



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2020

La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza

di Mauro Volpi

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E IL FUTURO DELLA RAPPRESENTANZA

Mauro Volpi

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Perugia

ABSTRACT

Il progetto di legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari è corretto per il metodo in quanto ha un contenuto omogeneo come richiede l'art. 138 Cost. Tuttavia è stato accompagnato da alcune anomalie politiche, sia nell'approvazione finale alla Camera con il sostegno di partiti che in precedenza avevano votato contro, sia nella richiesta di referendum che è stata firmata anche da senatori che avevano votato a favore. Dall'analisi comparativa non si desume un'indicazione numerica chiara sul rapporto ottimale tra parlamentari e popolazione. In Italia vi sono state varie fasi relative alla fissazione del numero dei parlamentari e negli ultimi decenni la sua riduzione è stata ripetutamente proposta. Gli argomenti a favore che insistono sul contenimento dei costi e sulla maggiore efficienza non convincono, mentre ha più pregio quello che fa riferimento alla qualità della rappresentanza. Gli argomenti contrari sulla minore rappresentatività, sull'incidenza negativa sull'organizzazione interna delle Camere e sulla verticalizzazione del sistema politico-istituzionale colgono problemi reali ma danno per scontato che non vi saranno riforme correttive. Queste ultime devono consistere nell'adozione di un sistema elettorale proporzionale che dia piena libertà di scelta agli elettori, in revisioni costituzionali di riequilibrio e in modificazioni significative dei regolamenti parlamentari. La prospettiva è quella della cancellazione di ogni ruolo significativo del Parlamento o all'opposto di un suo rilancio quale organo fondamentale della democrazia costituzionale.

The constitutional bill that reduces the number of the members of Parliament is correct for the method as it has a homogeneous content as required by article 138 of the Constitution. However, it was accompanied by some political anomalies, as for the final approval by the House of Deputies with the parties that had previously voted against, as well as for the request of a referendum that was also signed by senators who had voted in favour. The comparative analysis does not show a clear numerical indication about the optimal relationship between parliamentarians and the population. In Italy there have been various stages relating to the fixing of the number of parliamentarians and in recent decades its reduction has been repeatedly proposed. The arguments in favour based on cost containment and greater efficiency, are not convincing, while those grounded in the quality of representation are more founded. The contrary arguments, underlining the lesser representativeness, the negative impact on the internal organization of the Chambers and the "verticalization" of the political-institutional system, catch real problems but assume that there will be no corrective reforms. The latter must consist in the adoption of a proportional electoral system that gives voters full freedom of choice, some constitutional revisions for rebalancing representation and significant changes in parliamentary regulations. The prospect could be either the cancellation of any significant role of Parliament or, on the opposite side, its re-launch as a fundamental instrument of constitutional democracy.

SOMMARIO: 1. UN METODO CORRETTO PER UNA REVISIONE (TROPPA) ISOLATA; 2. LE ANOMALIE POLITICHE E UN REFERENDUM NON RISOLUTIVO; 3. IL DATO COMPARATIVISTICO; 4. L'EVOLUZIONE DELLA QUESTIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI IN ITALIA; 5. GLI ARGOMENTI A SOSTEGNO DELLA REVISIONE; 6. GLI ARGOMENTI CONTRARI; 6.1. MINORE RAPPRESENTATIVITÀ; 6.2. INCIDENZA SULL'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE CAMERE E SUI QUORUM DI GARANZIA; 6.3. VERTICALIZZAZIONE DEL SISTEMA POLITICO-ISTITUZIONALE E TRASFORMAZIONE DELLA FORMA DI STATO; 7. LE RIFORME DI "CONTRAPPESO": 7.1. LA RIFORMA DEL SISTEMA ELETTORALE; 7.2. LE REVISIONI COSTITUZIONALI; 7.3. LE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI; 8. AFFOSSAMENTO O RILANCIO DEL PARLAMENTO?

1. Un metodo corretto per una revisione (troppo) isolata

Una prima osservazione di carattere generale sul testo di legge costituzionale che riduce di un terzo il numero dei parlamentari elettivi (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale – Serie generale* n. 240 del 12 ottobre 2019 e in attesa di essere sottoposto al referendum popolare¹, riguarda il metodo adottato dai suoi promotori. La via seguita non è stata più quella delle “grandi riforme” costituzionali, che oltre ad avere maggiore probabilità di essere respinte dal corpo elettorale sommando il voto negativo degli oppositori su singole parti del testo approvato dalla sola maggioranza assoluta dalle Camere (come si è verificato nei referendum del 25/26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016), non paiono conformi alla *ratio* dell’art. 138, che secondo parte consistente della dottrina ammette solo revisioni omogenee², e vanno ben oltre l’esigenza di apportare aggiornamenti anche significativi alla Costituzione che non ne intacchino la sostanza.

Ciò detto, occorre sottolineare che «ogni intervento, pur puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull’intera architettura»³ e nello specifico quella approvata dalle Camere incide su varie altre di-

¹ Il referendum, indetto in un primo momento per il 29 marzo 2020, è stato posticipato in seguito alle misure restrittive adottate per combattere il Coronavirus che avrebbero gravemente compromesso lo svolgimento della campagna referendaria.

² V. A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 13/04/2016, con l’ampia dottrina ivi citata.

³ Cfr. M. LUCIANI, *Un “taglio” non meditato*, che riproduce con marginali aggiustamenti il testo dell’Audizione presso la Commissione affari costituzionali della

sposizioni costituzionali, sulla cui modificazione, come si vedrà, sono state presentate specifiche proposte di legge costituzionale. La questione è emersa anche nel dibattito parlamentare nel corso del quale sono stati presentati vari emendamenti che estendevano l'ambito della revisione a temi connessi, tutti dichiarati inammissibili in quanto «estranei all'oggetto della discussione» dai Presidenti delle Camere (ai sensi dell'art. 89 regolamento Camera e art. 97, c. 1, regolamento Senato). Ciò è comprensibile per gli emendamenti che riproponevano la questione della riforma del bicameralismo perfetto e quindi della necessità di una differenziazione funzionale delle Camere o del mantenimento di un'unica Camera numericamente più ridotta⁴. Si tratta di una proposta in sé non irragionevole, visto che il bicameralismo perfetto italiano è un'evidente anomalia, sicuramente tra gli Stati non federali ma anche con riferimento a Stati federali come la Germania. Tuttavia tale riforma era difficilmente percorribile all'indomani del referendum del 2016 che non ha stabilito certamente il divieto di intervenire sul bicameralismo, il quale in linea teorica potrebbe essere modificato anche se in termini diversi da quelli contenuti nella proposta Renzi-Boschi respinta dal corpo elettorale. Tuttavia il voto popolare ha determinato un contesto non favorevole ad una riforma così impegnativa che richiederebbe tra l'altro ampie convergenze tra le forze politiche parlamentari difficilmente ipotizzabili nell'attuale legislatura. Ne costituisce una conferma il fatto che essa non abbia trovato posto né nel "Contratto per il governo del cambiamento" posto a fondamento del governo Conte uno, né nel Programma di coalizione del governo Conte due.

Più discutibile è stato il rifiuto di accogliere emendamenti o, più conformemente alla *ratio* dell'art. 138 Cost., di prevedere un cammino parlamentare parallelo con riferimento ad altre proposte come quelle relative all'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato e al numero dei delegati regionali chiamati ad eleggere il Presidente della Repubblica. Qui è riscontrabile una anomalia dell'iter della riforma,

Camera dei deputati del 27 marzo 2019, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 255.

⁴ In particolare il Partito Democratico ha dato la sua disponibilità a mantenere una Camera sola, con 500 deputati, risolvendo il problema del raccordo con il sistema delle autonomie mediante la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni; cfr. *La riduzione del numero dei parlamentari non migliora le istituzioni e fa male alla democrazia*, Ufficio Documentazione e Studi, Dossier n. 20, 9 maggio 2019, in *Deputatipd.it*.

che nell'intento di realizzare il più rapidamente possibile la riduzione del numero dei parlamentari, non è stata abbinata ad altre opportune e contestuali revisioni costituzionali, determinando un'incertezza di fondo. Infatti, nell'ipotesi in cui le riforme connesse non fossero portate a termine, la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe ricadute problematiche su altre disposizioni costituzionali e inoltre produrrebbe effetti negativi sul funzionamento delle Camere in base agli attuali regolamenti parlamentari e sulla applicazione del sistema elettorale.

2. Le anomalie politiche e un referendum non risolutivo

Nel procedimento di approvazione della revisione si è verificata un'indubbia anomalia politica che ha riguardato la sua fase finale, conseguente alla formazione agli inizi di settembre 2019 del governo di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Partito Democratico⁵. La riduzione del numero dei parlamentari, prevista come primo obiettivo delle riforme istituzionali proposte dal governo precedente⁶, è stata approvata nelle prime tre deliberazioni con il voto contrario del PD e di Liberi e Uguali, per cui nella seconda votazione del Senato con 180 voti a favore e 50 contrari ha raggiunto la maggioranza assoluta ma non quella dei due terzi che avrebbe reso impossibile il ricorso al referendum. Al contrario nella seconda e definitiva votazione alla Camera dell'8 ottobre 2019 ha ottenuto un risultato plebiscitario con 553 voti favorevoli, derivanti dal sostegno di tutti i Gruppi parlamentari, 14 voti contrari (13 del gruppo misto e uno di Forza Italia) e due astenuti⁷.

Anche la richiesta di referendum, sottoscritta da 71 senatori e dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 23 gennaio 2020, ha avuto aspetti anomali. Intanto l'unica iniziativa popolare per la richiesta del referendum è stata quella dei radicali, che

⁵ V. nel dettaglio F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., 37 ss.

