesi più popolosi).

Tabella n. 14 Numero di parlamentari direttamente elettivi ogni 100.000 abitanti

Stato	Numero di parlamentari direttamente elettivo	Popolazione	Numero di abitanti per parlamentare direttamente elettivo	Numero di parlamentari direttamente elettivo per 100.000 ab.
Malta	68	475.701	6.996	14,3
Lussemburgo	60	602.005	10.033	10,0
Cipro*	80	864.236	10.803	9,3
Estonia	101	1.319.133	13.061	7,7
Cipro**	56	864.236	15.433	6,5
Lettonia	100	1.934.379	19.344	5,2
Lituania	141	2.808.901	19.921	5,0
Slovenia	90	2.006.880	22.965	4,4
Croazia	151	4.105.493	27.189	3,7
Finlandia	200	5.513.130	27.566	3,6
Bulgaria	240	7.050.034	29.375	3,4
Svezia	349	10.120.242	28.998	3,4
Islanda	158	4.838.259	30.662	3,3
Danimarca	179	5.781.190	32.297	3,1
Grecia	300	10.738.868	35.796	2,8
Slovacchia	150	5.433.120	36.287	2,8
Repubblica Ceca	281	10.610.055	37.758	2,6
Romania	465	19.523.621	41.986	2,4
Portogallo	230	10.291.027	44.744	2,2
Austria	183	8.822.267	48.209	2,1
Ungheria	199	9.778.371	49.138	2,0
Italia	945	60.483.973	64.004	1,6
Polonia	560	37.976.687	67.816	1,5
Belgio	150	11.413.058	76.087	1,3
Italia Proposta	600	60.483.973	100.807	1,0
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1,0
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Spagna	558	46.659.302	83.619	0,8

Cipro*: numero di parlamentari direttamente elettivo effettuale (56);

Cipro**: numero di parlamentari direttamente elettivo costituzionalmente previsto (80).

PARTE SECONDA

IL REFERENDUM COSTITUZIONALE

1. La richiesta di *referendum* e la sua prima indizione

Il [testo di legge costituzionale](#) recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” è stato approvato in data 8 ottobre 2019 dalla Camera dei deputati, in via definitiva, con una maggioranza superiore ai due terzi dei componenti. Al Senato, in seconda votazione, nella seduta dell'11 luglio 2019, la maggioranza raggiunta era stata quella assoluta dei componenti ma inferiore ai due terzi.

L'art. 138 Cost. prevede che la Costituzione possa essere modificata con una legge approvata in due deliberazioni dal Parlamento, nello stesso testo, a distanza di almeno tre mesi. Se la legge è approvata con una maggioranza dei due terzi dei componenti in entrambe le Camere entra direttamente in vigore. Invece, se la legge di modifica costituzionale è approvata a maggioranza assoluta, anche solo in una delle due Camere, può essere sottoposta a *referendum* popolare su richiesta di un quinto dei membri di ciascuna Camera o di 500.000 elettori o di 5 Consigli regionali.

Art. 138 della Costituzione

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo della legge costituzionale (Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019) è iniziato a decorrere il termine prescritto di tre mesi per la richiesta di sottoporre la legge a *referendum* popolare (con scadenza il 10 gennaio 2020). La richiesta di sottoporre la riforma al vaglio popolare è stata avanzata da 71 senatori (numero superiore ad un quinto che era pari a 63) e depositata appunto il 10 gennaio 2020 presso la Corte di cassazione. Con [ordinanza del 23 gennaio 2020](#) l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte suprema di cassazione ha dichiarato conforme alle norme di cui all'art. 138 Cost. e di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 352 la richiesta di *referendum* sul testo di legge costituzionale.

Il procedimento referendario e la tempistica sono regolati dalla [legge 25 maggio 1970, n. 352](#) recante: “Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”.

La legge prescrive che entro 60 giorni dall'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità del *referendum* (ossia, nello specifico, entro il 23 marzo 2020), il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con proprio decreto il *referendum* che si deve svolgere in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (art. 15).

Il 27 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri, ha convenuto sulla data del 29 marzo successivo per lo svolgimento del *referendum* popolare previsto dall'articolo 138 della Costituzione sul testo di legge costituzionale concernente la riduzione del numero dei seggi parlamentari e il giorno successivo è stato adottato il [d.P.R. 28 gennaio 2020](#) di indizione del *referendum* (pubblicato nella G.U. 29 gennaio 2020, n. 23).

2. Il quesito referendario

Come già evidenziato nella prima parte di questa scheda, l'approccio posto a base del disegno di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari si è ispirato ad un metodo che impone riforme costituzionali puntuali e di contenuto unitario, allo scopo di consentire al popolo, nell'eventualità di un *referendum* costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Cost., di pronunciarsi con un sì o con un no rispetto ad una questione circoscritta e di contenuto omogeneo.

Con la riforma costituzionale in esame il quesito che sarà sottoposto agli elettori sarà quindi più comprensibile rispetto alle precedenti esperienze in quanto verrà posta una domanda precisa su un unico oggetto.

Testo del quesito referendario

«Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie generale - n.240 del 12 ottobre 2019?»

Ai sensi dell'art. 4 del testo di legge costituzionale le relative disposizioni di riduzione del numero dei parlamentari si applicano “a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore.”. Con il quesito posto agli elettori, in sostanza, viene richiesto se essi concordino che dalla prossima legislatura il numero dei parlamentari sia ridotto. Pertanto, non si avrà nessun impatto sulla legislatura in corso e il Parlamento in carica resterà nella pienezza delle sue funzioni.

L'articolo 138 della Costituzione non prevede un *quorum* di partecipazione per il *referendum* costituzionale e dunque la legge sarà promulgata se sarà approvata dalla maggioranza dei voti validi indipendentemente dal numero dei votanti.

3. Il rinvio del *referendum* per emergenza sanitaria

Dalla fine del mese di febbraio 2020, la grave emergenza sanitaria collegata alla diffusione del Coronavirus ha richiesto, come noto, l'adozione da parte del Governo italiano di misure urgenti e straordinarie di limitazione e contenimento della propagazione dei casi di infezione, misure prima limitate ad alcune aree, individuate come focolai di diffusione del virus, poi estese a tutto il territorio nazionale.

Pertanto, anche il provvedimento che stabiliva la data del 29 marzo 2020 per lo svolgimento del *referendum* costituzionale è stato successivamente revocato in conseguenza delle azioni promosse dal Governo, che, al fine di contenere i rischi legati all'emergenza sanitaria in corso, ha prima adottato la dichiarazione dello "stato di emergenza" ([deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020](#)) e successivamente ha varato disposizioni restrittive delle libertà emanate con il [decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6](#), pubblicato nella Gazz. Uff. 23 febbraio 2020, n. 45, Edizione straordinaria.