⁶ Punto 20 del "Contratto del Governo del cambiamento", in *Repubblica.it*.

⁷ Va precisato che il voto finale favorevole di PD, LeU, Italia Viva e Gruppo per le Autonomie del Senato è stato preceduto il 7 ottobre da un accordo tra i Capigruppo della maggioranza su alcune riforme compensative e riequilibratrici, sulle quali v. il successivo § 7.

ha raccolto 669 firme, come risulta da altra ordinanza del 23 gennaio 2020 con la quale l'Ufficio centrale ne ha dichiarato l'illegittimità per mancato raggiungimento del quorum richiesto. Il referendum è stato quindi indetto su iniziativa parlamentare di un quinto dei senatori, la quale ha avuto un numero di firme superiore a quello dei voti contrari registrati nella seconda delibera del Senato, provenienti da senatori appartenenti a tutti i Gruppi parlamentari ad eccezione di quello di Fratelli d'Italia. Risulta, quindi, difficile considerarla una iniziativa presa per intero da chi si è opposto alla legge costituzionale, conformemente alla natura che dovrebbe assumere il referendum costituzionale. Basti pensare ai nove firmatari della Lega, partito che ha proposto insieme al M5S la revisione e che l'ha votata compattamente in tutte le votazioni parlamentari. Si è avuto, poi, un balletto di firme ritirate e di firme aggiunte all'ultimo momento⁸, che è la spia del peso avuto da considerazioni di convenienza politica che poco avevano a che fare con l'oggetto della richiesta referendaria.

Tra queste vi è stato il tentativo di collegare il referendum costituzionale a quello chiesto da otto Regioni governate dal centro-destra per l'abrogazione della quota proporzionale della legge elettorale vigente, poi dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2020. Ha giocato un ruolo anche l'idea che un prolungamento dell'entrata in vigore della riforma avrebbe offerto un maggiore spazio temporale per lo scioglimento anticipato delle Camere, stimolando l'interesse dei numerosi parlamentari destinati a non essere rieletti in seguito alla riduzione del numero. La stessa ragione è stata alla base della delibera del Consiglio dei ministri tendente ad anticipare il più possibile la data di svolgimento del referendum al 29 marzo 2020, successivamente rivista. Va aggiunto che il tentativo di utilizzare l'indizione del referendum per fare ricorso alle elezioni anticipate comporterebbe, in caso di esito referendario favorevole alla riforma, la delegittimazione del Parlamento neo eletto nella sua attuale composizione, il che renderebbe difficile una decisione presidenziale in tal senso prima dello svolgimento della consultazione popolare.

⁸ Nell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum si dà conto che negli ultimi giorni utili per la raccolta ai sessantasei firmatari originari se ne sono aggiunti dieci, poi ne sono venuti meno quattro, successivamente se ne sono aggiunti due e infine si sono ritirati altri tre.

Cosa ben diversa è sostenere che un esito favorevole del referendum imporrebbe lo scioglimento delle Camere in quanto non più corrispondenti alla volontà popolare e per il carattere «dirompente» che avrebbe sul ruolo del Parlamento⁹. A sostegno di tale tesi è stato addotto il “precedente” rappresentato dallo scioglimento del 1994, motivato dal Presidente della Repubblica Scalfaro in una lettera inviata ai Presidenti delle Camere. Il riferimento è improponibile in quanto le motivazioni contenute nella lettera riguardavano non solo l’approvazione di una nuova legge elettorale prevalentemente maggioritaria in luogo di quella precedente di tipo proporzionale, ma anche il risultato di importanti elezioni amministrative parziali che avevano «evidenziato un divario molto sensibile» tra le forze parlamentari e la volontà popolare e «le patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica» messe in luce dalle indagini della magistratura. La ragione sostanziale consisteva nel «valore di condanna della classe politica di governo» assunto dall’esito del referendum abrogativo del 1993 sul sistema elettorale del Senato che aveva aperto la strada al cambiamento del sistema elettorale¹⁰. Di tutto ciò non vi sarebbe traccia in un voto popolare favorevole alla revisione, che anzi segnalerebbe non il distacco tra organo rappresentativo e volontà popolare, ma il consenso della maggioranza dei votanti con quanto deliberato da un’ampia maggioranza del Parlamento in carica. Quanto all’effetto dirompente del referendum, è lecito nutrire seri dubbi in proposito per la natura semplificata e circoscritta del quesito che sarà sottoposto agli elettori. In realtà è assai probabile che nella campagna referendaria sarà molto difficile sottoporre all’attenzione degli elettori le ragioni della rappresentanza e delle riforme necessarie per rilanciare il ruolo del Parlamento. Insomma il rischio è quello di un referendum a somma zero nel quale, al di là del risultato, non vi sarà un vincitore¹¹.

⁹ V. G. TREMONTI, *La forza dirompente di un referendum*, in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2020.

¹⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 136.

¹¹ Come ha sottolineato G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna on-line, *Serena.unina.it*.

3. Il dato comparatistico

Prima di esaminare gli argomenti favorevoli e quelli contrari alla revisione, vale la pena di analizzare il quadro comparatistico, che è stato evocato sia dai sostenitori sia dagli oppositori della revisione.¹² In via preliminare va sottolineato che non esiste un criterio scientifico e oggettivo sul rapporto che deve sussistere tra numero dei parlamentari e dimensione della popolazione¹³. Va poi delimitata l'area della comparazione, al fine di renderla utile e non troppo eterogenea, a Stati di democrazia consolidata, aventi la stessa collocazione geografica (Europa) e più popolosi, quindi a Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna.

Il numero dei parlamentari può essere stabilito nella Costituzione (Italia), in una legge organica entro un tetto massimo (577 deputati in Francia) o tra un minimo e un massimo (tra 300 e 400 deputati in Spagna) fissato dalla Costituzione, oppure in una legge ordinaria (Germania, dove ai 598 deputati previsti si aggiungono i seggi in eccedenza e quelli compensativi¹⁴, e Regno Unito). Se si prendono in considerazione solo le Camere basse¹⁵, in considerazione della natura non elettiva delle Camere alte in alcuni ordinamenti (come Francia, Germania, Regno Unito), il rapporto tra numero dei deputati e popolazione colloca l'Italia al primo posto per numerosità (1 ogni 96.000), seguita da Regno Unito (1/104.000), Francia (1/116.000), Spagna (1/133.000), Germania (1/138.000 in base ai componenti fissi o 1/116.000 tenendo conto di quelli eletti nel 2017). La riduzione del numero dei parla-

¹² V. il contributo di G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 55 ss.

¹³ Nel parere 622/2012 adottato il 18 giugno 2012 dal Consiglio delle elezioni democratiche e dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa, si è affermato che «non esistono standard internazionali che raccomandino un qualsiasi rapporto particolare tra seggi parlamentari e dimensione della popolazione» (p. 20), in *Venice.coe.int*.

¹⁴ La tendenza è stata quella della crescita dei seggi aggiuntivi grazie all'incremento del ricorso al voto disgiunto, che nelle ultime elezioni del 2017 ha portato alla elezione di 709 deputati.

¹⁵ V. fra i tanti A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questionegiustizia.it*, 10 febbraio 2020, la quale considera anche vari altri ordinamenti europei alcuni dei quali con Parlamento monocamerale.

mentari collocherebbe l'Italia all'ultimo posto (1/151.000). Il quadro cambia se si considerano tutti i parlamentari elettivi, compresi quelli delle Camere alte¹⁶, che sono 315 in Italia e 208 in Spagna. Ne consegue che in Italia il rapporto diventa 1/64.000 e con la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe 1/101.000, mentre in Spagna il rapporto è 1/83.000. Quindi l'Italia si collocherebbe al secondo posto tra quelli presi in considerazione.

Occorre, infine, tenere conto della tendenza favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari che si è manifesta in vari ordinamenti. Così nel Regno Unito il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* del 2011 ha stabilito il tetto di 600 deputati per la Camera dei Comuni, che dovrebbe diventare operativo in base alla definizione delle nuove circoscrizioni elettorali nelle prime elezioni successive a quelle del 2019. In Francia il Primo ministro Philippe ha presentato nell'agosto 2019 un progetto di legge organica per la riduzione del 25% del numero dei parlamentari, che porterebbe da 577 a 433 i deputati e da 348 a 261 i senatori.

In definitiva la comparazione fondata sui numeri non appare di per sé decisiva e andrebbe vista in un'ottica sistemica¹⁷. Si può solo affermare che una riduzione del numero dei parlamentari non avrebbe l'effetto di disallineare fortemente l'Italia rispetto alle altre principali democrazie europee. Ma devono essere presi in considerazione sia gli effetti che essa produrrebbe sia le altre riforme che richiederebbe se si volesse perseguire l'obiettivo di una rivitalizzazione del Parlamento.

4. L'evoluzione della questione del numero dei parlamentari in Italia

Di particolare interesse è l'esame delle diverse fasi verificatesi in Italia sul tema¹⁸. Già nel dibattito in Assemblea Costituente si espressero diverse tesi favorevoli a un numero più contenuto o più ampio di parlamentari, a seconda che venisse privilegiata la funzionalità o la

¹⁶ Come propone G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 232.

¹⁷ V. le acute osservazioni di P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n° speciale, 2019, p. 81 ss.

¹⁸ Per un'analisi dettagliata v. E. ROSSI, *Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi*, in ID. (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 17 ss.

rappresentatività del Parlamento. Fra le prime basti citare la relazione di Giovanni Conti, che nella seduta del 4 settembre 1946 della II Sottocommissione nell'ambito della Commissione per la Costituzione propugnava un numero complessivo di parlamentari tra 500 e 600 in considerazione della diminuzione delle competenze dello Stato centrale che sarebbe derivata dalla previsione della istituzione delle Regioni e formulava la proposta di un deputato ogni 150.000 abitanti; l'intervento di Luigi Einaudi nella seduta del 18 settembre 1946 della II Sottocommissione, secondo il quale un numero più ridotto di componenti avrebbe potuto esercitare con maggiore perizia tecnica la funzione legislativa; l'intervento di Costantino Mortati nella seduta dell'Assemblea dell'8 ottobre 1947, il quale riteneva che il ridimensionamento numerico di un Senato rappresentativo dei territori regionali avrebbe garantito una selezione qualitativa finalizzata a una migliore elaborazione delle leggi. Favorevoli a un numero più elevato di parlamentari erano, invece, Umberto Terracini, il quale nella seduta del 18 settembre 1946 della II Sottocommissione sosteneva che la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe stata interpretata in senso antidemocratico e come volontà di ridimensionare il ruolo dell'organo rappresentativo con un cedimento ai sentimenti popolari antiparlamentari suscitati dal fascismo e dalle forze conservatrici, e Palmiro Togliatti, che nella seduta dell'Assemblea del 23 settembre 1947 insisteva sulla necessità di rafforzare la natura rappresentativa del Parlamento e quindi la funzione del parlamentare quale «rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti»¹⁹. Alla fine, com'è noto, si optò per un numero non fisso di parlamentari ma rapportato al numero di abitanti: un deputato ogni 80.000 abitanti o frazione di 40.000, un senatore ogni 200.000 abitanti o frazione di 100.000. I deputati furono, quindi 547 nella prima legislatura, 590 nella seconda e 596 nella terza. I senatori furono 344 nella prima legislatura, in quanto ai 237 elettivi si aggiunsero 107 membri di diritto ai sensi della III disposizione transitoria e finale della Costituzione; 237 nella seconda e 246 nella terza, nelle quali «il Senato ha già funzionato – e in modo anche efficace – a ranghi ridotti rispetto agli attuali», ripartendo i suoi membri in undici Commissioni permanenti²⁰.

¹⁹ Per ampi riferimenti v. L. GIANNITI, *I numeri del Parlamento italiano*, in *Aspenia*, 87/2019, *L'influenza delle autocrazie*, p. 122 ss.

²⁰ *Ibidem*, p. 125-126.

Una seconda fase si è aperta con la legge costituzionale n. 2 del 1963 che ha stabilito il numero fisso di 630 deputati e 315 senatori, determinando un aumento soprattutto del numero dei senatori volto a garantire la rappresentanza dei partiti minori. Tale scelta ha comportato che all'aumento della popolazione non poteva più corrispondere l'incremento del numero dei parlamentari. Così se nel 1963 vi era un deputato ogni 81.000 abitanti e un senatore ogni 162.000, nel 2018 il rapporto è stato di un deputato ogni 96.000 abitanti e di un senatore ogni 192.000.

Una terza fase, inauguratasi negli anni Ottanta del secolo scorso, ha visto la ricorrente presentazione di proposte di riduzione del numero dei parlamentari, alcune delle quali sono state approvate in sede parlamentare. Le proposte in questione erano di regola collegate ad altre modificazioni riguardanti la composizione del Parlamento e le sue funzioni e possono essere distinte a seconda che la riduzione del numero dei parlamentari si inserisse nel quadro di un sostanziale mantenimento del bicameralismo perfetto oppure in quello del suo superamento mediante la distinzione delle funzioni o il ricorso al monocameralismo.

Nella prima categoria rientrano, anche se con alcune differenziazioni, le proposte emerse dalle due Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, la Commissione Bozzi (1983-1985) e la Commissione De Mita-Jotti (1992-1994). Per la prima la relazione di maggioranza proponeva, nel quadro di una limitata differenziazione delle funzioni tra le Camere, la riduzione del numero dei parlamentari o collegata a un rapporto variabile con gli abitanti o fissata, in relazione a quanto previsto nelle maggiori democrazie europee, in 480/500 deputati e 240/250 senatori. Per la seconda, la relazione Jotti, pur dando atto del mancato raggiungimento di un accordo complessivo sulla riforma del Parlamento, ricordava il consenso manifestatosi sulla riduzione del numero dei deputati a 400 e dei senatori a 200 nel quadro di una relativa distinzione delle funzioni delle Camere.

Un discorso a parte va fatto per la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, la Commissione D'Alema (1997), sia perché questa approvava un progetto di riforma della II Parte della Costituzione, il quale fissava il numero dei deputati tra 400 e 500 e quello dei senatori elettivi a 200 (anche se per il Senato era prevista una "sessione speciale" nella quale veniva integrato dai rappresentanti delle autonomie territoriali), sia perché conteneva una differenziazione significati-

va tra le Camere derivante soprattutto dal mantenimento del rapporto di fiducia tra il Governo e la sola Camera dei deputati.

Tra le proposte che hanno previsto il superamento del bicameralismo perfetto mediante una più netta distinzione delle funzioni, vanno ricordate, innanzitutto, le due “grandi riforme”, modificative di numerosi articoli della II parte della Costituzione, approvate dal Parlamento ma respinte dal corpo elettorale nei referendum del 2006 e del 2016. La riforma Berlusconi del 2005 riduceva la Camera a 518 componenti e il Senato a 252 (comunque eletti dal corpo elettorale). La riforma Renzi del 2016 manteneva il numero di 630 deputati e riduceva il Senato a 100 membri non più eletti dal corpo elettorale, ma 95 designati dai Consigli regionali e 5 nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica.

Vanno poi menzionate due proposte approvate rispettivamente nel 2007 dalla Commissione affari costituzionali della Camera e nel 2012 dal Senato. La prima, la cosiddetta “bozza Violante”, riduceva a 512 il numero dei deputati e, nel differenziare le funzioni di Camera e Senato, stabiliva che i senatori fossero eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali in numero differenziato a seconda della popolazione delle Regioni, che sarebbe stato pari a 186. La seconda stabiliva il numero dei deputati a 508 e quello dei senatori a 250 nel quadro di una distinzione nell’esercizio delle funzioni legislative da parte delle Camere.

Devono essere poi ricordate le proposte formulate dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito nel 2013 dal Presidente della Repubblica Napolitano, e dalla Commissione per le riforme costituzionali, nominata nel 2013 dal Presidente del Consiglio Letta. Nella relazione finale del 12 aprile 2013 il Gruppo di lavoro proponeva una Camera di 480 deputati e un Senato di 120 senatori, costituito dai Presidenti di Regione e da rappresentanti eletti da ciascun Consiglio regionale in proporzione agli abitanti della Regione, attribuendo alla sola Camera il voto di fiducia e distinguendo le funzioni legislative delle due Camere. Nella relazione finale del 17 settembre 2013 la Commissione, nell’ambito di una scelta possibile tra bicameralismo differenziato e monocameralismo, fissava il numero dei deputati a 480 in accordo con quanto previsto dal precedente Gruppo di lavoro, mentre il numero dei senatori nell’ipotesi di scelta del bicameralismo differenziato era stabilito tra un minimo di 150 e un massimo di 200 Regione per Regione in proporzione al numero degli abitanti.

Va, infine ricordata per la sua radicalità e per l'autorevolezza dei firmatari (primi dei quali erano i deputati Ferrara, Rodotà e Bassanini), la proposta di legge costituzionale A.C. n. 2452, presentata alla Camera il 16 gennaio 1985. Nel quadro di una più ampia riforma, volta a rafforzare il ruolo del Parlamento, che prevedeva l'abolizione del Senato, l'introduzione di leggi organiche per le materie più importanti, il referendum propositivo, la costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale, veniva ventilata anche la riduzione a 500 del numero dei deputati «anche al di là del risultato già conseguibile con l'introduzione del sistema monocamerale» (come recitava la Relazione)²¹.

In conclusione emerge dal dibattito degli ultimi decenni l'esistenza di una opinione largamente favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari, anche se in connessione con revisioni riguardanti la struttura e le funzioni del Parlamento e, nella proposta da ultimo richiamata, anche con il sistema elettorale.

5. Gli argomenti a sostegno della revisione

Diverse sono le ragioni addotte a sostegno della riduzione del numero dei parlamentari nei tre disegni di legge, poi confluiti in un testo unificato, presentati nell'ordine da senatori di Forza Italia, Lega e Movimento 5 Stelle²².

La motivazione più debole fa riferimento alla riduzione dei costi della politica. L'argomento è pericoloso perché si presta ad una narrazione populistica e antiparlamentare, che sottovaluta i costi insiti nel funzionamento di un sistema democratico, come è stato dimostrato dalla insistente propaganda sul "taglio delle poltrone" soprattutto da parte del M5S. Vale la pena, tuttavia, ricordare che l'utilizzazione in chiave populistica del "taglio" dei rappresentanti per ridurre i costi delle assemblee non è una novità. Basti fare riferimento ai vari provvedimenti legislativi che dal 2009 al 2012 hanno ridotto il numero dei consiglieri comunali e di quelli regionali, adottati «nel quadro della

²¹ Sulla proposta v. A. PUBUSA, *Revisione costituzionale: riduzione dei parlamentari o della democrazia?*, in *Sardanews.it*.