Le misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, previste dal citato decreto-legge hanno inevitabilmente inciso su diritti costituzionalmente protetti, come da più parti si è osservato. Le limitazioni della circolazione e il divieto di assembramenti, hanno fatto fin da subito emergere la mancanza delle condizioni per andare regolarmente al voto. In particolare, la misura della sospensione d'autorità «*di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, [...] anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico*», limitando (se non addirittura escludendo) di fatto la possibilità di una campagna elettorale effettiva ha inciso anche sul libero esercizio del diritto di voto.

Infatti, l'impossibilità di un corretto svolgimento della campagna elettorale su tutto il territorio nazionale - impossibile da pianificare stante il progredire dei divieti e l'incertezza sui provvedimenti che le Autorità deputate sarebbero state costrette ad adottare in relazione al non prevedibile evolversi dell'emergenza sanitaria - avrebbe privato il *referendum* della sua capacità di porsi come "*strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare*" (come definito dalla giurisprudenza costituzionale in particolare cfr. sent. [7 febbraio 1978, n. 16](#)). Ed infatti, la genuinità delle scelte degli elettori, l'effettività della libertà nell'espressione del voto e l'uguale valore dello stesso si fondano anche sulla corretta e completa informazione della opinione pubblica.

In tal senso, è particolarmente chiaro il [Codice di buona condotta in materia elettorale](#) adottato dalla Commissione di Venezia¹ che, nell'elencare le condizioni per l'esercizio del voto, afferma che le "*elezioni democratiche non sono concepibili senza il rispetto e la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e particolarmente della libertà di espressione e di stampa, della libertà di circolazione e soggiorno all'interno del paese, così come della libertà di riunione e di associazione a fini politici...*".

Peraltro, con l'inasprirsi delle misure limitative e la chiusura delle scuole, sede di svolgimento delle operazioni elettorali, (disposta inizialmente con il [D.P.C.M. 4 marzo 2020](#) recante misure per il contrasto, il contenimento, l'informazione e la prevenzione sull'intero

¹ Si tratta della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota appunto come Commissione di Venezia, organo consultivo del consiglio d'Europa istituito nel 1990 che contribuisce in modo significativo alla diffusione del patrimonio costituzionale comune ai paesi membri. Il Codice di buona condotta in materia elettorale è stato adottato a Venezia nel 2002.

territorio nazionale del diffondersi del Coronavirus) si rendeva il voto di fatto concretamente impossibile.

Il complesso di tali circostanze ha indotto il Consiglio dei ministri a revocare il decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 2020 di indizione del *referendum* costituzionale. Pertanto nella seduta del 5 marzo 2020, in considerazione di quanto già disposto con il citato D.P.C.M. 4 marzo 2020, il Consiglio dei ministri ha convenuto di proporre al Presidente della Repubblica la revoca del citato d.P.R., con il quale era stato indetto, per il 29 marzo 2020, il *referendum* popolare confermativo sul testo di legge costituzionale. Tale revoca è stata quindi disposta dal [decreto del Presidente della Repubblica](#) del 5 marzo 2020 (pubblicato sulla G.U. 6 marzo 2020, n. 57).

Il protrarsi della crisi epidemiologica ha indotto successivamente il Governo a disporre una deroga alla legge sulla disciplina in materia di *referendum* intervenendo con [l'art. 81](#) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Cura Italia) che ha spostato il termine ultimo entro il quale indire il *referendum* sulla legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Si è previsto infatti che la consultazione referendaria in esame sia indetta entro 240 giorni, anziché 60 come prescritto dalla legislazione vigente, dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* datata 23 gennaio 2020, portando così il termine di scadenza per l'indizione al 19 settembre 2020.

Infine la [legge n. 59 del 19 giugno 2020](#) di conversione del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 recante “Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020” (GU n. 154 del 19 giugno 2020), ha disposto l'applicazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali, previsto dalla normativa sull'*election-day* ([art. 7 del decreto-legge n. 98 del 2011](#)), oltre che alle elezioni suppletive, amministrative e regionali, anche al *referendum* confermativo del testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Il citato decreto ha previsto una finestra temporale per lo svolgimento delle consultazioni elettorali tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020.

È bene annotare che le misure restrittive adottate in Italia sono state altresì adottate in quasi tutti gli Stati a tutela della salute dei cittadini e per prevenire la diffusione del Coronavirus, ed hanno, inevitabilmente, avuto anche altrove un forte impatto sull'esercizio del diritto di voto.

Mentre in alcuni Paesi è stato deciso di svolgere ugualmente le elezioni adottando misure straordinarie per disciplinare la campagna elettorale e le modalità di esercizio del voto, nella maggioranza degli altri Stati (compresa l'Italia), le elezioni sono state rinviate mediante l'adozione di appositi provvedimenti legislativi o amministrativi.

Da marzo a fine maggio 2020, si sono svolte elezioni e *referendum* solo in 13 Stati (tra i quali: Israele, elezioni parlamentari, 2 marzo 2020; Francia, elezioni locali del 15 marzo 2020 (primo turno); Germania, elezioni locali in Baviera, 15 marzo 2020; Moldavia, elezioni locali nel distretto Hâncești del 15 marzo 2020; Repubblica Dominicana, elezioni locali del 15 marzo 2020; Vanuatu, elezioni politiche del 19 marzo 2020; Zimbabwe, elezioni locali nei distretti di Chimanimani e Mangwe, 14 marzo 2020; Polonia, elezioni suppletive del 22 marzo 2020; Guinea, Referendum Costituzionale del 22 marzo 2020; Canada, elezioni nel municipio Shoal Lake 39, del 26 marzo 2020; Mali, elezioni politiche generali del 29 marzo 2020;

Australia, elezioni locali a Queenstown, 29 marzo 2020; Svizzera, elezioni locali a Lucerna del 29 marzo 2020, Corea del Sud, elezioni politiche generali del 15 aprile 2020, Burundi, elezioni presidenziali del 20 maggio 2020)².

Nello stesso periodo, e cioè a partire da marzo 2020 e nei mesi successivi, sono stati però posticipati, oltre 60 appuntamenti elettorali, alcuni dei quali addirittura *sine die*.

Oltre che in Italia, le elezioni sono state posticipate anche in Francia, Regno Unito, Spagna e Germania. In Francia dopo il primo turno delle elezioni municipali regolarmente tenutosi il 15 marzo 2020, il secondo turno, inizialmente fissato il 22 dello stesso mese, è stato rimandato al 21 giugno successivo. Le elezioni locali nel Regno Unito, inizialmente previste per il 7 maggio 2020, sono state posticipate di un anno a causa della pandemia. Il Governo inglese ha formalizzato il rinvio nel [Coronavirus Act 2020](#). Anche la Spagna è stata costretta a rinviare le elezioni regionali nei Paesi Baschi, in Catalogna e in Galizia, tre delle diciassette comunità autonome in cui è diviso il Paese iberico. Le elezioni, che in Galizia e Paesi Baschi avrebbero dovuto tenersi il 5 aprile 2020 sono state rinviate e si sono tenute il 12 luglio successivo. In Germania sono state rimandate alla primavera del prossimo anno le elezioni municipali nei Länder dell'Assia e della Sassonia: nel periodo dell'emergenza non erano infatti previste altre elezioni nel Paese, tranne le municipali in Baviera a marzo 2020, che però si sono ugualmente tenute nonostante il coronavirus.