²² V. rispettivamente i d.d.l. costituzionali del senatore Quagliariello n. 214, dei senatori Calderoli e Perilli n. 515 e dei senatori Patuanelli e Romeo n. 805.

finalità generale del contenimento della spesa pubblica»²³, nonché alla legge n. 56 del 2014 che, in attesa della cancellazione delle Province dalla Costituzione, poi non verificatasi, ha cancellato i Consigli provinciali elettivi. A sua volta la propaganda ufficiale che ha accompagnato il d.d.l. costituzionale Renzi Boschi, bocciato nel referendum del 2016, ha insistito sulla diminuzione del numero dei politici che sarebbe conseguito alla vittoria del Sì, grazie alla trasformazione del Senato in organo non direttamente elettivo e composto da cento membri. Per quanto riguarda l'entità del risparmio, è stato calcolato che la diminuzione effettiva dei costi derivante dalla riduzione di un terzo del numero dei parlamentari sarebbe nell'immediato più contenuta di quella ventilata di 100 milioni di euro all'anno attestandosi su una cifra totale di 57 milioni all'anno, pari allo 0,007 per cento della spesa pubblica²⁴. La questione del contenimento dei costi della politica non può certo essere sottovalutata, ma non può avere come riferimento privilegiato la riduzione delle spese dell'organo rappresentativo, che potrebbe essere tra l'altro perseguita anche attraverso altre misure, come una ragionevole e contenuta riduzione delle indennità e dei rimborsi per i singoli parlamentari.

Il secondo argomento posto a fondamento della riforma riguarda la maggiore efficienza e rapidità del procedimento legislativo e la migliore funzionalità dei lavori parlamentari²⁵. Si tratta di una motivazione che, al di là della semplice considerazione che un Parlamento "più agile" potrebbe in teoria funzionare meglio, appare priva di riscontri oggettivi certi, ma soprattutto sottovaluta i problemi di fondo che riguardano il ruolo del Parlamento: l'esercizio ridotto delle funzioni di indirizzo politico e legislativa, pregiudicata dal ricorso abnorme del Governo alla legislazione delegata, alla decretazione d'urgenza, ai maxi emendamenti e alla questione di fiducia, e di quella di controllo, limitata dall'insistenza di un autentico statuto della opposizione, la

²³ Così la Corte Costituzionale nella sent. n. 198 del 2012, p. 6.1. *cons. dir.*, che ha ritenuto non illegittimo l'art. 14, c. 1, del decreto-legge n. 138 del 2011. L'incidenza dell'argomento finanziario è sottolineata da G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 212.

²⁴ Cfr. E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Repubblica.it*, 24 luglio 2019.

²⁵ Insiste su tale aspetto G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7/2019, p. 5-8.

mortificazione del Parlamento come arena di confronto e la pessima qualità delle leggi²⁶.

La ragione più spendibile per la riduzione del numero dei parlamentari riguarda la qualità dei componenti e il prestigio delle Camere, che negli ultimi decenni si sono enormemente ridotti. Qui sta una delle ragioni della disaffezione popolare verso gli organi rappresentativi, nei quali dovrebbero trovare posto i cittadini “migliori”, non persone mediocri che si limitano a riflettere il livello culturale e civico espresso dalla società presso la quale perdono inevitabilmente di autorevolezza. Ma qui va detto che il carattere pletorico di un’assemblea è solo uno dei fattori che pregiudicano la qualità e il prestigio del Parlamento. Gli altri sono rappresentati dalla decadenza dei partiti politici, funzionanti non come corpi collettivi in grado di produrre una classe politica di valore, ma come apparati posti al servizio di un leader, e da sistemi elettorali, come quelli praticati dal 1993 in poi, che hanno ridotto la libertà di scelta dell’elettore. La conseguenza è che le candidature non sono più collegate ad un *cursus honorum* fondato sulle cariche esercitate a vari livelli e sull’esperienza acquisita, nonché sulla formazione assicurata dalle scuole di partito, ma sono stabilite liberamente dal gruppo dirigente o, più spesso, dal leader del partito sulla base non della capacità e della qualità, ma della fedeltà personale. Quindi una riduzione equilibrata del numero dei parlamentari può migliorare la qualità della rappresentanza solo se si accompagna a un sistema di selezione democratica delle candidature, i cui principi essenziali siano stabiliti nella legge quadro che dovrebbe dare attuazione all’art. 49 Cost., e a un sistema elettorale fondato sulla valorizzazione della volontà del corpo elettorale nella scelta dei suoi rappresentanti.

6. Gli argomenti contrari

Le ragioni contrarie alla revisione possono essere distinte in tre gruppi che sono così riassumibili:

- perdita di rappresentatività del Parlamento;
- incidenza negativa sul funzionamento delle Camere e sull’esercizio delle garanzie costituzionali;

²⁶ V. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos-le attualità nel diritto.it*, 3/2019, p. 3.

- verticalizzazione della forma di governo e del sistema dei partiti e rischio della trasformazione dello Stato democratico in uno Stato oligarchico e autoritario.

6.1. *Minore rappresentatività*

Una critica sostenuta da molti insiste sulla riduzione della rappresentatività sia degli elettori, sia dei partiti, sia dei territori che la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe²⁷.

Ora, non c'è dubbio che aumenterebbe il numero di abitanti per ogni parlamentare. Come si è già detto, l'aumento è stato progressivo dopo che la legge costituzionale n. 2 del 1963 ha stabilito un numero fisso di parlamentari, non più variabili con l'aumento della popolazione. In particolare il rapporto parlamentari/abitanti passerebbe da 1/96.000 a 1/151.000 alla Camera e da 1/192.000 a 1/302.000 al Senato. In realtà, in seguito alla legge costituzionale n. 1 del 2001 che ha riservato dodici deputati e sei senatori al voto degli Italiani residenti all'estero e quindi ha ridotto il numero dei parlamentari eletti in Italia a 618 deputati e 309 senatori, l'effettiva proporzione attuale è di un deputato per circa 98.000 abitanti e di un senatore per circa 196.000 abitanti. Tuttavia la tesi secondo la quale più aumenta il numero di abitanti rispetto a quello dei rappresentanti «tanto meno diretto e continuativo finisce per essere il rapporto tra questi ultimi e gli elettori»²⁸ non è del tutto convincente sia perché assolutizza il dato numerico, che è già mutato nel tempo e costituisce una variabile dipendente da valutazioni del grado sia di rappresentatività sia di funzionalità del Parlamento, sia perché sottovaluta l'incidenza di altri fattori sulla maggiore o minore "vicinanza" tra eletti e rappresentanti, quali la scelta democratica o verticistica delle candidature, l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, il riconoscimento o meno della libertà dell'elettore di scegliere i propri rappresentanti, la formula elettorale utilizzata che più è distorsiva più lascia privi di rappresentanza ampi settori dell'elettorato.

²⁷ V. fra i tanti S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 234 ss.

²⁸ Cfr. D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, 14/2019, p. 5.

Poco convincente è l'argomento che insiste sulla riduzione di rappresentatività, derivante dalla diminuzione dei seggi spettanti agli Italiani residenti all'estero (da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato), che aumenterebbe «a dismisura la dimensione dei loro collegi, fino ad arrivare ad essere addirittura comprensivi di più continenti»²⁹. Infatti la dis-rappresentatività già si verifica con l'attuale numero di seggi così come ripartiti dalla legge n. 459 del 2001, che ha suddiviso la Circo-scrizione estero in quattro ripartizioni di enormi dimensioni (Europa, compresi i territori asiatici della Russia e della Turchia, America meridionale, America settentrionale e centrale, Africa – Asia – Oceania e Antartide)³⁰. In considerazione anche dei dubbi sulla idoneità del voto per corrispondenza a garantire la segretezza del suffragio, sarebbe preferibile, anziché mantenere inalterato il numero dei seggi come suggerito dal Consiglio Generale degli Italiani all'Estero (il che ne aumenterebbe il peso specifico in Camere di più ridotte dimensioni), eliminare la Circo-scrizione estero³¹.

La riforma avrebbe effetti particolarmente negativi sulla rappresentatività politica se fosse mantenuto l'attuale sistema elettorale disciplinato dalla legge n. 165 del 2017. Non solo si avrebbero collegi uninominali di ampiezza abnorme (mediamente uno ogni 400.000 abitanti alla Camera e uno ogni 800.000 al Senato), ma con l'attuale sistema di ripartizione dei seggi vi sarebbe una soglia di accesso di fatto che penalizzerebbe anche nei collegi plurinominali i partiti minori. Sotto questo profilo la legge n. 51 del 2019, volta a rendere applicabile la legge elettorale vigente sostituendo al numero fisso di seggi attribuiti ai collegi plurinominali e a quelli uninominali un rapporto frazionario pari rispettivamente a 5/8 e 3/8 dei seggi, riproporrebbe i problemi derivanti dall'attuale sistema elettorale (come le liste corte bloccate, le candidature multiple, la traslazione dei seggi dai collegi ai quali sono assegnati ad altri collegi)³². Ovviamente la penalizzazione delle mino-

²⁹ Cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *OsservatorioSullefonti.it*, 2/2019, p. 23.

³⁰ Con la riduzione dei seggi il numero di deputati passerebbe da 5 a 3 per la prima ripartizione, da 4 a 2 per la seconda, e resterebbe di 2 per la terza e di 1 per la quarta, quello dei senatori si ridurrebbe da 2 a 1 per le prime due ripartizioni e resterebbe di 1 per le altre due.

³¹ In tal senso M. LUCIANI, *Un «taglio» non meditato*, cit., p. 247.

³² V. le puntuali osservazioni di L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione di collegi indipendente dal numero dei*

ranze sarebbe ancora più forte con l'adozione di sistemi maggioritari basati su collegi uninominali che lascerebbe privi di rappresentanza ampi settori del corpo elettorale. Diversa sarebbe la valutazione se si introducesse un sistema proporzionale con una soglia di sbarramento adeguata al contesto politico e con una distribuzione dei seggi a livello nazionale. Infatti in tale ipotesi la soglia di sbarramento di fatto derivante dal numero ridotto di parlamentari non si differenzerebbe molto da quella che opera già oggi in quanto, grazie all'eliminazione dei seggi attribuiti nei collegi uninominali, quelli da distribuire con la proporzionale non sarebbero molto diversi da quelli attuali: da 386 a 391 alla Camera e da 193 a 189 al Senato³³.