3.1. La revoca del decreto di indizione del *referendum*

Come già evidenziato, con riferimento alla data di svolgimento della consultazione referendaria, la disciplina legislativa vigente prevede un lasso di tempo entro il quale tale data deve essere fissata (in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, che può adottarsi fino al 60° giorno successivo alla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione), lasciando alla discrezionalità degli organi competenti la scelta della data. Tale discrezionalità è volta a consentire il necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti. Pertanto entro tale lasso di tempo previsto dalla legge, in presenza di una situazione di emergenza che ha determinato la compressione di diritti costituzionalmente protetti, la revoca del decreto del 28 gennaio di indizione del *referendum* non ha trovato ragioni ostative particolari.

Posto che l'emergenza epidemiologica, fin dal giorno della revoca del decreto, avrebbe suggerito di spostare il *referendum* in una data più vicina possibile al termine ultimo della finestra temporale fissata dalla legge n. 352 del 1970, il Governo, con un approccio prudentiale, ha ritenuto più opportuno non proporre contestualmente alla revoca una nuova data di indizione, proprio al fine di sfruttare integralmente la citata "finestra" non ancora chiusa.

Diverso sarebbe stato il caso dello spostamento della data elettorale oltre l'arco temporale di 70 giorni stabilito dalla legge. In tale ipotesi, infatti, la valutazione degli effetti

² Cfr. A. de Guttry, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in www.federalismi.it

della compressione di taluni diritti avrebbe richiesto una comparazione con il sacrificio di altro bene costituzionale (il rispetto della scadenza elettorale) ed in ogni caso sarebbe stato necessario intervenire con un atto normativo di rango primario.

In tale contesto il Governo, intervenendo nell'arco temporale previsto dalla legge per l'indizione, ha optato per lo strumento del decreto del Presidente della Repubblica di revoca del precedente d.P.R. 28 gennaio 2020 di indizione del *referendum* popolare confermativo.

In tal senso risultano alcuni precedenti, seppur riguardanti altre tipologie di *referendum*. Si tratta del [d.P.R. 24 dicembre 2012](#) pubblicato nella Gazz. Uff. 7 gennaio 2013, n. 5. di revoca del procedimento referendario, indetto con d.P.R. 10 dicembre 2012 per il distacco della provincia di Piacenza dalla Regione Emilia-Romagna e la sua aggregazione alla Regione Lombardia, ove nelle premesse espressamente si ritiene che «[...] *a seguito del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum e prima dell'effettivo svolgimento dello stesso, l'eventuale esercizio del potere di revoca della indizione rientri nelle attribuzioni presidenziali, su proposta delle competenti Autorità di governo*».

Diversi interrogativi si sono posti sul punto in considerazione del fatto che la legge 25 maggio 1970, n. 352, sulla disciplina delle modalità di svolgimento del *referendum*, non contempla l'ipotesi di rinvio delle elezioni o di revoca del decreto di indizione e, pertanto, non ci sarebbe stata la possibilità di revoca ma solo quella di rimandare la consultazione elettorale, nell'ambito dello stretto termine di settanta giorni decorrenti dal decreto presidenziale di indizione del 28 gennaio.

Tuttavia si annota che dal punto di vista procedurale, la revoca del d.P.R. di indizione del *referendum* costituzionale segue *a contrario* il procedimento prescritto dalla legge n. 352/1970 per l'adozione del precedente decreto. L'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum della Corte di Cassazione è stata depositata e comunicata il 23 gennaio 2020 e dunque l'indizione del *referendum* costituzionale sarebbe stata consentita fino al termine di 60 giorni, cioè fino al 23 marzo 2020. Fino a tale data, pertanto, era possibile esercitare il potere di revoca del d.P.R. del 28 gennaio 2020 adottato in una data molto antecedente la citata scadenza del 23 marzo. Entro tale data sarebbe stato possibile peraltro individuare, con un nuovo decreto di indizione, una ulteriore data per la consultazione referendaria in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione e quindi non oltre il termine ultimo di domenica 31 maggio 2020.

3.2 La proroga del termine per l'indizione del *referendum*

L'esigenza di fissare la data del *referendum* oltre il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto è scaturita dal protrarsi ed anzi dall'aggravarsi della situazione emergenziale al punto tale da non ritenere che vi fossero le condizioni per l'esercizio del voto referendario entro il 31 maggio 2020. Perciò, con fonte primaria, si è derogato alla legge sulla disciplina del *referendum*, intervenendo con l'art. 81 del citato decreto-legge n. 18 del 2020 e prevedendo per la consultazione referendaria in esame il termine di indizione di duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissione.

Nella storia della Repubblica non ci sono precedenti di rinvio di *referendum* confermativi costituzionali (che invero sono stati in numero di tre).

Si registrano alcuni casi di rinvio, o per meglio dire sospensione, di *referendum* abrogativi a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Un caso di rinvio risale al 2008, quando tre *referendum*, già previsti, vennero rinviati a causa delle elezioni politiche anticipate. L'anno successivo i comizi elettorali dei tre *referendum* vennero convocati il 21 giugno, in deroga alla disposizione di legge che prevede lo svolgimento dei *referendum* abrogativi in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno (L. 352/1970, art. 34). La deroga fu disposta da una legge apposita ([Legge 28 aprile 2009, n. 40](#)) che stabilì che i *referendum* previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009 fossero indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno del medesimo anno in previsione del contemporaneo svolgimento dei *referendum* con il secondo turno di votazione delle elezioni amministrative fissato per il 21 giugno 2009.

Quanto al rispetto della riserva di Assemblea disposta dall'art. [72, quarto comma, Cost.](#) in materia elettorale in relazione all'utilizzo dello strumento del decreto-legge, si ricorda che, sebbene [l'art. 15, comma 2, lett. b della legge n. 400/1988](#) escluda l'intervento della decretazione d'urgenza nelle materie indicate da tale disposizione costituzionale, la prassi è stata di segno opposto: risultano adottati decreti legge in materia elettorale motivati da ragioni essenzialmente tecniche: accorpamento di elezioni amministrative; prolungamento del termine delle elezioni di voto; contemporaneo svolgimento delle elezioni europee, regionali e amministrative. Non risultano invece adottati decreti legge che incidano sul sistema elettorale in senso stretto ossia sui meccanismi di trasformazione dei voti validi in seggi con l'eccezione del recentissimo [decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86](#), recante "*Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*", [convertito dalla Legge 7 agosto 2020, n. 98](#), adottato a tutela dell'unità giuridica della Repubblica al fine di garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione. Il testo dispone l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione, nei confronti della Regione Puglia, che si è resa inottemperante all'invito ad adeguarsi ai principi relativi alla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, fissati dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, per le elezioni dei consigli regionali.