Altro rilievo critico, sollevato da parte della dottrina, riguarda il mantenimento di cinque senatori a vita che, in un quadro di riduzione della consistenza numerica del Senato, attribuirebbe a questi un'incidenza maggiore rispetto al passato³⁴. Qui va rilevato in positivo che il testo approvato dalle Camere risolve la questione del numero complessivo dei senatori a vita, stabilendo che non può essere superiore a cinque e quindi accogliendo l'interpretazione data da tutti i Presidenti della Repubblica, ad eccezione di Cossiga e Pertini per i quali ogni Capo dello Stato avrebbe potuto nominarne cinque. Quanto all'incidenza politica, va tenuto presente che i senatori a vita non costituiscono un partito politico e quindi non hanno vincoli politici che li spingano a votare in modo omogeneo.

Infine, secondo alcuni anche la rappresentatività territoriale delle Camere verrebbe ad essere pregiudicata dal minore numero di seggi attribuito ai territori, specialmente a quelli meno popolosi e più periferici, e dal maggiore distacco tra eletti ed elettori³⁵. Anche qui va ribadito che il numero non può essere considerato come un fattore determinante a sé stante, a prescindere dalle regole politiche per la scelta dei candidati, che ad oggi possono essere paracadutati in collegi anche

parlamentari" (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in *Consultaonline.it*, 1/2019.

³³ Alla Camera ai 400 seggi previsti dalla revisione vanno sottratti 8 seggi per gli Italiani residenti all'estero e 1 per la Valle d'Aosta, al Senato ai 200 membri vanno sottratti 4 seggi per gli Italiani residenti all'estero, 1 per la Valle d'Aosta e 6 per il Trentino Alto Adige.

³⁴ Sul punto V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 82.

³⁵ V. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale*, cit., p. 22.

molto distanti dal territorio di appartenenza, e dalla libertà degli elettori di scegliere il proprio rappresentante. La discrasia che al Senato verrebbe a realizzarsi tra le Regioni e i territori deriverebbe, oltre che dalla riduzione del numero dei seggi, dall'abbassamento da 7 a 3 del numero minimo dei senatori per le Regioni più piccole, e in particolare per Basilicata e Umbria, per le quali il numero di abitanti per ogni seggio assegnato verrebbe ad essere più che raddoppiato. D'altra parte va ricordato che con la previsione precedente queste Regioni erano privilegiate rispetto ad altre con uguale numero di seggi, ma con popolazione molto più alta, come l'Abruzzo e il Friuli-Venezia Giulia, le quali con i 4 seggi ad esse spettanti sulla base della popolazione vedrebbero ridursi la distanza rispetto alle prime due³⁶. Invece verrebbe ad essere ulteriormente privilegiata la condizione della Valle d'Aosta e del Molise che con un seggio e due seggi manterrebbero lo stesso rapporto con la popolazione, rispettivamente 1/126.806 e 1/156.830, distanziandosi notevolmente dalle altre Regioni.

Le critiche più serrate hanno riguardato l'attribuzione dei 6 seggi senatoriali della Regione Trentino-Alto Adige non più alla Regione ma 3 a ciascuna delle due Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò creerebbe dubbi sulla legittimità costituzionale di tale previsione per contrasto sia con l'art. 57, c. 1, Cost., che prevede l'elezione del Senato «a base regionale», sia con gli artt. 3, c. 1 e 6, Cost. per la disparità di trattamento riservato alla minoranza tedesca del Trentino-Alto Adige rispetto a quella slovena del Friuli-Venezia Giulia³⁷. La prima censura non convince in quanto le due Province autonome, oltre ad essere state riconosciute nell'art. 116, c. 2, Cost., modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, si sono viste attribuire nello Statuto speciale e nelle sue successive modificazioni la titolarità di funzioni legislative e amministrative che le equipara sostanzialmente alle Regioni, fino alla previsione che il Consiglio regionale sia «composto dai membri dei Consigli

³⁶ Una situazione di relativo privilegio, ma più ridotta, rimarrebbe per la Basilicata che passerebbe da un seggio ogni 82.576 abitanti ad uno ogni 192.678. Per le altre i dati sono i seguenti: Umbria da 1/126.324 a 1/294.756, Abruzzo da 1/186.758 a 1/326.827, Friuli-Venezia Giulia da 1/174.327 a 1/305.072. I dati sono tratti dal Dossier del 7 ottobre 2019 dei Servizi studi delle Camere "Riduzione del numero dei parlamentari A.C. 1585. *Elementi per l'esame in Assemblea*".

³⁷ V. E.A. IMPARATO, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2020, p. 282 ss.

provinciali di Trento e di Bolzano» (art. 25 St., come modificato dalla legge cost. n. 2 del 2001). Quanto alla seconda censura, l'attribuzione alle due Province di un numero minimo di 3 seggi deriva dalla loro equiparazione alle altre Regioni e quindi fa sì che la popolazione media per seggio sia notevolmente inferiore a quella del Friuli-Venezia Giulia, che in base alla popolazione si vedrebbe attribuire 4 seggi³⁸.

6.2. Incidenza sull'organizzazione interna delle Camere e sui quorum di garanzia

Il più ridotto numero di parlamentari sarebbe difficilmente compatibile con le previsioni dei regolamenti parlamentari che disciplinano i Gruppi parlamentari e le Commissioni. Infatti si porrebbe il problema del numero di deputati e senatori necessari per la costituzione di un Gruppo e del numero delle Commissioni, che, specie al Senato, sarebbe molto ridotto e renderebbe problematica la presenza in tutte dei Gruppi di minoranza. Occorrerebbe, quindi, una riforma degli attuali regolamenti che dovrebbe essere messa in cantiere e procedere in tempi rapidi subito dopo l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale. Più in generale, sia per i problemi di rappresentatività già esaminati sia per l'incidenza sull'organizzazione interna delle Camere, pare condivisibile l'opinione secondo la quale sarebbe stata preferibile una riduzione più contenuta del numero di deputati e senatori³⁹.

Più discutibile è la critica per cui la riduzione del numero dei parlamentari determinerebbe, «gravi sbilanciamenti, con alterazione degli equilibri originariamente prefigurati» per l'esercizio di varie competenze per il quale «siano previsti valori numerici assoluti»⁴⁰. Vengono citate a tal proposito varie previsioni costituzionali: convocazione straordinaria delle Camere (art. 62, c. 2), approvazione dei regolamenti parlamentari (art. 64, c. 1), rimessione di un disegno di legge dalle Commissioni in sede deliberante all'aula (art. 72, c. 3), dichiarazione dell'urgenza di una legge che indica il termine di promulgazione (art.

³⁸ Il rapporto con la popolazione per i seggi delle due Province autonome sarebbe 1/174.944 per Trento e 1/168.214 per Bolzano, mentre per quelli del Friuli-Venezia Giulia sarebbe 1/305.072.

³⁹ V. M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, cit., p. 246-247.

⁴⁰ Cfr. P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consultaonline.it*, 1/2020, p. 76.

73, c. 2), richieste di referendum (artt. 75 e 138), amnistia e indulto (art. 79, c. 1), presentazione della mozione di sfiducia (art. 94, c. 5). Ora, in tutti questi casi la Costituzione richiede il consenso non di un numero determinato di parlamentari, ma di una percentuale di componenti (a seconda dei casi, minoranza qualificata, maggioranza assoluta, maggioranza qualificata), mentre per la richiesta di referendum abrogativo non è prevista l'iniziativa di una minoranza parlamentare. Restano, quindi, inalterati nella sostanza i quorum previsti anche con un più ridotto numero di parlamentari. Analogo discorso può essere fatto per i quorum richiesti per l'elezione di organi di garanzia (cinque giudici costituzionali e un terzo dei componenti del CSM) e per l'approvazione di una legge costituzionale. Un problema si pone solo per l'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale il mantenimento della partecipazione al voto dei 58 delegati regionali darebbe a questa componente un peso specifico più forte riducendo, anche se marginalmente, quello dei parlamentari⁴¹.

6.3. Verticalizzazione del sistema politico-istituzionale e trasformazione della forma di Stato

Le critiche più radicali alla revisione insistono sulla verticalizzazione del sistema dei partiti, sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento nella forma di governo e sul rischio della trasformazione della stessa forma di Stato. Tali critiche segnalano tendenze in atto già da alcuni decenni e che vanno denunciate e contrastate, ma si tratta di vedere se la riduzione del numero dei parlamentari possa di per sé approfondirne la consistenza.

Secondo una prima critica, ampiamente diffusa, il minor numero di parlamentari aumenterebbe la verticalità del sistema politico, accrescendo il ruolo delle direzioni di partito nella scelta dei candidati e la disciplina dei gruppi parlamentari⁴². Ora, la verticalizzazione dei partiti è un fenomeno già in atto da tempo e deriva sia dalla crisi dei partiti come corpi collettivi e dalla loro trasformazione in comitati posti al servizio di un leader scelto con metodi plebiscitari, sia dalla previsione

⁴¹ In senso conforme E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni di "garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 87 ss.