Un'altra eccezione, risalente al 2005 prima che venisse approvata la legge n. 270/2005 (c.d. *Porcellum*), è costituita dal decreto-legge 26 aprile 2005, n. 64 recante *Disposizioni urgenti per la ripartizione di seggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* adottato con lo scopo di consentire, in caso di scioglimento anticipato delle Camere e di mancata conclusione del procedimento di revisione dei collegi elettorali, richiesto in conseguenza delle variazioni della popolazione risultanti dal censimento generale del 2001 e della nuova disciplina sul voto degli italiani all'estero, la distribuzione dei seggi da assegnare con il metodo proporzionale in ciascuna circoscrizione, anche in deroga al rapporto 75%/25% previsto dalle leggi elettorali per le due Camere. Il decreto non è stato mai applicato a causa della successiva approvazione della citata legge elettorale (n. 270/2005).

Box di approfondimento
Decreti-legge sulla legislazione elettorale di contorno

Si ricordano i seguenti decreti-legge in materia elettorale

- 1) **decreto-legge n. 1/2006**, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l'allontanamento dall'abitazione;
- 2) **decreto-legge n. 3/2009** che ha introdotto una disciplina volta a consentire lo svolgimento contemporaneo delle elezioni europee e delle elezioni amministrative del 2009, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle operazioni di voto, diversamente da quanto solitamente previsto, nelle giornate di sabato (dalle ore 15 alle ore 22) e domenica (dalle ore 7 alle ore 22);
- 3) **decreto-legge n. 39/2009** che, a seguito del sisma che ha colpito la Regione Abruzzo, ha rinviato le elezioni della primavera 2009 del presidente della provincia, del consiglio provinciale, dei sindaci e dei consigli comunali nella provincia di L'Aquila ad una data da fissare con successivo decreto del Ministro dell'interno tra il 1° novembre ed il 15 dicembre 2009.
- 4) **decreto-legge n. 131/2009** che ha abbinato il primo turno delle elezioni amministrative del 2010 con le elezioni regionali;
- 5) **decreto-legge n. 37/2011** che è intervenuto in materia di: funzionamento delle Commissioni elettorali circondariali, prevedendo la designazione da parte del prefetto di funzionari statali da nominare quali componenti aggiunti delle Commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali, al fine di assicurare in ogni caso il quorum funzionale degli organi (art. 1, comma 1); agevolazioni di viaggio per gli elettori, introducendo un'agevolazione tariffaria per i viaggi aerei all'interno del territorio nazionale, pari al 40% del costo del biglietto di andata e ritorno, nella misura massima di 40 euro.
- 6) **decreto legge n. 98/2011** che ha introdotto in via generale il cd. *election day*, stabilendo, a decorrere dal 2012, lo svolgimento in un'unica data nell'arco dell'anno delle elezioni politiche, comunali, provinciali e regionali, compatibilmente con i rispettivi ordinamenti (restano ferme le disposizioni speciali vigenti in caso di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa). Se nel corso dell'anno si svolgono le elezioni del Parlamento europeo, le elezioni politiche, amministrative e regionali si effettuano, se possibile, nella data stabilita per le elezioni europee.
- 7) **decreto-legge n. 15/2012** che, limitatamente alle elezioni amministrative della primavera del 2012, in deroga alla disciplina vigente, ha disposto una anticipazione dei termini per la presentazione delle liste e delle candidature.
- 8) **decreto legge n. 223/2012**, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche del 2013, la cui legge di conversione ha modificato alcune fasi del procedimento elettorale esclusivamente per le elezioni politiche dell'anno 2013 e solo in caso di scioglimento anticipato delle Camere.
- 9) **decreto-legge n. 27/2015** che, in vista delle elezioni regionali e amministrative del 2015, ha introdotto una disposizione volta a realizzare le condizioni per il loro svolgimento abbinato, secondo il principio dell'*election day*; a tal fine, con una modifica all'art. 5 della legge n. 165/2004 ha esteso il termine per le nuove elezioni dei consigli regionali oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio, comprendendovi la domenica ricadente nei sei giorni ulteriori.

Per completezza di informazione, si segnala che, successivamente all'adozione del citato decreto- legge n. 18/2020 e del decreto-legge n. 26/2020 recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, è stato adottato il **decreto-legge n. 103/2020**, che disciplina le modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno in corso.

Tuttavia, sul tema della decretazione d'urgenza in materia referendaria, si ricorda la [sentenza n. 161 del 1995](#) pronunciata nell'ambito del giudizio su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardante alcune disposizioni del decreto-legge 20 marzo 1995, n. 83 (*“Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie”*), con la quale la Corte costituzionale ha precisato quanto segue: «[...] Per quanto concerne poi il limite oggettivo che, rispetto alla decretazione d'urgenza, viene dedotto nel ricorso con riferimento alla materia referendaria, v'è da rilevare che tale limite non risulta desumibile, nè direttamente nè indirettamente, dalla disciplina costituzionale.

Il rilievo può valere anche per quanto concerne il divieto - desunto dall'art. 72, quarto comma, della Costituzione e richiamato dall'art. 15, secondo comma, lettera b), della legge 13 agosto 1988, n. 400 - relativo alla materia elettorale: e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria, resterebbe pur sempre il fatto che il decreto in questione ha inteso porre una disciplina che non viene a toccare né il voto né il procedimento referendario in senso proprio, ma le modalità della campagna referendaria. La sfera regolata dal decreto-legge n. 83 del 1995, pur connessa alla materia referendaria - in quanto funzionalmente collegata all'applicazione dell'art. 75 della Costituzione - risulta, pertanto, distinta, nei suoi contenuti, da tale materia, il cui oggetto va identificato nel voto e nel procedimento referendario».

3.3. L'abbinamento con le altre consultazioni elettorali

Nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 19 giugno 2020 è stata pubblicata la legge di conversione [del decreto-legge n. 26 del 2020](#). Il provvedimento posticipa in via eccezionale, alla luce dell'emergenza sanitaria, i termini ordinari indicati dalla legislazione vigente per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste nel 2020. Nel testo originario del decreto-legge il rinvio interessava l'elezione suppletiva per i seggi che fossero stati dichiarati vacanti entro il 31 luglio (nello specifico sono stati dichiarati vacanti dalla Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari del Senato i seggi dei seguenti collegi: collegi uninominali 03 della Regione Sardegna e 09 della Regione Veneto), il rinnovo dei consigli di sei regioni e il turno annuale ordinario delle elezioni amministrative, prevedendo l'applicazione del principio di concentrazione delle consultazioni elettorali

Con la legge di conversione del citato decreto-legge, anche il *referendum* costituzionale confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari è stato abbinato alle predette consultazioni elettorali.