⁴² V. F. BIONDI, *Le conseguenze*, cit., p. 4; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri?*, cit., p. 88; D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale*, cit., p. 10.

delle liste bloccate nelle leggi elettorali adottate dal 1993 in poi, che ha determinato la scelta dall'alto delle candidature e ha trasformato molti eletti in figuranti alla ricerca di un ruolo. Ciò ha contribuito alla crescita, impetuosa nelle ultime legislature, del fenomeno del “transfughismo”, in quanto i parlamentari non esprimono più fedeltà a un partito che non è stato determinante per la loro elezione e sono indotti a cambiare gruppo e anche schieramento politico dalla prospettiva di essere ricandidati in una posizione tale da renderne probabile la rielezione⁴³. Non si vede come la revisione potrebbe peggiorare tale situazione e anzi, a patto di essere accompagnata dal cambiamento delle regole sul funzionamento dei partiti e di quelle elettorali, potrebbe derivarne un argine al transfughismo in presenza di un numero più ristretto e qualificato di parlamentari.

Il ridimensionamento del ruolo svolto dal Parlamento nel funzionamento della forma di governo deriverebbe dalla connessione tra la revisione in atto e altre connesse riforme, come l'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta, l'attuazione della autonomia differenziata richiesta da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le proposte di introduzione di un sistema presidenziale⁴⁴. Ciò determinerebbe il superamento della democrazia rappresentativa e l'affermarsi nel nome della governabilità di una democrazia maggioritaria, plebiscitaria e decisionista. In definitiva la riduzione del numero dei parlamentari finirebbe per essere «un tassello di una trasformazione della forma di Stato in senso autoritario»⁴⁵.

Ora, ho già sottolineato come lo svilimento del ruolo del Parlamento è in atto già da tempo e non è stato certo ostacolato da un Parlamento composto da 630 deputati e 315 senatori elettivi. Le tendenze segnalate verso la disunione nazionale, un presidenzialismo squilibrato, una democrazia plebiscitaria, sono certamente all'opera e devono essere contrastate, mentre personalmente ritengo che l'introduzione

⁴³ Sulla trasformazione dei partiti v. M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare da luogo di compromesso politico strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 29 ss.

⁴⁴ V. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2019, e A. GRANDI, *Il Parlamento svilito dai populistici*, in *Left*, 17 gennaio 2020.

⁴⁵ Cfr. A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 9.

di una iniziativa popolare indiretta, se opportunamente disciplinata e delimitata, potrebbe non incidere negativamente sulla rappresentanza e sulla sua capacità di rispondere ad aspettative presenti nella società. Ma che tutto ciò sia conseguenza automatica di una revisione, delimitata, parziale e per vari aspetti discutibile, come quella della riduzione del numero dei parlamentari, pare difficilmente sostenibile e va ben oltre la portata che essa potrebbe avere sul funzionamento della forma di governo e sulla forma di Stato. L'esito futuro è aperto, dipendendo dalla introduzione o meno di adeguate riforme volte a garantire i necessari riequilibri e a rilanciare il ruolo del Parlamento.

7. Le riforme di “contrappeso”

La formazione del governo Conte due, se ha determinato l'approvazione della revisione da parte di una schiacciante maggioranza nella quarta e ultima votazione alla Camera dei deputati, ha spinto a prevedere alcune riforme di “contrappeso”, che il Programma di governo del 4 settembre 2019 al punto 10 ha indicato come frutto di «un percorso per incrementare le opportune garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale», e ha specificato poi nella riforma della legge elettorale, nel cambiamento dei requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione delle Camere e, infine, in «una revisione costituzionale volta a introdurre istituti che assicurino più equilibrio al sistema e che contribuiscano a riavvicinare i cittadini alle istituzioni». Il 7 ottobre 2019 i Capigruppo della maggioranza hanno assunto una serie di «impegni comuni» in tema di riforme della legge elettorale, di abbassamento dell'elettorato passivo per l'elezione del Senato, di modificazione dei regolamenti parlamentari e di «interventi costituzionali» relativi al rapporto fiduciario tra Camere e Governo e «alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata»⁴⁶. A parte l'ultima ambigua formulazione che non dissipa certo le preoccupazioni manifestate in proposito da qualificati studiosi⁴⁷, occorre prendere

⁴⁶ Il “Programma di Governo” e “Gli impegni dei capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari” sono reperibili in *Astrid-online.it*.

⁴⁷ V. in particolare G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019 e M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionali-*

in esame le riforme prospettate, alcune delle quali già avviate, al fine di interrogarsi sugli effetti che potrebbero avere in connessione con la riduzione del numero dei parlamentari.

7.1. La riforma del sistema elettorale

Il cambiamento del sistema elettorale è il contrappeso più importante alla riduzione del numero dei parlamentari, al fine di evitare gli effetti abnormi sulla rappresentatività politica e territoriale che sarebbero prodotti dal sistema elettorale vigente. Questo va quindi accantonato e di conseguenza va superata la legge n. 51 del 2019 che mirava a rendere applicabile la legge n. 165 del 2017 a un Parlamento numericamente più ridotto.

L'accordo concluso tra i Capigruppo della maggioranza prevede una legge elettorale che garantisca «più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche». Viene quindi escluso il ricorso a sistemi maggioritari, a un turno o a due turni, i quali nell'attuale contesto italiano determinerebbero enormi effetti distorsivi a danno di partiti minori e anche di media consistenza e il monocromatismo politico di intere aree geografiche, senza escludere che potrebbero attribuire a un partito o a una coalizione la maggioranza dei due terzi dei seggi che le consentirebbe di modificare la Costituzione senza che sia possibile il ricorso al referendum. Ma dovrebbe essere esclusa anche l'adozione di sistemi misti o fondati su un premio di maggioranza come quelli sperimentati dal 1993 in poi. Tali sistemi non hanno ridotto la frammentazione politica, prodotta in quelli misti dalle candidature di coalizione di esponenti dei partiti minori nei collegi uninominali e nella legge n. 270 del 2005, fondata sul premio di maggioranza, dagli incentivi a coalizzarsi rappresentati dalla riduzione della soglia di sbarramento al 2% per le liste coalizzate e dall'ammissione al riparto dei seggi anche della lista più forte di ogni coalizione con meno del 2% dei voti. In secondo luogo quei sistemi non hanno prodotto un'apprezzabile stabilità di governo, visto che in poco più di venticinque anni hanno dato vita

simo differenziato o secessione occulta?, Napoli, 2019. Entrambi i volumi sono disponibili on line.

a sedici governi, fondati su coalizioni coattive ed eterogenee e quindi attraversate da una forte conflittualità interna e non adatte a governare.

Ciò dovrebbe consigliare l'abbandono della retorica della scelta del Governo da parte degli elettori e della sua formazione la sera stessa del voto. Infatti in una forma di governo parlamentare l'indicazione (ma non l'elezione) di un governo in sede elettorale è possibile con sistemi politici bipartitici o fondati su due coalizioni omogenee, ma non è affatto certa, come dimostra il fatto che nel Regno Unito in due delle quattro elezioni svoltesi dal 2010 nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni e si sono formati nel 2010 un governo di coalizione e nel 2017 un governo di minoranza. Inoltre il modello Westminster è recessivo in Europa continentale, dove, anche in presenza di sistemi elettorali selettivi, la crisi dei partiti tradizionali e l'accesso alla rappresentanza di nuove forze politiche ha prodotto governi di coalizione postelettorali e ha richiesto tempi sempre più lunghi per la formazione del Governo, com'è avvenuto in Spagna e in Germania.

Pare, quindi, del tutto logica la presentazione da parte del Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, on. Brescia, della proposta di legge A.C. 2329, che prevede un sistema proporzionale per liste concorrenti in circoscrizioni plurinominali con l'abolizione dei collegi uninominali e della possibilità per le liste di dare vita a una coalizione. Ne consegue che l'elettore dispone di un unico voto per la lista prescelta e quindi viene cancellato il cd. "voto congiunto", che sacrificava la libertà dell'elettore di dare due voti politicamente diversi nel collegio uninominale e in quello plurinominale⁴⁸. Francamente pare surreale l'accusa per cui il sistema proporzionale proposto sancirebbe la fine della «stagione del bipolarismo»⁴⁹, visto che quello, peraltro "anomalo", che si è avuto in passato è venuto meno con le elezioni del 2013 e anzi già nel 2011 con la crisi del quarto governo Berlusconi, che disponeva in origine di una delle maggioranze parlamentari più consistenti nella storia repubblicana.

⁴⁸ Il voto disgiunto è previsto in Germania, dove è andata costantemente crescendo fino a riguardare circa un quarto dei votanti. Anche in Italia nei Comuni maggiori e in alcune Regioni è prevista la libertà dell'elettore di dare il proprio voto a un candidato alla carica di Sindaco o di Presidente e ad una lista ad esso non collegata.

⁴⁹ Cfr. R. D'ALIMONTE, *Il proporzionale del Brescanellum pietra tombale sui governi stabili*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2020.

Ciò detto, nella proposta Brescia vi sono tre aspetti critici. Il primo è rappresentato dall'entità della soglia di sbarramento fissata al 5% su scala nazionale. Preciso subito che a mio parere una soglia di sbarramento è necessaria al fine di evitare un'eccessiva frammentazione politico-parlamentare. A tal proposito va ricordato che anche nel sistema elettorale fortemente proporzionale della Camera vigente fino al 1993 era previsto che una lista potesse accedere al riparto nazionale dei seggi non assegnati nella ripartizione effettuata a livello circoscrizionale solo se avesse raggiunto un quoziente in una circoscrizione e almeno 300.000 voti su scala nazionale, il che nelle elezioni del 1972 impedì l'accesso alla rappresentanza del PSIUP che ebbe 648.000 voti (pari all'1,9%) ma non riuscì a ottenere un quoziente circoscrizionale. Tuttavia l'entità della soglia va determinata in relazione al contesto politico in cui dovrebbe operare. Così nelle elezioni del 2018 la soglia del 3% ha consentito l'accesso al Parlamento di sei liste in tutto e la presenza in Parlamento di esponenti dei partiti minori è stata resa possibile dalla elezione di candidati di coalizione nei collegi uninominali. Quindi una soglia di poco inferiore a quella del 5% sarebbe più congrua. Ciò tra l'altro potrebbe escludere la previsione di un "diritto di tribuna" come quello contenuto nella proposta di legge, che consente di attribuire un seggio per ognuno dei tre quozienti in due Regioni alla Camera e dei quozienti regionali al Senato ottenuti da una lista che non abbia superato il 5%. Va detto che tale proposta non corrisponde affatto a quella prevista in Germania, dove l'accesso alla rappresentanza è attribuito alle liste che superino il 5% o siano vincenti in tre collegi uninominali e in quest'ultimo caso consente loro di partecipare alla ripartizione dei seggi in tutti i *Laender*.

Il secondo, e più serio, rilievo critico riguarda la riproposizione delle liste bloccate, che è stata una costante delle leggi elettorali dal 1993 in poi ed è stata bocciata dalla Corte costituzionale con riferimento alla legge n. 270 del 2005, trattandosi di liste lunghe inserite in collegi di ampie dimensioni, in quanto la disciplina prevista «priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti»⁵⁰. È vero che successivamente la Corte, nel censurare per altri importanti aspetti, e in particolare per il premio di maggioranza, la legge n. 52 del 2015 per l'elezione della Camera dei deputati, ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione la previsio-

⁵⁰ Sentenza n. 1 del 2014, p. 5.1. *cons. dir.*

ne dei capilista bloccati per tre ragioni: la ridotta dimensione dei collegi plurinominali, la limitazione del blocco ai soli capilista, la possibilità di esprimere due preferenze per gli altri candidati purché di sesso diverso⁵¹. Di queste tre condizioni solo la prima viene fatta salva dalla proposta, in continuità con la legge elettorale vigente, con la previsione di collegi plurinominali che attribuiscono da 2 a 8 seggi, ma non le altre due. Ne deriva che la libertà dell'elettore verrebbe ad essere sacrificata per tutti i candidati e si perpetuerebbe così una situazione nella quale sono i vertici o direttamente il leader del partito a scegliere i candidati, collocando in una posizione più sicura quelli fedeli alla propria linea, o sono il frutto di una scelta, spesso casuale, di ristretti gruppi di militanti. Ciò va a scapito della qualità della rappresentanza, uno degli obiettivi che si vorrebbe perseguire con la riduzione del numero dei parlamentari, e costituisce uno dei fattori che in passato hanno più contribuito ad accentuare il distacco tra elettori ed eletti. In alternativa la previsione di un voto con doppia preferenza di genere avrebbe diversi vantaggi: rinsalderebbe il rapporto tra elettori ed eletti, obbligando i partiti a scelte più oculate e democratiche, darebbe maggiori possibilità alla elezione di donne (come avviene nei Comuni e in metà delle Regioni), consentirebbe di superare il sistema barocco di ripartizione dei seggi a tre livelli (nazionale, circoscrizionale e collegiale) per la Camera, a due livelli (regionale e collegiale) per il Senato, derivante dalla necessità di rispettare la condizione di liste bloccate corte posta dalla Corte costituzionale, e che favorisce il fenomeno dello slittamento di seggi tra collegi diversi.

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

7.2. *Le revisioni costituzionali*

Le revisioni costituzionali collegate alla riduzione del numero dei parlamentari e che, come si è detto, sarebbe stato meglio seguissero un percorso almeno in parte parallelo, sono tre.

⁵¹ Sentenza n. 35 del 2017, p. 11.2 *cons. dir.*

La prima propone la modifica dell'art. 58 Cost. con l'equiparazione dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato a quelli previsti per la Camera. In origine un testo unificato, che accorpava varie proposte di legge costituzionali e stabiliva solo la riduzione a 18 anni dell'elettorato attivo è stato approvato dalla Camera il 31 luglio 2019. Successivamente il disegno di legge costituzionale A.S. 1440 è stato emendato nella Commissione affari costituzionali del Senato il 15 gennaio 2020, con l'inserimento della riduzione dell'elettorato passivo a 25 anni.

Varie sono le ragioni che giustificano la riforma che derivano dalla natura paritaria del bicameralismo: la necessità di rispettare il principio di eguaglianza del voto per Camere che esercitano le stesse funzioni, l'innalzamento dell'età dei votanti in ragione dell'invecchiamento della popolazione⁵². A ciò va aggiunto che con la riduzione della maggiore età stabilita dalla legge n. 151 del 1975 la differenza intercorrente fra il corpo elettorale della Camera e quello del Senato è quasi raddoppiata riguardando nel 2018 più di 3.700.000 elettori. Uno scarto così rilevante, oltre ad apparire iniquo, accentua la possibilità che le elezioni delle due Camere producano maggioranze diverse.

Certo, la conseguenza della riforma sarebbe quella di cancellare una delle poche differenze ancora rimaste di quelle previste in origine nella Costituzione e quindi di dare vita ad «un sistema bicamerale “più che perfetto”»⁵³. Ciò dovrebbe riaprire in futuro l'interrogativo sulla utilità di un bicameralismo siffatto senza escludere l'opzione più drastica del ricorso al monocameralismo, che richiederebbe a maggior ragione un sistema elettorale proporzionale e l'introduzione di un solido statuto della opposizione.

Le altre due riforme costituzionali riguardano l'art.57, c. 1, Cost., con la sostituzione della base «circoscrizionale» a quella «regionale» prevista per l'elezione del Senato, e dell'art. 83, c. 2, Cost., con una riduzione da tre a due dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica. Entrambe sono state inserite nella proposta di legge costituzionale A.C. 2238, presentata il 6 novembre

⁵² V. N. LUPO, *Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S. 1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica)* – Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – 14 novembre 2019, in *Astridonline.it*, 18/2019, p. 1-3.

⁵³ Cfr. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale*, cit., p. 9.

2019 alla Camera. La relazione alla proposta li qualifica come interventi connessi alla riduzione del numero dei parlamentari, la cui ragione fondamentale non è «il mero taglio delle poltrone o una generica riduzione dei costi delle istituzioni», ma viene ravvisata nella necessità di «salvaguardare la dignità e il ruolo del Parlamento», organo posto al centro della democrazia rappresentativa e «l'unico ad essere eletto direttamente da tutti i cittadini italiani». Qui va detto che sarebbe stato più corretto inserire la prima proposta nel disegno di legge che propone di equiparare l'elettorato attivo e passivo di Camera e Senato, in quanto avente lo stesso oggetto (l'elezione del Senato). La diversa scelta compiuta, giustificata forse dalla volontà di non interferire con un procedimento già avviato al Senato, mette insieme due proposte di revisione sulle quali potrebbero esservi sia in Parlamento sia nel corpo elettorale, qualora fosse chiamato a pronunciarsi, opinioni diverse.

Nella relazione alla proposta di legge la previsione della base circoscrizionale per l'elezione del Senato viene motivata sia dall'ampiezza abnorme dei collegi uninominali senatoriali sia dalla forte disparità tra le Regioni nel rapporto tra seggi e popolazione media, che si avrebbero «in assenza di ulteriori interventi legislativi e costituzionali». Si può aggiungere a ciò l'esigenza di garantire il pluralismo nelle Regioni più piccole, nelle quali i tre senatori previsti in caso di riduzione del numero dei parlamentari sarebbero appannaggio dei primi due partiti con l'attuale legge elettorale o dei primi tre con una diversa legge elettorale. Alla proposta si è obiettato che la previsione del mantenimento di un numero minimo di seggi per ogni Regione porrebbe dubbi sulla «possibilità di una assegnazione nazionale dei seggi» e richiederebbe comunque «il mantenimento di un riferimento alle Regioni nella definizione delle circoscrizioni»⁵⁴. Ora, l'adozione di un sistema elettorale proporzionale renderebbe possibile, a mio avviso, una ripartizione nazionale dei seggi tra le liste concorrenti, fermo restando poi l'obbligo di operare una assegnazione alle Regioni sulla base dei seggi a queste attribuiti. Quanto alla definizione delle circoscrizioni nulla vieterebbe che, accanto a circoscrizioni infraregionali per le Regioni più popolate, vi siano circoscrizioni pluriregionali delle quali facciano parte quelle meno popolate.

La diminuzione di un terzo del numero dei delegati regionali (da 58 a 39, fermo restando l'unico attribuito alla Valle d'Aosta) prevista

⁵⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 222.

per l'elezione del Presidente della Repubblica deriva dall'esigenza di evitare che, in caso di riduzione del numero dei parlamentari, l'incidenza della componente regionale nel collegio elettorale diventi più forte, passando dall'attuale 5,8% all'8,7%. Alla proposta sono state mosse due obiezioni: la necessità di accrescere il ruolo delle Regioni in Parlamento e l'impossibilità di contemperare la rappresentanza delle minoranze prevista nell'art. 83, c. 2, Cost., con il diritto della maggioranza a essere prevalente nella delegazione regionale⁵⁵. La prima pone un problema reale, ma che non può essere affrontato in modo trasversale e isolato, richiedendo una riforma organica dello Stato regionale italiano e delle istituzioni di raccordo tra Stato e Regioni. Quanto alla seconda, è inevitabile che la rappresentanza delle minoranze si risolva nell'attribuire a queste uno dei due delegati. Tuttavia il sacrificio imposto alle maggioranze nei Consigli regionali è attenuato dalla considerazione che maggioranze e minoranze sono variabili nelle diverse Regioni e dalla constatazione che il voto dei delegati regionali è sempre avvenuto in base alle appartenenze politiche nazionali.