Sull'abbinamento tra le consultazioni elettorali ed il *referendum* costituzionale sono state avanzate delle perplessità. In primo luogo si è rilevato che occorre consentire all'elettore di cogliere a pieno l'importanza di “quel voto” che è teso a far partecipare il corpo elettorale al procedimento di formazione della fonte costituzionale e che sarebbe sostanzialmente diverso dal voto teso al rinnovo degli organi elettivi. Inoltre si è ritenuto che la legge che disciplina l'*election day* non stabilisce l'accorpamento del *referendum* con le altre elezioni.

A tale proposito è bene ricordare che la concentrazione delle elezioni in un'unica data, qualora si svolgano nello stesso anno (*election day*), è stata introdotta in via generale

[dall'articolo 7, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 98 del 2011](#), dove si prevede che, a decorrere dal 2012, le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei presidenti delle province e delle regioni, dei consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, "*compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un'unica data nell'arco dell'anno*". Inoltre, qualora nel medesimo anno si svolgano le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, le consultazioni di cui sopra si effettuano nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo. Tale disposizione non include nell'*election day* anche le consultazioni referendarie limitando il principio di concentrazione per i *referendum* solo al caso in cui nello stesso anno vengano indetti più *referendum* abrogativi (comma 2 bis) e disponendo che in tal caso la convocazione avvenga per tutti i *referendum* abrogativi nella medesima data.

Tuttavia occorre tener presente che la citata legge n. 352 del 1970 che disciplina lo svolgimento del *referendum* pone un divieto di abbinamento ma solo per il *referendum* abrogativo e con le sole elezioni politiche, non prevedendo analogo divieto per il *referendum* costituzionale. Infatti, in base alla disciplina citata, non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni politiche (art. 31) e nel caso di elezioni anticipate, il *referendum* già indetto è rinviato all'anno successivo (art. 34).

Per quanto riguarda il *referendum* abrogativo l'unico caso di svolgimento contestuale con altre elezioni si è svolto nel 2009. In quella occasione si è preceduto all'accorpamento di tre quesiti riguardanti la legge elettorale con il secondo turno delle amministrative, stabilendo una deroga alla disposizione di legge che prevede lo svolgimento dei *referendum* abrogativi in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno (L. 352/1970, art. 34).

La deroga fu disposta da una legge apposita peraltro già citata (Legge 28 aprile 2009, n. 40 "*Disciplina transitoria per lo svolgimento dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009*"), la quale stabilì che i *referendum* previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009 fossero indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno del medesimo anno in previsione del contemporaneo svolgimento dei *referendum* con il secondo turno di votazione delle elezioni amministrative fissato per il 21 giugno 2009.

Per il *referendum* costituzionale non esistono precedenti di svolgimento contestuale con altre elezioni (nei tre precedenti *referendum* costituzionali che si sono svolti il 7 ottobre 2001, 25-26 giugno 2006 e 4 dicembre 2016 non si è mai proceduto all'abbinamento con altre elezioni) anche se, come detto, la legge n. 352 del 1970 non contiene indicazioni procedurali o divieti espressi relativi alle possibilità di abbinamento di questo tipo di *referendum* con altre consultazioni.

D'altro canto la possibilità di accorpamento tra *referendum* costituzionale ed elezioni (di ogni genere) potrebbe essere desunta, *a contrario*, dal precetto contenuto nell'art. 34 della citata legge n. 352/1970 che nel prevedere un divieto limitato all'accorpamento con le elezioni politiche nazionali a proposito dei *referendum* abrogativi mostrerebbe come il legislatore non abbia voluto porre divieti in tal senso per il *referendum* costituzionale. In mancanza di indicazioni normative specifiche, sembrerebbe dunque lecito supporre che la volontà del legislatore sia quella di evitare l'abbinamento solo per il *referendum* abrogativo con le consultazioni politiche.

La differenza di trattamento, rispetto agli abbinamenti, del *referendum* abrogativo e del *referendum* costituzionale, secondo la dottrina, potrebbe essere ricondotta alla differente natura delle due tipologie di istituto. In particolare per il *referendum* costituzionale non è previsto il *quorum* strutturale e proprio per questo si potrebbe ritenere che non vi siano preclusioni all'abbinamento con le elezioni.

In materia di abbinamento dei *referendum* abrogativi con altre elezioni è opportuno richiamare la giurisprudenza costituzionale conseguente al conflitto di attribuzione sollevato dal Comitato promotore di quattro *referendum* del 2011 in riferimento ai decreti del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011 che hanno indetto i *referendum* in una data (12-13 giugno 2011) diversa da quella stabilita per le elezioni amministrative (15-16 maggio). In tale occasione la Corte costituzionale ha affermato tra l'altro che «*il mancato accorpamento dei referendum con le elezioni amministrative di per sé non agevola, ma neppure ostacola, lo svolgimento delle operazioni di voto ...*». Si annota che questa decisione rispondeva ad una istanza diversa se non opposta alla situazione in esame ed infatti veniva chiesto l'accorpamento delle elezioni con il *referendum* sulla base del lamentato notevole danno alle finanze pubbliche e del principio del buon andamento ex art. 97 Cost..

Nello specifico con [l'ordinanza n.169 del 2011 la Corte costituzionale](#) ha giudicato inammissibile il ricorso affermando che «*rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande, ma non anche la pretesa alla scelta, tra le molteplici, legittime opzioni, della data entro l'arco temporale prestabilito*» (ordinanza n. 131 del 1997; ordinanze n. 38 del 2008 e n. 198 del 2005). La Corte ha chiarito che la discrezionalità di cui gode il Governo nello scegliere la data delle consultazioni incontra il limite delle ipotesi in cui «*sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione del diritto di voto referendario*» (ordinanze n. 38 del 2008, n. 198 del 2005 e n. 131 del 1997). Inoltre, ha affermato che «*l'individuazione di un rigido e ristretto arco temporale, entro il quale deve essere tenuta la votazione, rivela che la valutazione dei possibili interessi coinvolti è stata effettuata dal legislatore, secondo la disciplina, di per sé non irragionevole, dettata dalla legge n. 352 del 1970 in un contesto procedimentale con puntuali scansioni temporali, che rende, nella fisiologia del sistema, non altrimenti vincolata la scelta della data all'interno del predetto arco temporale, salvo che sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale – [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione dell'esercizio del diritto di voto referendario*» (ordinanza n. 131 del 1997). Pertanto, conclude la Corte, «*in assenza di tali oggettive situazioni di carattere eccezionale, il mancato accorpamento dei referendum con le elezioni amministrative di per sé non agevola, ma neppure ostacola, lo svolgimento delle operazioni di voto referendario e non è suscettibile di incidere sulle attribuzioni costituzionalmente garantite del comitato promotore*».

4. L'indizione del *referendum*

Il Consiglio dei Ministri, nella [seduta del 14 luglio 2020](#), ha convenuto sulle date del 20 e 21 settembre 2020 (giorni stabiliti per l'*election day*) per l'indizione, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del *referendum* popolare confermativo relativo alla riduzione del numero dei parlamentari. Pertanto la data delle consultazioni è stata individuata in modo da far coincidere la data del *referendum* confermativo e quella delle elezioni suppletive, in conformità a quanto disposto dall'articolo 1-bis del decreto-legge 20

aprile 2020, n. 26, secondo cui per le consultazioni elettorali resta fermo il principio di concentrazione delle scadenze elettorali, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa e delle misure precauzionali per la tutela della salute degli elettori e dei componenti di seggio.

Sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.180 del 18-07-2020 è stata pubblicato il [d.P.R. del 17 luglio 2020](#) di indizione del *referendum* popolare confermativo relativo all'approvazione del testo della legge costituzionale recante «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019.

In caso di esito favorevole del *referendum* la legge costituzionale sarà promulgata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Dall'entrata in vigore della legge costituzionale decorreranno i termini per l'adozione del decreto legislativo di ridefinizione dei collegi elettorali. (vedi *infra* Tabella 2).

Con [decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020](#) sono state fissate, per i medesimi giorni, anche le prossime elezioni amministrative.

Per le Regioni interessate al voto le elezioni sono state indette per le medesime giornate del 20 e 21 settembre 2020 dai rispettivi organi con i provvedimenti indicati nella Tabella 1.

Tabella 1. Indizione delle elezioni regionali 2020.

REGIONE	DELIBERA
Campania	D.P.G.R. n.97 del 20/07/2020
Liguria	D.P.G.R. n. 4226 del 23/07/2020
Marche	D.P.G.R. n. 219 del 21 luglio 2020
Puglia	D.P.Reg.3 agosto 2020, n. 324
Toscana	D.P.Reg.1 agosto 2020, n. 104
Valle d'Aosta	D.P. Reg. n. 296 del 20 luglio 2020
Veneto	D.P. Reg. n. 76 del 30 luglio 2020

Tabella 2. Tempistica dell'iter procedimentale del referendum costituzionale.

ITER	PROVVEDIMENTI/ TEMPISTICA	DISPOSIZIONI NORMATIVE DI RIFERIMENTO
DEPOSITO RICHIESTA DI REFERENDUM	<u>10 GENNAIO 2020</u>	
CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUL REFERENDUM da parte dell'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione e COMUNICAZIONE DELL'ORDINANZA al Presidente della Repubblica, al Presidente delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Corte Costituzionale	<u>ORDINANZA 23 GENNAIO 2020</u>	L'Ufficio centrale decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione (art. 12, c. 3, L. n. 352/1970)
INDIZIONE DEL REFERENDUM da parte del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri	<u>D.P.R. 28 GENNAIO 2020</u> di indizione per il 29 marzo 2020	Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso (art. 15, c. 1, L. n. 352/1970) La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (art. 15, c. 2, L. n. 352/1970)
REVOCA DEL D.P.R. DI INDIZIONE da parte del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri	<u>d.P.R. 5 marzo 2020</u>	Con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri (procedimento <i>a contrario</i> ex art. 15, c. 1, L. n. 352/1970)
NUOVA INDIZIONE DEL REFERENDUM da parte del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri	<u>d.P.R. 17 luglio 2020</u> di indizione per il 20 e 21 settembre 2020	Il termine entro il quale è indetto il <i>referendum</i> confermativo del testo di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso (art. 81, D.L. n. 18/2020) La data del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (art. 15, c. 2, L. n. 352/1970)

SVOLGIMENTO DEL REFERENDUM	<u>20 E 21 SETTEMBRE 2020</u>	Si vota nella giornata di domenica , dalle ore 7 alle ore 23, e nella giornata di lunedì , dalle ore 7 alle ore 15 per: <i>referendum</i> costituzionale, elezioni suppletive Camere, elezioni regionali, elezioni amministrative (in applicazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali) (Art. 1-bis D.L. n. 26/2020)
PROCLAMAZIONE DEI RISULTATI DEL REFERENDUM		L'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> , appena pervenuti i verbali di tutti gli Uffici provinciali, procede, in pubblica adunanza, all'accertamento della somma dei voti validi favorevoli e dei voti validi contrari e alla conseguente proclamazione dei risultati del <i>referendum</i> (art. 22, L. n. 352/1970)
PROMULGAZIONE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE	entro un mese ³	Il Presidente della Repubblica, in base al verbale che gli è trasmesso dall'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> , qualora risulti che la legge sottoposta a <i>referendum</i> , abbia riportato un maggior numero di voti validi favorevoli, procede alla promulgazione (art. 25, L. n. 352/1970)
PUBBLICAZIONE IN GAZZETTA UFFICIALE	<u>ENTRO 30 GG DALLA PROMULGAZIONE</u>	Le leggi, munite del "visto" del Guardasigilli e del sigillo dello Stato, sono pubblicate nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana subito dopo la promulgazione e comunque non oltre trenta giorni da essa. (art. 6, c. 1., d.P.R. n. 1096/1985)
ENTRATA IN VIGORE	<u>15 GG</u> (VACATIO LEGIS)	Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso (art. 73, c. 3, Cost.)
TERMINE PER L'ESERCIZIO DELLA DELEGA PER LA DETERMINAZIONE DEI COLLEGI	<u>ENTRO 60 GIORNI</u> DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE	Il decreto legislativo per la determinazione dei collegi elettorali è adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della

³ La legge n. 352/1970 indica espressamente il termine di un mese per la promulgazione ove non sia avanzata richiesta di *referendum* (art. 5). L'articolo 73 della Cost. stabilisce che le leggi sono promulgate entro un mese dall'approvazione.

		legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari (art. 3, c. 1 e 2, L. n. 51/2019)
APPLICABILITÀ DELLE DISPOSIZIONI PER LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI	<u>DALLA PROSSIMA LEGISLATURA</u> E COMUNQUE NON PRIMA DI <u>60 GIORNI</u> DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE	Le disposizioni che riducono il numero dei parlamentari si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore (art. 4 Testo di legge costituzionale)

Per completezza di informazione si annota che tra il 23 e il 29 luglio sono stati depositati, presso la cancelleria della Corte costituzionale, quattro ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato riguardanti, sotto vari profili, il taglio dei parlamentari, nonché il relativo *referendum* costituzionale.