Nel documento dei Capigruppo dell'attuale maggioranza, al di là delle riforme connesse alla riduzione del numero dei parlamentari, si accenna anche a una revisione del rapporto di fiducia. Viene qui in considerazione l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, affermatosi in Germania e poi adottato in vari altri ordinamenti⁵⁶. L'obiezione avanzata più di frequente consiste nel rilievo per cui tale istituto non può fare nulla per contrastare le crisi extraparlamentari di governo che in Italia sono state la regola⁵⁷. Tuttavia la sfiducia costruttiva potrebbe essere utilizzata dal Presidente del Consiglio in carica in funzione deterrente nei confronti di un partito della maggioranza che voglia far cadere il Governo per sostituirlo con un diverso esecutivo. Questo potrebbe essere sfidato a venire allo scoperto anche di fronte all'opinione pubblica e, nell'ipotesi di approvazione della mozione di sfiducia, si formerebbe immediatamente un nuovo governo senza i tempi morti successivi alla crisi. Sarebbe altresì opportuno disciplinare in Costituzione l'istituto della questione di fiducia, che è connotato alla forma di governo parlamentare, ma richiede la precisazione di pre-

⁵⁵ V. N. LUPO, *Audizione informale*, cit., 7.

⁵⁶ Belgio, Israele, Polonia, Spagna, Slovenia, Ungheria.

⁵⁷ V. con riferimento alle cd. "democrazie consociative", A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, p. 70.

supposti e limiti tali da evitare l'abuso che ne è stato fatto negli ultimi decenni.

7.3. *Le modifiche dei regolamenti parlamentari*

Con la riduzione del numero dei deputati e dei senatori diventerebbe indispensabile la modificazione dei regolamenti parlamentari⁵⁸. Si porrebbero, infatti, vari problemi relativi all'organizzazione interna delle Camere e alla funzionalità dei lavori parlamentari. Il primo è quello del numero minimo richiesto per la costituzione dei Gruppi parlamentari (attualmente di venti deputati e dieci senatori) che dovrebbe essere ridotto, senza per questo diminuire i deputati (tre) necessari alla Camera per la costituzione del Gruppo misto, il cui allargamento a dismisura verificatosi nelle ultime legislature, anche grazie al transfughismo, non andrebbe in alcun modo agevolato.

Più delicata è la questione delle Commissioni permanenti, che costituiscono la sede in cui si svolgono gran parte dei lavori parlamentari. L'attuale numero delle Commissioni (14 sia alla Camera che al Senato) pone due problemi. Il primo è quello del bilanciamento tra principio della rappresentanza proporzionale ex art. 72, c. 3, Cost., e rappresentatività posta a tutela delle minoranze. Il problema è più forte al Senato per la composizione più ridotta sia dei Gruppi sia delle Commissioni. L'attuale art. 21 del regolamento interno, così come modificato il 20 dicembre 2017, stabilisce che ogni Gruppo designi i propri rappresentanti «in ragione di uno ogni quattordici iscritti» (c. 1), che i Gruppi con meno di quattordici componenti possano designare lo stesso senatore in tre Commissioni (c. 2) e, infine, che i senatori non assegnati in base alla ripartizione effettuata siano distribuiti «in modo che in ciascuna Commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione». È evidente che la riduzione del numero dei senatori, e di quelli necessari per costituire un Gruppo renderebbe problematico il bilanciamento tra proporzionalità e rappresentatività.

Il secondo problema consiste nell'effetto abnorme che si produrrebbe soprattutto al Senato per le Commissioni in sede deliberante che con i numeri attuali potrebbe consentire a un numero esiguo di com-

⁵⁸ V. L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari*, cit., p. 131 ss.

ponenti di approvare una legge⁵⁹. Ciò sarebbe tanto più negativo dopo che la riforma del regolamento del Senato ha stabilito che «I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante...o in sede redigente» (art. 34 1-*bis*).

Sarebbe, quindi, necessaria la riduzione del numero delle Commissioni mediante un accorpamento per materie affini. Andrebbe poi cancellata la disposizione che nel regolamento del Senato privilegia le Commissioni deliberanti, trasformando in regola quella che dovrebbe essere un'eccezione rispetto al procedimento legislativo normale previsto dall'art. 72 Cost.

La modificazione dei regolamenti potrebbe essere l'occasione per delimitare gli istituti a favore della maggioranza introdotti negli ultimi decenni e rafforzati da un'interpretazione presidenziale spesso estensiva. Basti pensare alla possibilità riconosciuta al Governo di porre la questione di fiducia sulla legge elettorale alla Camera nonostante la previsione dell'art. 49 del regolamento interno che su tale materia possa essere imposto il voto segreto su richiesta della opposizione. Quanto al contingentamento dei tempi, la previsione ex art. 24 del regolamento della Camera che debba essere votato all'unanimità dalla Conferenza dei capigruppo per i progetti di legge costituzionale, per le materie sulle quali può essere chiesto il voto segreto e per i progetti «riguardanti questioni di eccezionali rilevanza politica, sociale o economica relative ai diritti contenuti nella prima parte della Costituzione», è stato interpretato in modo riduttivo o elusivo consentendone un ampio uso da parte della maggioranza. Infine gli strumenti antiostruzionistici riconosciuti alla maggioranza si sono arricchiti nella scorsa legislatura del cosiddetto “supercanguro”, consistente nella presentazione di un emendamento premittivo al primo articolo del progetto di legge che, nel riassumerne i contenuti essenziali, produce la decadenza della grande maggioranza degli emendamenti, tecnica che è stata ammessa al Senato in sede di approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015, che è una legge ordinaria ma di sicura rilevanza costituzionale.

Più in generale le modificazioni introdotte negli anni Novanta del secolo scorso hanno rafforzato il ruolo della maggioranza, mentre le funzioni attribuite alla opposizione non hanno avuto un'inci-

⁵⁹ Come sottolinea S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali*, cit., p. 37, le 14 Commissioni verrebbero ad essere composte da 13-14 senatori e quindi una legge potrebbe essere approvata da 4/5 senatori su 7/8 presenti.

denza significativa e non hanno impedito che si affermasse un indirizzamento ipermaggioritario⁶⁰. Ciò ha contribuito ad una subordinazione del Parlamento accentuata dall'uso abnorme da parte del Governo del ricorso alla decretazione di urgenza e alla questione di fiducia. La combinazione tra istituti maggioritari previsti nei regolamenti e abuso dei poteri governativi ha portato ad una compressione del dialogo tra maggioranza e opposizione e alla riduzione dei tempi di discussione, che è arrivata al limite estremo di imporre l'approvazione delle ultime due leggi finanziarie con un voto di fiducia su un maximendamento presentato all'ultimo momento dal Governo del cui contenuto i parlamentari non avevano piena contezza.

8. Affossamento o rilancio del Parlamento?

In definitiva la revisione che riduce il numero dei parlamentari, al di là della sua approvazione o meno da parte del corpo elettorale, pone il problema del futuro della rappresentanza. Negli ultimi decenni in Italia si è avuto un ridimensionamento drastico del ruolo del Parlamento divenuto sempre più organo di mera ratifica della volontà del Governo. Tale fenomeno è stato più forte ed evidente in Italia rispetto a quanto si è verificato in altre importanti democrazie, nelle quali in tempi recenti il Parlamento ha dimostrato di poter svolgere un significativo ruolo di contrappeso nei confronti dell'Esecutivo (Stati Uniti), di difesa delle proprie prerogative (Regno Unito nella vicenda della *Brexit*), di luogo decisivo per l'approvazione degli accordi di coalizione stipulati tra i partiti (Germania e Spagna). Non è un caso: la crisi verticale dei partiti come corpi collettivi e la propaganda sulla "governabilità" come valore supremo che deve far premio sulla rappresentanza e sulla necessità dell'elezione popolare del Governo hanno suscitato l'idea che il Parlamento sia un organo inutile del quale in futuro si possa fare a meno. Non a caso il tema è stato ripreso all'inizio della legislatura da Davide Casaleggio, gestore della Piattaforma Rousseau per il M5S, il quale ha affermato l'inevitabilità del superamento della democrazia rappresentativa e tra qualche lustro la non necessità del Parlamento, in quanto la volontà dei cittadini si esprimerà tramite la

⁶⁰ V. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 3^a ed., 2018, p. 44-45.

Rete e la democrazia diretta⁶¹. Poco tempo dopo Giancarlo Giorgetti, vicesegretario della Lega, ha dichiarato che «il Parlamento non serve più a nulla» in quanto il populismo vincente «consacra come decisivo il rapporto diretto tra popolo e leader», al quale è funzionale la proposta di elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, mentre le altre due proposte avanzate, il monocameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari, servono in tal ottica solo a sancire la marginalità dell'assemblea rappresentativa⁶².

Un'altra strada è possibile: quella della ricostruzione di un ruolo significativo di indirizzo politico e di controllo del Parlamento e quindi della ricostruzione di un equilibrio tra i poteri. Sotto questo punto di vista, la riduzione del numero dei parlamentari risulterà negativa se non sarà accompagnata da riforme importanti di riequilibrio o, peggio, se vedrà l'approvazione di riforme regressive, come quella presidenzialista. Diverso sarebbe il giudizio se saranno approvate riforme importanti della legge elettorale, di alcune disposizioni costituzionali, dei regolamenti parlamentari, volte a valorizzare il ruolo del Parlamento nel quadro di una forma di governo parlamentare più razionalizzata. Certo, si tratta di una prospettiva non scontata e neppure facile, ma per la quale deve spendersi chi ha a cuore la sorte del Parlamento e con esso della democrazia costituzionale *tout court*.

⁶¹ Intervista a *La Verità*, 23 luglio 2018, in *Laverita.info*.

⁶² Intervento al Meeting di Rimini, 21 agosto 2018, in *Meetingrimini.org*.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)