I conflitti sono stati sollevati dal Comitato promotore del *referendum*, dalla Regione Basilicata, dal senatore Gregorio De Falco e dall'Associazione +Europa.

In data 29 luglio 2020, la Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia ha disposto, con decreto, che i ricorsi siano esaminati nella Camera di consiglio del 12 agosto 2020, appositamente fissata per la trattazione.

Come si legge nel comunicato dell'Ufficio Stampa della Corte costituzionale del 12 agosto 2020, la Consulta ha dichiarato con propria ordinanza l'inammissibilità dei citati ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

“In particolare:

1) *La Corte ha dichiarato inammissibile (relatore Giuliano Amato) il conflitto sollevato dal Comitato promotore del referendum sul testo di legge costituzionale riguardante il “taglio dei parlamentari” avente per oggetto l'abbinamento delle due votazioni, disposto dal decreto legge n. 26 del 2020 e dal Dpr 17 luglio 2020. Il Comitato promotore non ha legittimazione soggettiva a sollevare questo conflitto dato che la Costituzione non gli attribuisce una funzione generale di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale.*

2) *La Corte ha dichiarato inammissibile (relatore Giovanni Amoroso) il ricorso proposto dalla Regione Basilicata con riferimento sia all'avvenuta approvazione definitiva, l'8 ottobre 2019, del testo di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione sulla riduzione del numero dei parlamentari, sia al Dpr del 17 luglio 2020 di indizione del referendum popolare confermativo. La Corte, in linea con la propria giurisprudenza, ha infatti escluso la legittimazione soggettiva degli enti territoriali, in generale, e della Regione, in particolare, perché non sono potere dello Stato ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.*

3) *Con riferimento al ricorso presentato dal senatore De Falco nei confronti del Senato, del Governo e del Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale (relatore Nicolò Zanon) ha ritenuto che esponesse, in*

modo confuso e incoerente, critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale, all'accorpamento delle consultazioni, all'utilizzo dei decreti legge e, infine, al procedimento di conversione in legge degli stessi, sovrapponendo argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti. Inoltre, pur sostenendo la violazione di plurimi principi costituzionali inerenti sia il procedimento legislativo sia quello di revisione costituzionale, il ricorso non ha chiarito quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare siano state in concreto lese nel corso di questi procedimenti. Perciò è stato giudicato inammissibile.

4) Con il conflitto promosso dall'Associazione +Europa, nella sua veste di partito politico, veniva contestata in particolare la previsione (contenuta nel dl n. 26 del 2020) che riduce a un terzo il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare liste e candidature nelle elezioni regionali. Secondo +Europa, omettendo di prevedere, in favore dei partiti già presenti in Parlamento, una deroga all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni, il legislatore avrebbe leso le sue attribuzioni costituzionali in quanto partito politico.

L'inammissibilità del conflitto (relatrice Daria de Pretis) deriva dal difetto di legittimazione della ricorrente in base alla costante giurisprudenza costituzionale che nega ai partiti politici la natura di potere dello Stato.”.

5. La decorrenza della riduzione del numero dei parlamentari in relazione con la legge elettorale e la nuova determinazione dei collegi elettorali

L'articolo 4 del testo di legge costituzionale stabilisce che la riduzione dei parlamentari abbia decorrenza dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e, comunque, condiziona l'entrata in vigore delle disposizioni in esso contenute al decorso del termine di sessanta giorni. La previsione del termine di sessanta giorni è volta a “consentire l'adozione del decreto legislativo in materia di determinazione dei collegi elettorali” previsto dalla [legge n. 51 del 27 maggio 2019](#) recante “*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*”. La riduzione del numero dei parlamentari si ripercuote infatti sulla “numerosità” e sulla “perimetrazione” degli attuali collegi elettorali, come definiti dal decreto legislativo n. 189 del 2017 e, più in generale, sulla legislazione elettorale, rendendone indispensabile una nuova definizione. La modifica del numero dei componenti comporta infatti, a legislazione elettorale invariata, una corrispondente modifica del numero dei collegi elettorali e, quindi, dei relativi confini.

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

Il testo di modifica costituzionale non interviene su questa materia, la quale è rimessa alla legislazione ordinaria. Le modifiche costituzionali che la riforma in esame apporta agli articoli 56 e 57 della Costituzione hanno richiesto un modestissimo adeguamento della legislazione elettorale alla riduzione del numero dei parlamentari. Al fine di evitare l'eventualità di vuoti normativi in tale materia, con apposita proposta di legge ordinaria sono stati introdotti i correttivi minimi necessari a rendere applicabile la legge elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari. Ed infatti parallelamente alla approvazione del testo di legge costituzionale il Parlamento ha approvato la citata legge 27 maggio 2019, n. 51 in materia elettorale con la quale sono stati sostituiti i riferimenti numerici contenuti nei Testi unici in materia di elezione delle Camere con l'indicazione di un rapporto tra il numero dei seggi (uninominali e plurinominali) ed il numero totale dei deputati e dei senatori;

L'applicazione di tale rapporto frazionario restituisce gli stessi numeri attualmente fissati senza alcuna alterazione del sistema elettorale. Finalità delle modifiche è stata quella di rendere applicabile il sistema elettorale indipendentemente dal numero dei parlamentari previsto dalla Costituzione e per far in modo che il Parlamento resti in ogni momento rinnovabile e dunque che il potere presidenziale di scioglimento delle Camere non sia mai paralizzato da una legislazione elettorale inadeguata ad assicurare l'elezione del numero dei parlamentari previsto in Costituzione. Per maggiori approfondimenti sulla legge n. 51 del 2019 si rinvia al Dossier "Legge 27 maggio 2019, n. 51 *Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero di parlamentari*, a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali.

La legge 51 del 2019 reca altresì (all'art. 3) una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica da esercitare «qualora entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere». La delega è quindi "condizionata", poiché potrà essere esercitata solo nel caso in cui entro 24 mesi dall'entrata in vigore della medesima legge sia promulgata una legge costituzionale che modifichi la consistenza numerica dei due rami del Parlamento. In tal caso la delega deve essere esercitata, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, termine che coincide con quello dei 60 giorni di inapplicabilità della riduzione del numero dei parlamentari come sopra già specificato.

La legge prevede che ai fini della predisposizione dello schema del decreto legislativo il Governo si avvalga della Commissione di cui all'articolo 3, comma 3, della [legge 3 novembre 2017, n. 165](#) recante "*Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali*".

La citata Commissione presieduta dal Presidente dell'Istituto nazionale di statistica e composta da 10 esperti in materie attinenti ai compiti che essa è chiamata a svolgere, è stata istituita presso il Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri con [D.P.C.M. del 15 novembre 2017](#). Essa ha operato già nel 2017 in occasione della determinazione dei collegi uninominali e collegi plurinominali in base alla delega contenuta nella legge elettorale n. 165 del 2017. La Commissione è permanente, la sua composizione deve essere aggiornata dal Governo con cadenza triennale, ad essa è affidato il compito di formulare indicazioni al Governo per la revisione dei collegi elettorali in relazione alle risultanze del censimento generale della popolazione.

Ai fini dell'esercizio della nuova delega prevista dalla citata legge n. 51/2019 il D.P.C.M. istitutivo è stato modificato con i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del [5 dicembre 2019](#) e del [13 gennaio 2020](#) allo scopo di assicurare la piena operatività della Commissione stessa e di adeguare alle previsioni della medesima legge n. 51 del 2019 la disciplina relativa al funzionamento e alle attività della stessa.

I citati decreti, oltre ad apportare i necessari aggiornamenti nella composizione della Commissione, recano la previsione che la stessa concluda i propri lavori entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge costituzionale che modifica il numero dei parlamentari con la formulazione di una motivata proposta di determinazione dei collegi

elettorali, accompagnata da una relazione che dia conto dell'attività svolta, da trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri.

La Commissione, nella propria attività di definizione delle nuove geografie dei collegi elettorali, si avvale altresì di alcuni esperti del Ministero dell'Interno e del Dipartimento per le Riforme istituzionali nonché del necessario supporto tecnico fornito da un'apposita *task force* formata da ricercatori e personale dell'Istituto nazionale di statistica.

I Servizi del Dipartimento per le riforme istituzionali hanno assicurato il supporto organizzativo e tecnico-normativo ai lavori della Commissione.

La Commissione si è riunita inizialmente in presenza presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha continuato a operare in modalità *web meeting* in ottemperanza alle misure volte a contenere l'emergenza sanitaria.

Nella definizione geografica dei collegi uninominali e plurinominali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, la Commissione ha seguito i principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge n. 51/2019 che, a tale proposito, richiama sostanzialmente quelli fissati dalla citata legge n. 165 del 2017 (sfociati nell'adozione del decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189).

Preliminarmente occorre specificare che le circoscrizioni elettorali non sono modificate.

Per la Camera, permangono le 28 circoscrizioni (inclusa la Valle d'Aosta) individuate dalla Tabella A allegata al Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati. Le circoscrizioni elettorali per la Camera, di cui alla Tabella A, coincidono con il territorio delle Regioni, salvo alcune Regioni più popolate, per le quali si hanno più circoscrizioni: 4 per la Lombardia; 2 per il Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Sicilia. Applicando il criterio dei 3/8 dei seggi elettivi, fissato dalla legge n. 51/2019, alla riduzione del numero dei deputati a 400 (meno 8 deputati della circoscrizione Estero meno 1 deputato della Valle d'Aosta) il numero dei collegi uninominali della Camera, comprensivo del collegio della VAA, risulta pari a 147.

Al Senato le circoscrizioni corrispondono al territorio regionale. Applicando il criterio dei 3/8 dei seggi elettivi, fissato dalla legge n. 51/2019, alla riduzione del numero dei senatori a 200 (meno 4 senatori della circoscrizione Estero) il numero dei collegi uninominali è pari a 74.

Per quanto riguarda i principi e criteri direttivi da seguire nel disegno dei collegi elettorali si possono individuare le seguenti categorie in base alle norme di delega:

- a) principi e criteri direttivi obbligatori per la definizione geografica dei collegi uninominali plurinominali
- La popolazione di ciascun collegio può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di non oltre il 20 per cento in eccesso o in difetto (legge n. 165/2017, art. 3, comma 1 lettera c) e comma 2, lettera c)).
 - Nella formazione di ciascun collegio deve essere garantita la coerenza del bacino territoriale (legge n. 165/2017, art. 3, comma 1 lettera d) e comma 2, lettera d)).

- Nella definizione di ciascun collegio della Camera dei deputati va tenuto conto delle unità amministrative su cui insistono e, ove necessario, dei sistemi locali⁴ (legge n. 165/2017, art. 3, comma 1, lettera d).

b) principi e criteri direttivi da rispettare “di norma”

- Nella definizione di ciascun collegio devono essere garantite (legge 165/2017, art. 3, comma 1 lettera d) e comma 2, lettera d)):
 - l'omogeneità economico-sociale e le caratteristiche storico-culturali;
 - la continuità territoriale, salvo che includa territori insulari;
 - il collegio non può dividere il territorio di un comune, salvo che lo imponga la dimensione demografica e quindi il rispetto delle soglie di popolazione (legge 165/2017, art. 3, comma 1 lettera d) e comma 2, lettera d)).

c) principi e criteri direttivi da rispettare “anche in deroga ad altri principi”

- Le minoranze linguistiche riconosciute devono essere incluse nel minor numero possibile di collegi (legge 165/2017, art. 3, comma 1, lettera d).

Inoltre, per la formazione dei collegi plurinominali si stabilisce che essi sono costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui (legge 165/2017, art. 1 comma 3 e art. 2 comma 2-bis) in modo tale che a ciascuno sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, ottenendo:

- per la Camera dei deputati (legge 165/2017, art. 3, comma 1, lettera b) un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto;
- per il Senato della Repubblica (legge 165/2017, art. 3, comma 2, lettera b) numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

Tra i criteri previsti si evidenzia quello in base al quale, tendenzialmente, il numero di collegi plurinominali ai quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio deve risultare minimo (legge 165/2017, art. 3, comma 1, lettera b) e comma 2, lettera b)). Infine non sono disegnati dalla Commissione i collegi che risultano già determinati sulla base della legge.

I lavori della Commissione si concluderanno nei 30 giorni successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale, nel caso di esito favorevole del *referendum*, (orientativamente entro la seconda metà del mese di novembre 2020, tenendo conto anche della fase della promulgazione e di quella della *vacatio legis*) con la presentazione di una Relazione dei lavori svolti da trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi di quanto disposto

⁴ Le unità amministrative cui si fa riferimento sono principalmente le Province e le Città Metropolitane. I Sistemi locali sono partizioni territoriali che suddividono il territorio nazionale sulla base degli spostamenti pendolari giornalieri tra il luogo di residenza e quello di lavoro della popolazione (Istat, 2015.). Ogni sistema locale (individua un ambito territoriale dove la popolazione risiede e lavora prevalentemente e dove quindi si esplica la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche. La geografia dei sistemi locali approssima quindi quella dei rapporti che legano funzionalmente i luoghi, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio.

dall'art. 3, comma 2, del D.P.C.M. 15 novembre 2017, come da ultimo modificato dal D.P.C.M. del 13 gennaio 2020.

Il Governo, tenuto conto della citata Relazione e dei pareri parlamentari, adotterà il nuovo decreto legislativo di determinazione dei collegi, nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale.