



29 APRILE 2020

La riduzione del numero dei
parlamentari, fra merito e legittimità
costituzionale

di Paolo Colasante
Ricercatore ISSiRFA-CNR

La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale *

di Paolo Colasante
Ricercatore ISSiRFA-CNR

Abstract [It]: L'articolo esamina la proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, che dovrebbe portare il numero dei deputati da 630 a 400 e il numero dei senatori elettivi da 315 a 200. L'analisi è svolta sia dal punto di vista della legittimità costituzionale, per accertare che ciò sia in linea con i principi fondamentali della nostra forma di Stato, sia dal punto di vista dell'opportunità costituzionale, per verificare se gli obiettivi dichiarati dal legislatore costituzionale (miglior funzionamento delle Camere, maggiore stabilità istituzionale e risparmio di spesa) possano effettivamente essere raggiunti con questa riforma o se, invece, la strada da percorrere sarebbe dovuta essere diversa e magari ispirata al potenziamento del principio di rappresentatività.

Abstract [En]: The paper examines the proposed constitutional law on the reduction of the number of parliamentarians, which should bring the number of deputies from 630 to 400 and the number of elected senators from 315 to 200. The analysis is carried out both from the point of view of constitutional legitimacy, to ascertain that this is in line with the fundamental principles of our form of state, and from the point of view of the constitutional opportunity, to verify whether the objectives declared by the constitutional legislator (better functioning of the Chambers, greater institutional stability and cost savings) can actually be achieved with this reform or if, on the other hand, the way forward should have been different and perhaps inspired by the strengthening of the representativeness principle.

Sommario: 1. Introduzione. Il contenuto e le ragioni della proposta di legge costituzionale. – 2. La riforma costituzionale del 1963 sul numero dei parlamentari: alcuni profili di confronto con la riforma *in itinere*. – 3. I successivi tentativi di riforma degli articoli 56 e 57 della Costituzione. – 4. Spunti di diritto costituzionale comparato: la composizione delle Camere degli altri Paesi europei. – 5. Gli squilibri di rappresentatività regionale derivanti dalla riforma costituzionale *in itinere*. – 6. Il tema della riduzione dei costi della politica. – 7. Gli effetti indiretti della riduzione del numero dei parlamentari: il “peso” dei senatori a vita in Senato e dei delegati regionali nell'elezione del Presidente della Repubblica; il diritto parlamentare – 8. L'analisi degli effetti della riforma *in itinere* dal punto di vista della legittimità costituzionale. – 9. Considerazioni conclusive sul “merito” costituzionale della riforma: rappresentanza, efficienza e governabilità “a ranghi ridotti”.

1. Introduzione. Il contenuto e le ragioni della proposta di legge costituzionale

La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585) ha concluso il proprio *iter* parlamentare l'8 ottobre 2019, quando la Camera dei deputati l'ha approvata in seconda lettura con la maggioranza dei 2/3 dei componenti.

Tuttavia, atteso che l'approvazione in seconda lettura da parte del Senato della Repubblica non ha raggiunto tale maggioranza rinforzata, la proposta di legge costituzionale non è entrata immediatamente in vigore, ma è stata pubblicata¹ ai fini della decorrenza del termine per proporre il referendum

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ G.U., Serie Generale, 12 ottobre 2019.

confermativo, il quale è stato effettivamente richiesto dalla frazione parlamentare del Senato contemplata dall'art. 138 Cost.

Invero, tale richiesta di referendum su questa proposta di legge costituzionale non sembrava affatto sicura², posto che, nell'attuale momento storico, il diffuso sentimento c.d. “antipolitico” e il livore dell'opinione pubblica nei confronti della classe politica, percepita talvolta come incompetente, parassitaria e sciupona, avrebbero reso impopolare un'eventuale resistenza a una revisione costituzionale più e più volte dichiarata nel corso degli anni, soprattutto da quei movimenti politici che hanno fatto dell'abolizione della “vecchia politica” la loro bandiera.

Per giunta, il rischio di impopolarità della richiesta referendaria era pressoché scontato, stante il fatto che, se si escludono le disposizioni che condurrebbero alla risoluzione della *querelle* interpretativa riguardante il numero dei senatori a vita³ e che potenzierebbero la rappresentanza delle Province autonome in Senato⁴, la proposta di legge si limita a modificare esclusivamente il numero dei parlamentari, con delle modifiche – appunto – meramente quantitative agli articoli 56 e 57 della Costituzione. Nello specifico, il numero dei deputati passerebbe da 630 a 400 e quello dei senatori elettivi da 315 a 200.

Nonostante la maggioranza parlamentare oggi a sostegno del secondo Governo Conte sia diversa rispetto a quella che supportava il primo Governo Conte, le ragioni a fondamento della riforma possono essere agevolmente riassunte richiamando le parole del “Contratto per il Governo del cambiamento” – l'accordo fra Movimento 5 Stelle e Lega che è stato alla base della prima esperienza governativa dell'attuale legislatura – secondo cui “in tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato”.

² E, anzi, la dottrina l'aveva già ritenuta “improbabile”: G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, 2/2019, p. 375 ss., 375.

³ L'art. 3 della legge costituzionale *in itinere* sostituirebbe il secondo comma dell'art. 59 Cost. col seguente testo: “Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque”. Perciò, il numero di senatori a vita indicato dalla norma andrebbe a riferirsi all'organo della Presidenza della Repubblica e non a ogni singolo Presidente della Repubblica. Su questa modifica dell'art. 59 Cost., si rinvia a L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, p. 95 ss., 105 ss.

⁴ L'art. 2 della legge costituzionale *in itinere*, nel modificare l'art. 57 Cost., riferirebbe il nuovo numero minimo di tre senatori non più soltanto a ogni Regione, ma anche a ogni Provincia autonoma, portando dunque a sei (3+3) il numero minimo di senatori della Regione Trentino-Alto Adige.

Saranno, perciò, queste le ragioni della proposta di legge costituzionale *in itinere* su cui il corpo elettorale era stato chiamato a votare nella consultazione del 29 marzo 2020, ora rinviata per effetto dell'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus COVID-19⁵: funzionalità delle Camere e risparmi di spesa, oltre all'argomento – di cui si dirà oltre – della comparazione con la consistenza delle Camere degli altri Paesi europei.

Nell'attesa dell'esito del referendum, appare agevole osservare che, oltre alla richiesta referendaria stessa, anche la campagna elettorale delle forze politiche contrarie alla riforma rischia di essere destinata all'impopolarità, se si considera che questa revisione costituzionale investirebbe un unico e isolato aspetto della struttura parlamentare, che per giunta incontra una diffusa condivisione nell'opinione pubblica, soprattutto in riferimento alla *vulgata* del risparmio di spesa che ne deriverebbe e al contenimento degli "sprechi della politica".

Se invece si fosse trattato di una riforma più ampia dell'organizzazione costituzionale (che, ad esempio, avesse contemplato anche l'istituzione della tanto attesa Camera delle Regioni o altre modifiche della forma di governo), la questione della riduzione del numero dei parlamentari avrebbe potuto assumere un diverso rilievo, per effetto della presenza di altre disposizioni di riforma ordinamentale, che ne avrebbe ridotto la centralità⁶.

In questo quadro, invece, è fin troppo agevole immaginare che la campagna referendaria delle forze politiche sostenitrici della riforma incontrerà il favore dell'opinione pubblica e che, al contrario, i sostenitori del mantenimento dello *status quo* mancheranno di *appeal* elettorale.

Pur essendo gli esiti delle consultazioni elettorali imprevedibili e spesso sorprendenti, non sembra che il referendum confermativo possa perciò costituire un serio ostacolo al perfezionamento della riforma costituzionale della riduzione del numero dei parlamentari, la quale comunque, ai sensi dell'art. 4 della proposta di legge, troverebbe applicazione a partire dalla data del primo rinnovo delle Camere successivo

⁵ La consultazione elettorale era stata indetta con D.P.R. del 28 gennaio 2020, poi revocato con D.P.R. 5 marzo 2020. Inoltre, con l'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, è stato previsto che "in deroga a quanto previsto dall'articolo 15, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo legge costituzionale, recante: «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 240 del 12 ottobre 2019, è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso".

⁶ L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, cit., 103, rileva peraltro che "il rivendicato metodo revisionistico, di tipo puntuale, specifico ed omogeneo rispetto ai contenuti, ha escluso che insieme alle disposizioni concernenti esclusivamente la dimensione numerica dei deputati e dei senatori potessero essere esaminate anche ulteriori e (reputabili) conseguenziali ipotesi di revisione costituzionale, come ad esempio quelle concernenti i *quorum* di minoranza previsti in Costituzione o il numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica o le norme sull'elettorato attivo e passivo. Oppure proposte correlate se non altro per motivi di opportunità costituzionale, come ad esempio la previsione di meccanismi di raccordo con le autonomie locali o per il miglioramento del funzionamento dell'attuale bicameralismo paritario".

alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e, comunque, non prima che siano decorsi 60 giorni dalla medesima data⁷.

2. La riforma costituzionale del 1963 sul numero dei parlamentari: alcuni profili di confronto con la riforma *in itinere*

Occorre anzitutto premettere che l'approvazione dell'attuale riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari non costituirebbe la prima modifica degli articoli 56 e 57 Cost. sulla composizione delle Camere⁸, dal momento che la loro vigente formulazione, che stabilisce rispettivamente in 630 e in 315 il numero dei deputati e dei senatori, è il frutto delle modifiche recate dalla legge costituzionale n. 2 del 1963.

Il testo originario della Costituzione non prevedeva infatti un numero fisso di parlamentari, bensì proporzionale alla popolazione nazionale⁹: nello specifico, si prevedeva un rapporto di un deputato ogni ottantamila abitanti (o frazione superiore a quarantamila) e di un senatore ogni duecentomila abitanti (o frazione superiore a centomila).

La dottrina ha osservato che “il numero fisso dei componenti le due Camere sembra soddisfare l'esigenza che i componenti stessi non aumentino con l'aumentare della popolazione, al fine di evitare l'ipertrofia delle assemblee in un Paese come l'Italia in cui l'incremento demografico è in lieve ma costante aumento”¹⁰.

In effetti, l'aumento demografico degli anni post-bellici è stato piuttosto significativo: basti pensare che la popolazione italiana dal 1948 (anno di entrata in vigore della Costituzione) al 1963 (anno di adozione della riforma del numero dei parlamentari) passò da 46,2 a 51,0 milioni di abitanti, con un aumento percentuale pari al 10,4% e che, dal punto di vista dei seggi in Parlamento, ciò si traduceva in 24 senatori in più e in 60 deputati in più.

⁷ Sulla decorrenza applicativa, v. i rilievi critici di L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, cit., 108-110, il quale ritiene che la *ratio* della postergazione dell'applicabilità risieda nella necessità di ridisegnare i collegi elettorali una volta che la riforma costituzionale sia entrata in vigore, come del resto confermato dall'approvazione della legge n. 51 del 2019, a ciò espressamente deputata e che infatti reca il seguente titolo: “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”.

⁸ Per completezza, va ricordata anche la legge costituzionale n. 1 del 2001, che ha sì lasciato indenne il numero complessivo di deputati e senatori, ma ha istituito la circoscrizione estero, a cui sono rispettivamente assegnati 12 deputati e 6 senatori.

⁹ Sul dibattito svoltosi in Assemblea costituente sul punto, nonché per un quadro dei “numeri” delle Camere nel precedente ordinamento delineato dallo Statuto albertino, v. L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, cit., in particolare 96-98.

¹⁰ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Camere*, Tomo I, Zanichelli, Bologna 1984, p. 43 ss., 103.

Si può però dire che la legge costituzionale n. 2 del 1963, approvata a maggioranza dei 2/3 dei componenti delle Camere in seconda votazione e, perciò, sottratta al referendum confermativo¹¹, ha “cristallizzato” in due numeri il quoziente di rappresentatività già previsto dall’originaria formulazione degli artt. 56 e 57 Cost., potenziandolo per quanto riguarda il Senato. Infatti, sulla base del rapporto precedentemente richiamato, una popolazione (nel 1963) di 51 milioni di abitanti avrebbe dovuto determinare un numero di seggi pari a 637 per la Camera e a 255 per il Senato.

Perciò, la riforma costituzionale del 1963 avrà sì limitato la rappresentatività delle Camere verso l’alto, arrestandone l’espansione numerica per effetto della crescita demografica, ma, per altro verso, le ha poste al riparo dagli effetti negativi di eventuali cali demografici e, soprattutto, ha potenziato la rappresentatività del Senato, posto che, al momento della modifica costituzionale, questo avrebbe dovuto contare 255 componenti, ben al di sotto dei 315 componenti stabiliti in misura fissa.

Si può perciò ritenere che la riforma del 1963, nel cristallizzare il quoziente di rappresentatività stabilito dal testo originario della Carta, potenziandolo per il Senato della Repubblica, lo ha sottratto alle variabili demografiche e ha confermato, pur sotto diversa forma, la scelta adottata dall’Assemblea costituente¹².

Invece, la riforma che sarà presto sottoposta al vaglio del corpo elettorale comporterebbe una *deminutio* della rappresentatività delle Camere del 36,5%. Essa – si potrebbe dire – andrebbe “esattamente in direzione opposta rispetto ai due orientamenti precedenti [del Costituente e della revisione del 1963] e costituisce un’evidente ‘rottura’ o discontinuità con le relative impostazioni: non ampliare il rapporto tra eletti ed elettori (o non ampliarlo più di tanto) era, infatti, la *ratio* delle scelte compiute nel 1948 e nel 1963”¹³.

Perciò, se attualmente vi è all’incirca un senatore ogni 190.000 abitanti e un deputato ogni 95.000 abitanti, con l’eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale vi sarebbero un senatore ogni 300.000 abitanti e un deputato ogni 150.000 abitanti¹⁴.

¹¹ Che peraltro sarebbe stato disciplinato solo con la legge n. 352 del 1970 e che perciò rendeva tale maggioranza obbligatoria.

¹² P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta online (www.giurcost.org)*, 31 gennaio 2020, in proposito osserva che “la bilancia, in quel caso, fu fatta pendere a favore di una funzionalità che si riteneva sarebbe stata in futuro compromessa da un ampliamento abnorme delle assemblee rappresentative (...) Per altro verso, l’istantanea che venne in allora scattata sulla numerosità dei parlamentari fu ritenuta costituire un soddisfacente compromesso fra rappresentanza e funzionalità.

¹³ P. CARROZZA, *E’ solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale 2019, p. 81 ss., 92.

¹⁴ Per numeri più precisi si veda il *Dossier* del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati A.S. n. 214-515-805-B del 25 giugno 2019, p. 11.

3. I successivi tentativi di riforma degli articoli 56 e 57 della Costituzione

Dal 1963 a oggi vi sono stati diversi momenti del dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali in cui è venuta in rilievo la questione del numero dei parlamentari e, quindi, proposte di modifica (confluite, o meno, in proposte di revisione costituzionale) degli artt. 56 e 57 della Costituzione.

Il lungo dibattito in merito risulta piuttosto risalente e prende le mosse sin dalla IX legislatura, con la c.d. Commissione Bozzi¹⁵ (30 novembre 1983 – 29 gennaio 1985), nella cui Relazione finale¹⁶ sono presenti alcune proposte di modifica degli artt. 56 e 57 Cost., mai confluite in un progetto di revisione costituzionale.

Anzitutto, nella Relazione, si legge che “la Commissione auspica una riduzione del numero complessivo dei parlamentari”, prospettando due ipotesi. La prima “tende a ripristinare quel rapporto tra il numero dei parlamentari e la popolazione che era già contenuto nella primitiva formulazione dell’articolo 56 della Costituzione”¹⁷, mentre la “soluzione alternativa potrebbe essere quella di ancorare la composizione della Camera e della parte elettiva del Senato ad un numero fisso” (rispettivamente, 480-500 deputati e 240-250 senatori).

La questione del numero dei parlamentari è stata poi ripresa nella XIII legislatura dalla Commissione D’Alema¹⁸ (5 febbraio 1997 – 4 novembre 1997), il cui progetto contemplava 200 senatori elettivi, mentre, per la Camera, prevedeva la cornice numerica (400-500) entro cui la legge avrebbe dovuto determinare il numero puntuale di deputati. Come è noto, il lavoro della Commissione si interruppe prima del passaggio in Assemblea, in ragione della rottura dell’accordo politico che ne era alla base.

Nella XIV legislatura, l’allora Presidente del Consiglio Berlusconi propose un’ampia revisione costituzionale (A.S. n. 2544-D), nell’ambito della quale vi erano anche disposizioni di modifica del

¹⁵ Nelle sedute del 14 aprile 1983, la Camera e il Senato approvarono due analoghi documenti (una risoluzione alla Camera, un ordine del giorno al Senato), con i quali deliberarono di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull’iter delle iniziative legislative in corso. La Commissione fu presieduta dall’On.le Aldo Bozzi.

¹⁶ Cfr. http://legislature.camera.it/dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F003.pdf.

¹⁷ “Prevedendo, ad esempio, l’elezione di un deputato per ogni 110 mila abitanti o frazione superiore a 55 mila e di un senatore per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila (...) la Camera risulterebbe composta di 514 deputati, mentre i senatori elettivi sarebbero 282. Non manca tuttavia chi ritiene troppo drastica una tale riduzione, almeno per quanto riguarda la Camera, e propone come criterio la media della composizione attuale delle ‘Camere basse’ delle quattro grandi democrazie dell’Europa comunitaria: Italia, Francia, Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca, media che si situa intorno ai 560 deputati”.

¹⁸ Istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997, la quale prefigurava alcune “deroghe” all’ordinario procedimento di revisione costituzionale per l’approvazione della riforma costituzionale di cui era incaricata la Commissione, composta di 35 deputati e di 35 senatori nel rispetto della proporzione dei Gruppi parlamentari. Si omette di trattare della Commissione De Mita-Iotti del 1992-1994 in quanto non propose alcuna modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione.

numero dei parlamentari. Secondo la proposta, bocciata dal corpo elettorale col referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, la Camera avrebbe avuto 518 deputati e il Senato – ridenominato Senato federale della Repubblica – 252 senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale.

Nella XV legislatura, il tema delle riforme istituzionali si è riaperto con la c.d. bozza Violante, mai giunta ad approvazione prima della fine anticipata della legislatura, la quale, tra l'altro, prevedeva un numero di deputati pari a 512, mentre il Senato avrebbe avuto una composizione di secondo grado con 186 membri eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali.

Nel 2012 (XVI legislatura) vi fu poi un ulteriore tentativo di riforma costituzionale (A.C. n. 5386), che però non completò il proprio *iter* parlamentare e che avrebbe comportato anche una modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione, riducendo il numero dei parlamentari con una Camera di 508 deputati e un Senato di 250 senatori.

L'ultimo tentativo di riforma costituzionale è stato infine quello della XVII legislatura (la c.d. riforma Renzi-Boschi, A.C. 2613-D)¹⁹, che avrebbe determinato un'ampia modifica della Carta, fra cui la rimodulazione della composizione del Senato con 95 senatori elettivi di secondo grado, mentre la Camera avrebbe conservato la propria struttura e il proprio numero di membri. Questa riforma, assieme a quella del 2006, è stata l'unica ad arrivare al referendum confermativo previsto dall'art. 138 Cost. (svoltosi il 4 dicembre 2016), ma il corpo elettorale non l'ha approvata.

Alla luce della su esposta ricostruzione del dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali, è possibile trarre la conclusione che la tendenza è sempre stata quella di proporre modifiche nel senso della riduzione del numero dei parlamentari, talvolta accompagnata, seppur in forme diverse, da un ripensamento del ruolo del Senato nel senso di “Camera delle Regioni” o di “Camera delle autonomie”.

Tuttavia, la riforma costituzionale *in itinere* si distingue da tutte quelle richiamate per essere quella che complessivamente propone il numero inferiore di parlamentari (600, oltre senatori a vita e di diritto).

¹⁹ Per completezza, si ricorda che, nella medesima legislatura, tale proposta di riforma fu preceduta dalla Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, costituito dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, e dalla Relazione finale del 17 settembre 2013 della Commissione di esperti istituita dal Presidente del Consiglio l'11 giugno 2013.

4. Spunti di diritto costituzionale comparato: la composizione delle Camere degli altri Paesi europei

È lecito dubitare che esista alcuna regola universalmente valida per determinare il numero “giusto” di parlamentari in uno Stato, nonostante studiosi di altre discipline abbiano formulato tentativi di teorie in tal senso²⁰, come, ad esempio, la c.d. legge della radice cubica²¹.

Può invece essere utile esaminare la composizione numerica dei Parlamenti di altri Stati, rivolgendo una particolare attenzione ai Paesi membri dell’UE e al Regno Unito, pur sapendo – occorre anticiparlo – che neppure dalla comparazione possono trarsi elementi utili a individuare una formula o una cornice numerica entro cui è necessario che sia compresa la composizione numerica del Parlamento italiano²².

La comparazione è più agevole per le Camere basse, dal momento che, in tutti gli Stati presi in considerazione, esse sono Assemblee ad elezione diretta. La seguente tabella (figura 1) mostra, in ordine crescente, il numero di abitanti per deputato e, specularmente, in ordine decrescente, il numero di deputati ogni 100.000 abitanti²³. Inoltre, la tabella posiziona l’Italia in due punti, a seconda che si tenga conto dell’attuale numero dei deputati e di quello che scaturirebbe dalla riforma.

²⁰ R. TAAGEPERA, *The Size of National Assemblies*, in *Social Science Research*, 1972, 1, p. 385 ss.

²¹ M.G. KENDALL, A. STUART, *The law of the Cubic Proportion in Election Results*, in *The British Journal of Sociology*, 1950, Vol. 1, No. 3, p. 183 ss.; R. TAAGEPERA, *Reformulating the Cube Law for Proportional Representation Elections*, in *American Political Science Review*, 1986, Vol. 80, No. 2, p. 489 ss. Recentemente, nella letteratura italiana e proprio con riferimento alla riforma costituzionale *in itinere*, la legge della radice cubica è stata richiamata anche nell’Audizione dinanzi alla Commissione Affari istituzionali del Senato da G. PASSARELLI, *Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali*, in <http://www.astrid-online.it>, 21 novembre 2018.

²² Nella presente analisi, non si ritiene invece utile tenere conto del Congresso americano, posto che la forma di governo e la storia costituzionale dei nostri sistemi giuridici li rendono, da questo punto di vista, non comparabili o, persino, “incommensurabili”. Nello stesso senso, A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC (www.rivistaaic.it)*, 2/2012, p. 3.

²³ I dati sono tratti dal citato *Dossier* del Senato e della Camera, il quale rende una “fotografia” a ottobre 2018, con la precisazione che, in alcuni Paesi, (1) la composizione numerica parlamentare può essere mutevole a seconda degli esiti elettorali (2) e che talvolta essa è rimessa a fonti del diritto diverse dalla Costituzione.

Figura 1 – Quoziente di rappresentatività Camere basse

STATO	NUMERO DEI DEPUTATI	POPOLAZIONE	NUMERO DI ABITANTI PER DEPUTATO	NUMERO DI DEPUTATI PER 100.000 ABITANTI
Malta	68	475.701	6.996	14,3
Lussemburgo	60	602.005	10.033	10,0
Cipro ²⁴	80	864.236	10.803	9,3
Estonia	101	1.319.133	13.061	7,7
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
Svezia	349	10.120.242	28.998	3,4
Bulgaria	240	7.050.034	29.375	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
Rep. 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 (oggi)	630	60.483.973	96.006	1,0
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1,0
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Spagna	350	46.659.302	133.312	0,8
Italia (proposta)	400	60.483.973	151.210	0,7

La figura n. 1 dimostra abbastanza nitidamente come uno degli argomenti spesi in favore della riforma, e cioè quello dell'eccessivo numero di deputati italiani rispetto a quelli degli altri ordinamenti, sia invero privo di adeguato fondamento. Infatti, nell'attuale composizione, il Parlamento italiano risulta essere sestultimo nel rapporto fra abitanti e deputati, mentre diventerebbe addirittura ultimo con la composizione voluta dalla riforma *in itinere*.

Va da sé che non tutti i Paesi presi in considerazione siano davvero significativi per il caso italiano, in quanto è naturale che gli Stati con una popolazione modesta – convenzionalmente potremmo riferirci a

²⁴ Si sta tenendo conto della composizione costituzionalmente prevista e non di quella effettuale (56 membri), derivante dal fatto che la comunità turco-cipriota, cui la Costituzione assegna 24 deputati, non partecipa alle elezioni e lascia vacante la relativa quota.

quelli che hanno meno di 10 milioni di abitanti – abbiano un quoziente di rappresentatività più elevato, dal momento che una minima massa critica di deputati è necessaria per proiettare in Parlamento le diverse sensibilità politiche e che tale minimo risulta essere proporzionalmente significativo quando la popolazione non è elevata²⁵.

Tuttavia, pur con questa precisazione, l'Italia già oggi non risulta dotata di una Camera bassa eccessivamente pletorica in confronto a quella degli altri Paesi dotati di una popolazione medio-elevata. Un analogo confronto deve essere poi svolto con le Camere alte dei medesimi Paesi, ma con la precisazione che, in questo caso, il panorama è molto più frastagliato, atteso che tali Assemblee non sono presenti in tutti gli ordinamenti e che sono composte in modo disomogeneo (con elezione diretta o indiretta, a seconda dei casi).

Peraltro, tale secondo confronto è molto meno significativo, se si considera che non tutti i Paesi considerati conoscono un sistema di bicameralismo perfetto, dal momento che in alcuni (si pensi alla Germania) la Camera alta non è competente a deliberare sull'interezza della legislazione e non è titolare del rapporto di fiducia col Governo.

Fatte queste dovute premesse, il confronto è contenuto nella seguente tabella (figura 2), compilata secondo i medesimi criteri di quella precedente.

Figura 2 – Quoziente di rappresentatività Camere alte

STATO	NUMERO DI MEMBRI	POPOLAZIONE	NUMERO DI ABITANTI PER MEMBRO	NUMERO DI MEMBRI PER 100.000 ABITANTI
Slovenia	40	2.066.880	51.672	1,9
Irlanda	60	4.838.259	80.638	1,2
Regno Unito	791	66.238.007	83.634	1,2
Rep. Ceca	81	10.610.055	130.988	0,8
Romania	136	19.523.621	143.556	0,7
Austria	61	8.822.267	144.627	0,7
Spagna	266	46.659.302	175.411	0,6
Belgio	61	11.413.058	190.218	0,5
Italia (oggi)	315	60.483.973	192.013	0,5
Francia	348	67.221.943	190.218	0,5
Paesi Bassi	75	17.118.084	228.241	0,4
Italia (proposta)	200	60.483.973	302.420	0,3
Polonia	100	37.976.687	379.767	0,3
Germania	69	82.850.000	1.200.725	0,1

²⁵ Nello stesso senso, A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 4: “guardando velocemente agli altri Paesi dell’Unione europea, si può rilevare come la percentuale più alta di parlamentari rispetto alla popolazione – intorno o superiore a 10 ogni 100.000 abitanti - sia appannaggio dei Paesi con popolazione più ridotta (Malta, Cipro e Lussemburgo), il che denota come probabilmente si ritiene che i rappresentanti non possano mai comunque scendere sotto un certo numero senza vulnerare l’idea stessa di rappresentanza (si tratta già così di parlamenti molto piccoli, dai 60 agli 80 componenti)”.

Dalla figura n. 2 può perciò trarsi la conclusione che anche il confronto con le Camere alte degli Stati presi in considerazione non depone nel senso che il Senato italiano presenti numeri sproporzionati o irragionevoli, tali da rendere necessaria e prioritaria la revisione al ribasso del numero dei membri.

Pertanto, se esaminate singolarmente, le Camere di cui è composto il Parlamento italiano non corrispondono al sovradimensionamento che è alla base della revisione costituzionale *in itinere*.

Considerazioni diverse nelle argomentazioni, ma non dissimili nelle conclusioni, devono essere svolte se la consistenza numerica delle Camere viene considerata nel suo complesso. Da questo punto di vista, occorre ricordare che, nella nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2018, presentata dal Governo alle Camere il 30 settembre 2018, si insiste sulla necessità della riduzione del numero dei parlamentari, poiché, tra l'altro, "l'Italia attualmente è il Paese europeo con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo".

Tuttavia, questo dato è, pur un verso, poco significativo se preso in termini assoluti e, per altro verso, non pregnante se isolatamente considerato nel quadro ordinamentale.

È poco significativo perché il numero assoluto di parlamentari non viene rapportato alla popolazione nazionale, mentre solo tale rapporto è in grado di fornire il quoziente di rappresentatività e, quand'anche fosse rilevante, andrebbe argomentato il motivo per cui ciò sarebbe di per sé un disvalore.

Per giunta – e passiamo all'obiezione concernente la carenza di pregnanza dell'assunto – pare ragionevole ritenere che, nel caso italiano, un equilibrato quoziente di rappresentatività debba valere per entrambe le Camere, posto che quello italiano è un bicameralismo perfetto, in cui entrambe le Assemblee partecipano appieno all'esercizio della potestà legislativa e intrattengono il rapporto di fiducia col Governo.

Entrambi questi elementi suggeriscono una massa critica minima di parlamentari in ciascuna delle Camere e non nel complesso di esse. Infatti, la necessità che vi sia un'adeguata rappresentanza delle opposizioni e delle minoranze (sia nel *plenum* che in Commissione) vale per entrambe, atteso che concorrono paritariamente sia nell'esercizio del potere legislativo, sia nell'instaurazione, nel mantenimento e nella revoca del rapporto di fiducia col Governo.

Invece, tale necessità non sussiste – o non vi è nella stessa misura – quando l'attività legislativa sia rimessa, prevalentemente o esclusivamente, a una sola delle due Camere o quando una sola di esse sia parte del circuito fiduciario. In tal caso, un modesto quoziente di rappresentatività risulta tollerabile nel quadro del sistema per quella Camera che non svolga una o entrambe le funzioni ora richiamate.

Paradossalmente, poi, nelle intenzioni dei sostenitori della riforma costituzionale, il disvalore numerico risulterebbe aggravato dal fatto che tale (negativo) primato concernerebbe i parlamentari "direttamente eletti dal popolo", come se, ad esempio, la soluzione del Regno Unito, il cui numero complessivo di

parlamentari è pari a 1.441, fosse più pregevole perché solo la *House of Commons* è direttamente eletta (650 membri), mentre la *House of Lords* è integralmente nominata (791).

Né di per sé la circostanza di essere direttamente eletti deve necessariamente comportare la spinta alla riduzione, dal momento che, casomai, vi sarebbe stata a disposizione anche la soluzione dell'elezione di secondo grado dei membri della Camera alta per giungere finalmente all'istituzione della tanto attesa Camera delle Regioni, ma ciò avrebbe richiesto una riforma costituzionale più ampia e non limitata al dato quantitativo del numero dei parlamentari.

5. Gli squilibri di rappresentatività regionale derivanti dalla riforma costituzionale *in itinere*

5.1. La proposta di legge costituzionale *in itinere* – si è già detto – determina una modifica del rapporto di rappresentatività su base nazionale che si può quantificare in una diminuzione del 36,5%. Tuttavia, tale ribasso di rappresentatività non si proietta equamente nelle diverse aree del Paese e, in particolare, mentre, per la Camera dei deputati, non sussistono squilibri significativi, con riferimento al Senato della Repubblica deve giungersi a conclusioni differenti.

Se per la Camera dei deputati non si produce alcuno squilibrio di rappresentatività (o, comunque, è molto contenuto), ciò è dovuto al fatto che, diversamente dal Senato, in Costituzione non sono e non sarebbero previsti numeri fissi di seggi per Regione o per circoscrizione elettorale (fatta eccezione per la circoscrizione estero, che passerebbe da 12 a 8 deputati). Piuttosto, l'art. 56, comma 4, della Costituzione, che non verrebbe interessato dalla proposta di legge costituzionale *in itinere*, continuerebbe a prevedere un riparto proporzionale dei seggi fra le varie circoscrizioni, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Secondo i calcoli che sono stati svolti sul punto²⁶, sulla base delle circoscrizioni elettorali esistenti, per la Camera dei deputati lo scostamento dalla diminuzione di rappresentatività nazionale (-36,5%) sarebbe molto ridotta, oscillando dal minimo del -33,3% di Umbria, Basilicata e circoscrizione Estero al massimo del -40,0% delle circoscrizioni Lazio 2 e Sicilia 1. Per giunta, questi tollerabili scostamenti dalla diminuzione media nazionale sono il frutto di un criterio matematico neutro, basato sui più alti resti.

Ben diverso è il caso del Senato della Repubblica, per due ragioni. La prima è che la nuova versione dell'articolo 57 della Costituzione manterrebbe il principio del numero minimo di senatori per Regione a prescindere dalla popolazione, variandone generalmente l'entità da 7 a 3, ma conservando il medesimo numero fisso di senatori per Molise (2) e Valle d'Aosta (1).

²⁶ *Dossier* del Senato e della Camera del 25 giugno 2019, cit., 15.

La seconda è che tale numero minimo e fisso di senatori varrebbe non più solo per ogni Regione, come dispone l'attuale formulazione, bensì anche per ogni Provincia autonoma, con la conseguenza che, nel complesso, la Regione Trentino-Alto Adige avrebbe un minimo di senatori pari a sei.

Perciò, considerata l'attuale popolazione dei territori ora richiamati, si avrebbero le seguenti deroghe del quoziente di rappresentatività sopra ricavato (all'incirca un senatore ogni 300.000 abitanti): la Regione Trentino-Alto Adige (con una popolazione pari all'incirca a un milione di abitanti) avrebbe un senatore ogni 170.000 abitanti; la Regione Molise (con una popolazione pari all'incirca a 300.000 abitanti) avrebbe un senatore ogni 150.000 abitanti; la Regione Valle D'Aosta avrebbe un senatore con una popolazione di circa 130.000 abitanti.

Infine, la Basilicata beneficerebbe del numero minimo di tre senatori generalmente previsto per tutte le Regioni: avendo una popolazione attualmente inferiore a 600.000 abitanti le spetterebbero due senatori sulla base di un riparto proporzionale, che salirebbero a tre, eleggendo quindi un senatore ogni 200.000 abitanti circa²⁷.

Tali deroghe al quoziente di rappresentatività (non costituzionalmente prescritto, ma) ricavabile non costituiscono una novità nel sistema costituzionale, atteso che anche le norme vigenti ne determinano alcune²⁸. Pertanto, la riforma costituzionale *in itinere* si limiterebbe a ribadire una sorta di principio di proporzionalità degressiva, in base al quale i territori meno popolosi dispongono di un numero di seggi superiore a quello che vorrebbe la proporzionalità applicata in senso stretto, e sarebbe in linea con il principio espresso dall'art. 57 Cost. sul Senato eletto a base regionale. Principio, questo, che, oltre alle implicazioni di natura elettorale (della coincidenza della circoscrizione con il territorio regionale), pur in mancanza di una configurazione del Senato in termini di Camera delle Regioni, dovrebbe determinare anche conseguenze di ordine sostanziale, nel senso di garanzia minima di rappresentanza delle Regioni nella Camera alta.

Tuttavia, non può non rilevarsi una distonia dell'eventuale nuovo assetto: con il nuovo comma 3 dell'art. 57 Cost. la garanzia minima di rappresentanza verrebbe estesa alle Province autonome, ma rimarrebbe

²⁷ Tutti i dati richiamati sono tratti dal *Dossier* più volte citato, p. 12, nella quale è ben rappresentata in tabella la situazione di ogni Regione.

²⁸ In precedenza, si è ricavato che, in applicazione delle disposizioni vigenti, vi è un senatore ogni 190.000 abitanti. Tuttavia, posto che l'attuale versione dell'art. 57 Cost. stabilisce in sette il numero minimo di senatori per Regione (fatta eccezione per il Molise e la Valle D'Aosta), se ne può ricavare che tutte le Regioni che non abbiano una popolazione pari almeno a 1,3 milioni di abitanti godono di una sovra-rappresentatività in Senato. Ciò riguarda: il Friuli-Venezia Giulia (1,2 milioni di abitanti); il Trentino-Alto Adige (1 milione di abitanti); l'Umbria (0,9 milioni di abitanti) e la Basilicata (0,6 milioni di abitanti).

immutata la formulazione del primo comma della disposizione, che contiene il principio dell'elezione a base (esclusivamente) regionale, senza alcun riferimento alle Province autonome²⁹.

Ne scaturirebbe un sistema in cui il territorio regionale dovrebbe fungere da circoscrizione elettorale, ma la garanzia costituzionale di rappresentanza sarebbe imputabile non alla Regione, bensì alle sue componenti (le Province autonome).

Tale distonia, se fosse limitata al combinato disposto dei commi che compongono l'art. 57 Cost., sarebbe agevolmente superabile in via interpretativa, se si considera che, una volta entrata in vigore la riforma *in itinere*, il primo comma dell'art. 57 Cost. dovrebbe subire una rilettura particolare per la Regione Trentino-Alto Adige alla luce del terzo comma della disposizione medesima, determinando la coincidenza della circoscrizione elettorale con il territorio provinciale³⁰.

Tuttavia, vi è da considerare che, oltre a quella che potremmo definire la distonia interna all'art. 57 Cost., si verificherebbe invero un più incisivo scollamento con altre disposizioni costituzionali e, in particolare, con l'art. 131 Cost.³¹, che contiene l'elenco delle Regioni e che sembra essere presupposto all'articolo in esame. Detto in altri termini, pare potersi affermare che l'elezione a base regionale voluta dall'art. 57 Cost. presuppone e implica l'elenco dell'art. 131 Cost.: è a quelle Regioni ivi menzionate che è imputata rilevanza ai fini dell'elezione dei senatori ed è – si potrebbe inferire – a quegli elementi costitutivi della Repubblica che è riconosciuto, per presupposizione, il numero minimo di senatori prescritto dall'art. 57 Cost.

Vi è perciò da chiedersi se la revisione dell'art. 57 Cost. incontri il limite dell'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131 Cost., il quale, per giunta, non potrebbe neppure essere modificato nel caso di specie, in quanto occorrerebbe seguire il procedimento dell'art. 132 Cost., che in ogni caso non consente di creare nuove Regioni con una popolazione inferiore a un milione di abitanti³² (e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono ben lontane da questi numeri).

Tuttavia, tale tesi arriverebbe a provare troppo³³, posto che è pacifico che l'art. 57, comma primo, Cost. potrebbe essere modificato dal legislatore di revisione costituzionale nel modo più vario, ad esempio stabilendo – sia consentita questa mera ipotesi – che il Senato sia eletto a base provinciale.

²⁹ Il medesimo rilievo è svolto da E.A. IMPARATO, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche. Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale*, in *Diritti regionali* (www.dirittiregionali.it), 1/2020, p. 281 ss., 301.

³⁰ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 385.

³¹ Di nuovo nello stesso senso, E.A. IMPARATO, *Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche*, cit., 302.

³² Secondo A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Garanzie costituzionali*, Zanichelli, Bologna 1981, p. 703 ss., 722-723, l'art. 132, comma 1, “contiene un limite alla legislazione costituzionale nella parte in cui prevede che (...) possano crearsi nuove regioni ‘con un minimo di un milione di abitanti’”.

³³ *Ibidem*. “In proposito è da notare che, se è vero che la disposizione [dell'art. 132, comma 1] appare chiaramente diretta a stabilire un limite nei confronti di eventuali future leggi costituzionali istitutive di nuove regioni, appare tuttavia dubbio

Pertanto, l'attribuzione di un numero minimo di senatori non più solo alle Regioni, ma anche alle Province autonome, non pare violare alcun limite alla revisione costituzionale, ma introduce comunque un'asimmetria tra disposizioni costituzionali, dal momento che l'elenco delle Regioni, utile a stabilire quali siano i soggetti destinatari delle previsioni costituzionali che le contemplano, verrebbe implicitamente "allargato" alle Province autonome *in parte qua*.

Lo stesso art. 57 Cost. finirebbe per contenere, allo stesso tempo, la regola (l'elezione su base regionale) e l'eccezione (la considerazione delle Province autonome), potendovi ravvedere quella che il Mortati definiva una "rottura" della Costituzione, la quale ricorre in caso di "modifiche apportate (alla Costituzione), nelle forme a ciò prescritte, ma rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre"³⁴. Nello specifico del nostro caso, la regola dell'elezione del Senato su base regionale rimarrebbe generalmente valida, fatta eccezione per il Trentino-Alto Adige, dove rilevarebbero le singole Province autonome.

5.2. Appare utile, a proposito della rappresentatività regionale in Senato, fare qualche cenno alle sue più significative variazioni nel passaggio dal sistema vigente a quello che introdurrebbe la riforma *in itinere*.

Si è già detto che generalmente la riforma introdurrebbe una riduzione percentuale del numero dei parlamentari del 36,5%, ma in Senato la regola aggiuntiva del numero minimo di senatori (che passerebbe da 7 a 3) per ogni Regione o Provincia autonoma sarebbe in grado di produrre significative divaricazioni da questo rapporto.

Nello specifico, mentre 13 Regioni (nonché la circoscrizione estero) subirebbero una diminuzione di rappresentatività prossima a tale percentuale, dal momento che oscillerebbero dal -33,3% del Veneto, della Toscana e della circoscrizione Estero al -40% della Calabria, nelle altre 7 Regioni si verificherebbero più significative divaricazioni dalla diminuzione media di rappresentatività³⁵.

Le divaricazioni "in positivo" si avrebbero in Valle d'Aosta e in Molise³⁶ (0,0%) e in Trentino-Alto Adige³⁷ (-14,3%), mentre quelle in negativo vi sarebbero in 4 Regioni dotate di una popolazione piuttosto modesta, che non godrebbero più del numero minimo di 7 senatori attualmente previsto e che diminuirebbero la propria rappresentatività del -42,9% nel caso di Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo e,

che la portata del relativo principio sia tale per cui la sua violazione possa recare come suo effetto lo stravolgimento della forma di Stato attualmente operante in Italia".

³⁴ C. MORTATI, *Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Giuffrè, Varese 1962, p. 140 ss., 191-192.

³⁵ Questi dati e i successivi derivano sempre dal *Dossier* citato.

³⁶ Le quali, in ragione della conservazione del numero fisso di senatori, rispettivamente pari a 1 e a 2, non subirebbero alcuna diminuzione di rappresentatività.

³⁷ La ragione di questo "favore" è proprio la modifica dell'art. 57 Cost. sopra ampiamente commentata, nel senso di far contare le Province autonome e non la Regione ai fini dell'attribuzione del numero minimo di 3 seggi.

addirittura, del -57,1% per l'Umbria e la Basilicata (ben 20,6 punti percentuali in meno rispetto alla generale diminuzione di rappresentatività recata dalla riforma, pari al 36,5%).

6. Il tema della riduzione dei costi della politica

Come si è accennato nell'introduzione del presente scritto, nei confronti dell'opinione pubblica l'elemento più suadente della riforma costituzionale *in itinere* è quello della riduzione dei costi della politica. Può anzi ritenersi che questa proposta di legge costituisca il più "alto" approdo di questa tendenza al contenimento dei costi della politica, che, negli anni della crisi economico-finanziaria, ha indotto il legislatore ordinario a varare una serie di misure – talvolta criticabili o, persino, non in linea con le previsioni costituzionali³⁸ – determinando una forte compressione degli organi di rappresentanza locale, senza peraltro che da ciò sia derivata alcuna maggiore efficienza di questi ultimi³⁹.

Oggi, invece, assistiamo al potenziale irrompere del *leitmotiv* della lotta ai costi della politica nella sede più elevata della rappresentanza. In effetti, meno parlamentari non può che significare meno costi, ma occorre dare una misura di tale risparmio per capire se il sacrificio della rappresentatività sull'altare dei risparmi di bilancio sia ragionevole o meno.

Si è calcolato che i risparmi di spesa che derivano dall'eliminazione di 345 parlamentari siano pari a 80-100 milioni di euro⁴⁰, nell'ambito di un bilancio dello Stato che, per voci di spesa, registra oltre 600.000 milioni di euro. Pertanto, il risparmio che si conseguirebbe sarebbe nell'ordine del decimillesimo (circa 0,01%) e, dunque, la conservazione, o meno, dell'attuale numero dei deputati costituisce una decisione della stessa portata – sia consentito questo provocatorio parallelismo – di quella che una famiglia con un reddito mensile netto di 10.000 euro dovrebbe svolgere nel concedersi un caffè al mese.

Appare perciò evidente, alla luce del paragone appena svolto, che il risparmio di spesa non è solo irrisorio, ma – si potrebbe dire – pressoché inesistente, anche in considerazione del fatto che si eliminano i parlamentari, ma non gli apparati amministrativi delle due Camere. Ora, posto che l'opinione pubblica

³⁸ Valga per tutte la vicenda della composizione dei Consigli regionali, che ha dato luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012, duramente criticata in dottrina da S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2869 ss.

³⁹ Sul punto G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, cit., 377, osserva che "l'esperienza del taglio del numero dei componenti delle assemblee elettive appare decisamente istruttiva: il risultato di questo percorso riformatore, caoticamente perseguito, non senza qualche cedimento demagogico, con una serie di decreti legge è stato quello di una nuova configurazione dei Consigli fortemente ridotti nella loro consistenza complessiva e nelle loro articolazioni interne (...) ma non certo più forti nel contesto della forma di governo né più efficienti quanto a modalità di funzionamento. Per quanto riguarda la riforma delle Province operata dalla l. 56/2014, con l'eliminazione dell'elettività dei Consigli e dei Presidenti, rimangono i dubbi più generali legali al collegamento tra l'eliminazione di un livello di autonomia politica e il pratico svuotamento, soprattutto in termini di risorse, che il legislatore statale ha imposto, nonostante che a tale livello istituzionale siano rimaste funzioni rilevanti".

⁴⁰ Il dato è ripreso da 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*, 17 luglio 2019, 18.

non può non comprendere un dato numerico semplice e ineccepibile, non resta da osservare che il particolare favore che la riforma sembrerebbe incontrare sia dovuto semplicemente alla volontà della stessa opinione pubblica di “punire” la classe politica per le inadeguatezze e, talvolta, le malversazioni di cui si è resa colpevole⁴¹.

Il punto allora è capire se la revisione della Carta costituzionale possa essere ispirata da tali ragioni o se, invece, non debbano essere rimeditati altri istituti, al fine di rivalorizzare la rappresentanza politica (*in primis*, il sistema elettorale)⁴².

Pertanto, l'argomento dei costi della politica non è affatto nuovo nel dibattito italiano e, anzi, ha interessato persino l'Assemblea costituente, ma i Padri costituenti lo superarono abilmente, svolgendo osservazioni di cui occorrerebbe oggi conservare memoria.

Fu in particolare l'On.le Terracini a osservare ciò che anche oggi occorrerebbe ricordare, ossia che “la diminuzione del numero dei componenti (...) sarebbe in Italia interpretata come un atteggiamento antidemocratico, visto che, in effetti, *quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni*”⁴³. Egli fu poi altrettanto sferzante sul tema dei costi, laddove affermò che “ancora oggi non v'è giornale conservatore o reazionario che non tratti questo argomento così debole e facilone. Anche se i rappresentanti eletti nelle varie Camere

⁴¹ Di “punizione” della classe politica parla anche P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 88: “scegliere il numero di membri elettivi dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura ‘punitiva’ nei confronti della classe politica (...) e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori ‘rappresentati’”. Inoltre, rispetto a un altro progetto di riforma costituzionale, che pure comportava la riduzione del numero dei parlamentari, A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 3, osserva che “posto che le riforme costituzionali non sono *panem et circenses*, andando oltre alle facili e spesso mistificatrici argomentazioni contro la casta, la domanda è: come può incidere tale riduzione sul ruolo del Parlamento e sulla rappresentanza?”. È altresì possibile citare uno scritto – egualmente critico – della medesima Autrice da ultimo citata riguardante il progetto di riforma costituzionale ora *in itinere*: A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 30 settembre 2019.

⁴² In questo senso, A. ALGOSTINO, *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 7: “La via per un – necessario – recupero del ruolo del Parlamento, in quanto organo, attraverso la rappresentanza, di autogoverno dei cittadini (il più possibile di “tutti” i cittadini), deve seguire altri cammini. Si possono ipotizzare riforme in tema di attribuzioni e di poteri in grado di restituire al Parlamento una centralità, e un ruolo di indirizzo e controllo, nei confronti del Governo, ormai perduti, magari con un incisivo statuto delle opposizioni; e, nel contempo, restaurare la fiducia dei cittadini nell'organo e nei suoi componenti, in primis, attraverso una nuova legge elettorale e un rinnovamento del sistema politico, ovvero, rivitalizzando la rappresentanza. Si può immaginare, forse, di differenziare la rappresentatività delle due camere, senza con questo peraltro demonizzare, cedendo alle sirene dell'efficienza e della velocità, la capacità di riflessione e di ponderazione degli interessi che un bicameralismo perfetto, quantomeno nelle funzioni, e pur nella consapevolezza che si tratta quasi di un *unicum* nel panorama comparato, assicura”.

⁴³ Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946, corsivo aggiunto.

dovessero costare qualche centinaio di milioni di più, si tenga conto che *di fronte ad un bilancio statale che è di centinaia di miliardi, l'inconveniente non sarebbe tale da rinunciare ai vantaggi della rappresentanza*⁴⁴.

A questi moniti occorrerebbe aggiungere una notazione apparentemente banale, ma assolutamente rilevante e su cui meditare adeguatamente: l'obiettivo della diminuzione dei costi della politica in danno alla rappresentanza parlamentare è soggetta alla procedura aggravata di revisione costituzionale e, pertanto, una volta perduta, il suo riacquisto non è agevole, dovendosi anzi coagulare – *re melius perpensa* – una significativa maggioranza parlamentare attorno alla tendenza opposta ed, eventualmente, un imprevedibile mutamento dell'opinione pubblica. Ciò senza voler altresì considerare che una revisione costituzionale *destruens*, come quella *in itinere*, è per sua natura più complessa di una revisione *costruens*, soprattutto quando vi è l'eventualità del coinvolgimento del corpo elettorale in una decisione che andrebbe a ripristinare la rappresentanza parlamentare attuale e, dunque, a potenziare nuovamente lo Stato-apparato in assenza di un vantaggio per lo Stato-comunità immediatamente percepibile dai cittadini, con la conseguenza che è poco verosimile che la rappresentanza perduta possa essere in un secondo momento nuovamente desiderata e raggiunta.

7. Gli effetti indiretti della riduzione del numero dei parlamentari: il “peso” dei senatori a vita in Senato e dei delegati regionali nell'elezione del Presidente della Repubblica; il diritto parlamentare

La riforma costituzionale *in itinere*, pur avendo un oggetto ben circoscritto (il c.d. taglio del numero dei parlamentari), produce effetti indiretti anche su altri meccanismi costituzionali e istituzionali. Anzi, potrebbe dirsi che, proprio in ragione del limitato obiettivo che si propone, essa non reca disposizioni di coordinamento, ossia di modifica di altre disposizioni costituzionali su cui la riduzione del numero dei parlamentari finisce per riversarsi e che avrebbero potuto necessitare di alcuni ripensamenti.

Occorre prendere in esame essenzialmente due ipotesi: il “peso” dei senatori a vita e di diritto nella nostra Camera alta e il “peso” dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune nell'elezione del Presidente della Repubblica.

Le due fattispecie sono accomunate dalla medesima problematica in caso di approvazione definitiva della riforma costituzionale: in entrambi i casi la riduzione del numero dei parlamentari elettivi andrebbe a ridurre la schiacciante maggioranza dell'organo che costituiscono rispetto a una componente ben più modesta che vi siede per altre ragioni, non connesse a un mandato elettivo diretto.

⁴⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seduta del 27 gennaio 1947, corsivo aggiunto.

Perciò, nel primo caso (senatori a vita e di diritto), il numero complessivo dei senatori elettivi è da mettere in relazione con il numero di membri del medesimo organo costituzionale di altra estrazione (non democratica); nel secondo caso, il complesso dei parlamentari elettivi è da porre in rapporto alla consistenza della componente aggiuntiva di derivazione regionale.

Quanto ai senatori non elettivi, come si è già avuto modo di illustrare brevemente⁴⁵, la riforma costituzionale *in itinere*, mentre non tocca affatto la prerogativa degli ex Presidenti della Repubblica di diventare senatori a vita dopo il mandato, si preoccupa di precisare che il numero complessivo di senatori a vita (*ex art. 59 Cost.*) che siedono in Parlamento non possa essere superiore a cinque, superando perciò il rischio di interpretazione difforme che talora si è verificata sotto alcune Presidenze (Pertini e Cossiga) che hanno inteso quel limite come riferito a ciascun Presidente e non all'Ufficio della Presidenza.

Nell'operare questa precisazione, la riforma tiene implicitamente conto del fatto che la nomina presidenziale dei senatori costituisce un retaggio monarchico accolto nella Costituzione repubblicana⁴⁶ in ragione della modesta misura che rappresentano i senatori a vita rispetto al totale dei componenti l'Assemblea. Pertanto, la riduzione di tali componenti non può minare la condizione cui è soggetta la deroga all'elezione, e cioè la "trascurabilità" del numero dei senatori a vita rispetto agli altri.

La necessità di contenimento dei mandati non elettivi in un'Assemblea rappresentativa facente parte della forma di Stato repubblicana determina perciò la necessaria precisazione, recata dalla riforma *in itinere*, che non possono contemporaneamente sedere in Senato più di cinque senatori di nomina presidenziale, che rappresenterebbero circa il 2,5% dell'Assemblea (che ora, seguendo la medesima tesi restrittiva, rappresentano l'1,5%). Invece, in mancanza di tale precisazione, l'eventuale applicazione dell'interpretazione estensiva sul numero complessivo di senatori a vita farebbe salire tale percentuale in misura eccessiva, ad oggi ancora "tollerabile" in ragione del maggior numero di senatori elettivi⁴⁷.

In effetti, la (comunque) modesta percentuale di senatori a vita in caso di approvazione della riforma *in itinere* non sembra preoccupare o, comunque, varcare quella soglia di tollerabilità accettata dall'Assemblea costituente. Nondimeno, appare singolare che l'allontanamento temporale dal retaggio monarchico che determinò l'inserimento di tale categoria di senatori nella Costituzione repubblicana, anziché determinare

⁴⁵ V. nota n. 3.

⁴⁶ P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Camere*, Tomo I, Zanichelli, Bologna 1984, p. 105 ss., 105: "La possibilità di inserire negli organi rappresentativi di cui si andava delineando la composizione e la struttura alcuni membri non derivanti la loro investitura dal corpo elettorale (...) fu dibattuta più volte in seno alla Costituente. Agiva potentemente in tal senso (...) soprattutto il peso della tradizione del Senato vitalizio di nomina regia".

⁴⁷ A mo' di esempio matematico, si consideri l'ipotesi di dieci senatori a vita in ragione dell'adozione dell'interpretazione estensiva nella vigente composizione e in quella che deriverebbe dall'approvazione definitiva della riforma *in itinere*: nel primo caso i senatori a vita costituirebbero circa il 3,1% dell'Assemblea, mentre nella seconda si arriverebbe al 5%.

l'indebolimento di tale componente, finisca invece per condurre a un (lieve) potenziamento della medesima.

Vi è poi da esaminare le ricadute della riforma costituzionale *in itinere* rispetto all'elezione del Presidente della Repubblica, posto che il "peso" dei delegati regionali (complessivamente 58 ai sensi dell'art. 83, comma 2, Cost.) muterebbe in caso di approvazione definitiva da parte del corpo elettorale. Infatti, se costoro rappresentano attualmente il 5,7% del Collegio che elegge la massima carica dello Stato⁴⁸, tale componente, secondo le future disposizioni costituzionali, arriverebbe a rappresentare l'8,8%⁴⁹.

In merito, la dottrina ha già osservato che si tratterebbe di un elemento potenzialmente non irrilevante, soprattutto quando le Regioni esprimessero maggioranze politiche diverse da quelle esistenti nel Parlamento nazionale⁵⁰. Inoltre, mentre vi è chi ritiene che questo sia un effetto indiretto e non programmato⁵¹ della riforma *in itinere*, vi è chi pensa che potrebbe invece trattarsi di una scelta (tacita, ma) consapevole⁵².

Qualunque sia la logica (o la mancanza di logica) che ha ispirato le nuove disposizioni, resta il fatto che il maggior peso della componente regionale nell'elezione del Presidente della Repubblica non sembra prestarsi a particolari rilievi critici, ma si potrebbe ancora una volta rilevare uno scostamento dall'interpretazione sistematica del testo costituzionale, se si pensa alla maggioranza auspicata in prima battuta (nelle prime tre votazioni) dall'art. 83, comma 3, Cost. per l'elezione del Presidente, posto che la *ratio* della previsione della maggioranza qualificata dei 2/3 è inequivocabilmente quella di tentare di far sì che la figura prescelta per la Presidenza della Repubblica sia largamente condivisa, mentre l'accresciuto peso della componente regionale potrebbe rendere ancor più improbabile un accordo trasversale fra le forze politiche, tale da consentire l'elezione nei primi tre scrutini.

La riforma costituzionale *in itinere* riverserebbe poi i propri effetti anche sul diritto parlamentare, atteso che la riduzione del numero complessivo dei parlamentari implicherà una seria revisione dei regolamenti parlamentari, soprattutto per quanto concerne la formazione dei Gruppi parlamentari e delle Commissioni parlamentari, che non potranno più avere la medesima consistenza.

In particolare, per quanto riguarda le Commissioni parlamentari, occorrerebbe rimodulare l'attuale modalità di composizione per evitare il rischio che non siano più coperte da tutti i Gruppi parlamentari

⁴⁸ Tale calcolo, che non tiene conto dei senatori non elettivi, è frutto della divisione fra il numero dei delegati regionali (al numeratore) e la somma di costoro e dei membri elettivi del Parlamento (945): $58 / (58 + 945)$.

⁴⁹ Percentuale, questa, ricavata come la precedente: $58 / (58 + 600)$.

⁵⁰ G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 387.

⁵¹ F. CLEMENTI, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 27.

⁵² L. CIAURRO, *La riduzione del numero dei parlamentari fra revisione costituzionale ed opportunità politica*, cit., 104, che parla di implicita valorizzazione della rappresentanza regionale.

e, soprattutto, per scongiurare l'eventualità che, soprattutto al Senato, si trovino a decidere in sede deliberante con composizioni numeriche modeste, per giunta non adeguatamente rappresentative⁵³.

8. L'analisi degli effetti della riforma *in itinere* dal punto di vista della legittimità costituzionale

Esaurita l'analisi dei vari profili costituzionali interessati dalla riforma *in itinere*, occorre chiedersi se le modifiche che si produrrebbero nella Carta siano costituzionalmente legittime o se queste determinino un insanabile *vulnus* della rappresentatività democratica, tale da inficiare i supremi principi costituzionali che regolano il nostro ordinamento e che ne determinano la forma di Stato⁵⁴.

Bisogna infatti chiedersi se una diminuzione della rappresentanza politica nazionale pari al 36,5% violi, o meno, alcuno dei limiti alla revisione costituzionale vigenti nel nostro ordinamento⁵⁵, posto che, in caso affermativo, la riforma *in itinere*, nonostante sia di rango costituzionale, sarebbe suscettibile di essere dichiarata incostituzionale⁵⁶.

A proposito dei limiti alla revisione, la Corte costituzionale, con la famosa sentenza n. 1146 del 1988, ha riconosciuto che “la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”. Secondo il giudice delle leggi, “tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

La Corte costituzionale ha così dato vita alla categoria dei limiti impliciti alla revisione costituzionale, fra cui senz'altro rientra il principio della sovranità popolare.

⁵³ Cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, cit., 25. Nello stesso senso, D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 20, nonché G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2019.

⁵⁴ Limitatamente ad alcuni singoli profili, l'analisi sin qui condotta già si è posta questo problema: ad esempio, in relazione al riconoscimento di un numero minimo di senatori alle due Province autonome, nonostante l'art. 57, comma 1, Cost. continui a parlare di elezione a base regionale e, quindi, sembri rivolgersi solo agli Enti elencati nell'art. 131 Cost.; in relazione al “peso” dei senatori non elettivi in un Parlamento repubblicano; in relazione al peso dei delegati regionali nell'ambito dell'elezione del Presidente della Repubblica.

⁵⁵ La letteratura in argomento è sterminata. Al solo fine di fornire una minima indicazione bibliografica minima, v. le seguenti voci enciclopediche: C. MORTATI, *Costituzione*, cit., in particolare 204 ss.; A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma 2000, p. 1 ss.; V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino 1997, p. 307 ss.

⁵⁶ Si pone la stessa domanda e risponde affermativamente P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online* (www.giurcost.org), 31 gennaio 2020.

Ebbene, il tema della riduzione del numero dei parlamentari impinge sul principio della sovranità popolare⁵⁷, proclamato dall'art. 1 della Carta e ricavabile dal complessivo sistema costituzionale, tanto più che la Costituzione accoglie un modello basato prevalentemente sulla democrazia rappresentativa e, perciò, sull'esercizio della funzione legislativa da parte delle Assemblee legislative, in cui peraltro gli istituti di democrazia diretta hanno una rilevanza marginale o, comunque, secondaria.

Appare sin troppo intuitivo che la questione del numero dei parlamentari abbia delle ricadute sul funzionamento della democrazia rappresentativa, i cui istituti (*in primis*, il Parlamento) costituiscono le principali "forme" – per dirla con l'art. 1 Cost. – tramite cui è esercitata la sovranità popolare. Altrettanto intuitivo è che un numero di parlamentari eccessivamente ridotto, o addirittura irrisorio, rispetto alla popolazione nazionale sia in grado di minare il principio di sovranità popolare, ma nulla esclude che anche un'assemblea legislativa pletorica si ponga in contrasto con tale principio, come dimostra il caso dell'ex URSS⁵⁸.

Declinando queste osservazioni per il caso italiano, potremmo, ad esempio, convenire che una Camera dei deputati composta – si consenta la provocazione – da venti membri si porrebbe in contrasto con il principio di democraticità (rappresentativa), perché darebbe luogo a un'Assemblea legislativa ipo-rappresentativa, non adeguatamente proiettiva delle opinioni politiche del popolo e magari anche elitaria. D'altro canto, per giungere all'estremo opposto, una Camera dei deputati composta – sempre a titolo esemplificativo – di tremila membri non necessariamente costituirebbe un valore aggiunto per la democrazia, dal momento che un'Assemblea legislativa iper-rappresentativa potrebbe finire per essere così frammentaria e poco funzionale da indebolire la democrazia rappresentativa, per far eventualmente confluire l'esercizio della sovranità verso sedi estranee al circuito diretto della rappresentanza politica o, addirittura, sfociare in forme di plebiscitarismo.

Va da sé che, in materia di consistenza delle Assemblee legislative, sia agevole individuare le estremizzazioni censurabili, mentre ben più complesso è riscontrare un eventuale *vulnus* del principio democratico per le numerose soluzioni che si trovano comprese fra i sicuri eccessi di ipo- e iper-rappresentatività delle Assemblee legislative.

⁵⁷ Cfr. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, cit., 3.

⁵⁸ Secondo la Costituzione del 1924, il Congresso dei Soviet "è composto dai rappresentanti dei Soviet urbani e dei Soviet dei centri abitati urbani, in ragione di 1 deputato ogni 25.000 elettori, e dai rappresentanti dei congressi dei Soviet di governatorato, in ragione di 1 deputato ogni 125.000 abitanti". Considerato che nel 1926 la popolazione dell'URSS sfiorava i 150 milioni di abitanti, si può avere un'idea della numerosità dell'Assemblea. In merito alla forma di governo dell'URSS, M. VOLPI, *Libertà e autorità – La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino 2010, 72, osserva che "la configurazione assembleare della forma di governo è puramente teorica, a causa del carattere pletorico del Parlamento e della rarità e brevità delle sessioni parlamentari. Di conseguenza l'organo che finisce per essere preminente è la Presidenza collegiale del Parlamento".

Nel caso della riforma costituzionale *in itinere*, è evidente che la diminuzione del numero dei parlamentari sia significativa, dal momento che è pari al 36,5%, ma occorre chiedersi se sia tale da minare il principio di democrazia rappresentativa accolto nella Costituzione italiana.

Invero, secondo un'autorevole dottrina⁵⁹, vigerebbe un generale principio di "non regressione", secondo cui "qualunque revisione in senso regressivo deve considerarsi illegittima, quale che sia il principio costituzionale intaccato"⁶⁰.

Tale tesi è soprattutto rivolta a evitare l'effetto restaurativo di ordinamenti del passato e, nell'esemplificare la possibile casistica, menziona l'attenuazione delle garanzie individuali e collettive, la diminuzione del grado di indipendenza dei giudici, l'inserimento di deroghe ingiustificate all'eguaglianza dei cittadini e, soprattutto, per quanto qui interessa: *l'adozione di tecniche rappresentative che limitino la sovranità popolare*⁶¹.

Sulla base della teoria appena richiamata, potrebbe sostenersi che la riforma costituzionale *in itinere*, nell'indebolire la rappresentatività delle Camere, costituisca un passo indietro dell'Italia repubblicana, posto che la garanzia della Costituzione (per giunta, rigida) concernente la proiezione del popolo – titolare della sovranità – nelle Assemblee rappresentative sarebbe frutto della volontà del Costituente di inserire nella legge fondamentale dello Stato delle norme che assicurino l'impossibilità della deriva anti-democratica verificatasi nel vigore dello Statuto albertino. Come tale, anche il numero dei parlamentari costituisce una scelta operata dal Costituente non suscettibile di libera revisione costituzionale, ma pur sempre soggetta al generale principio di non regressione, che esclude un arretramento – sotto qualsiasi forma – del sistema democratico.

Da questo punto di vista, a ben vedere, la legge costituzionale n. 2 del 1963 non avrebbe violato il principio di non regressione, posto che si è limitata a cristallizzare il rapporto fra rappresentanti e rappresentati già previsto dal Costituente, peraltro con una variazione in eccesso per il Senato della Repubblica.

La riforma costituzionale *in itinere*, invece, comporterebbe una rilevante diminuzione di tale rapporto e quindi potrebbe porsi in contrasto con il richiamato principio di non regressione.

Nondimeno, la tesi si esporrebbe a diverse obiezioni, fra cui – la prima e più intuitiva – sarebbe quella di un iper-irrigidimento costituzionale, potenzialmente riguardante la totalità delle norme costituzionali, dal momento che – così interpretando – ogni decisione contenuta nella Carta risulterebbe riconducibile alle scelte dell'Assemblea costituente, la quale, nel formulare le disposizioni e i principi costituzionali, ha

⁵⁹ G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano 1987, p. 1183 ss., 1206.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ivi*, 1207.

gioco forza tenuto conto dell'esperienza costituzionale pregressa a fini migliorativi. Pertanto, i suoi approdi rischierebbero di non poter mai essere rivisti con il passare del tempo.

Per giunta, la tesi dottrinale riportata finirebbe per estremizzarsi, mentre la sua funzione vorrebbe invece essere quella di riparare il testo costituzionale da eventi autenticamente restauratori del precedente ordinamento costituzionale, che però seguano la strada “legale” della revisione costituzionale e, in fondo, appena l'anno successivo alla sua formulazione, la Corte ne ha sostanzialmente accolto questa declinazione nella sentenza n. 1146 del 1988.

Va poi tenuto conto di un'altra teoria dottrinale concernente i limiti alla revisione costituzionale, e cioè quella secondo cui le norme sulla stessa revisione costituzionale costituirebbero un limite assoluto a quest'ultima, giacché integrerebbero la “Costituzione alla seconda potenza”⁶².

Nel nostro caso, anche a voler accogliere questa tesi, occorrerebbe argomentare che l'art. 138 Cost., nel prescrivere le maggioranze parlamentari necessarie per la revisione della Costituzione, non abbia voluto far riferimento alla frazione parlamentare (50% più uno in seconda deliberazione), a prescindere da quanti parlamentari la integrino a seconda dei mutamenti di composizione numerica delle Camere, bensì al numero minimo di parlamentari che la debbono votare, ossia 316 deputati per la Camera e 158 senatori per il Senato (se non si considerano i senatori a vita e di diritto). Si tratterebbe tuttavia di un'esegesi del testo che andrebbe ben al di là dell'interpretazione letterale e che riposerebbe su una lettura dell'art. 138 Cost. basata su una presunta (ma indimostrabile) *ratio legislatoris*.

9. Considerazioni conclusive sul “merito” costituzionale della riforma: efficienza e governabilità “a ranghi ridotti”⁶³

L'analisi della riforma costituzionale *in itinere* svolta in questo saggio induce a escludere che la riduzione del numero dei parlamentari si ponga in inesorabile contrasto con la forma di Stato italiana e che, perciò, si esponga a censure di legittimità costituzionale rispetto ai super-principi costituzionali sulla base dei quali anche le leggi di revisione della Carta possono essere sindacate dal giudice delle leggi.

⁶² A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen*, Leipzig u. Wien, 1928. Su tale teoria si vedano anche le osservazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. I, Cedam, Padova 1970, 101.

⁶³ Questo titolo di paragrafo trae spunto dal Convegno sulla riforma costituzionale *in itinere* tenutosi il 3 marzo 2020 presso l'Università Sapienza – Dipartimento di Scienze politiche, dal titolo: “A ranghi ridotti – Come funzionerà il Parlamento in caso di vittoria del Sì al referendum?”. Le relazioni sono consultabili in *Federalismi.it*, n. 10, 15 aprile 2020: E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*; G. PASSARELLI, *La riduzione della grandezza dell'Assemblea parlamentare e la rappresentanza territoriale in Italia: il ruolo della circoscrizione elettorale*; V. PEPE, *La 'democrazia povera' e il referendum sulla riduzione dei parlamentari in Italia. Brevi note sulla violazione del principio di uguaglianza del voto*; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una 'marginalizzazione' della rappresentanza parlamentare?*; A. PIRAINO, *Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “trasformazione” del sistema delle leggi elettorali*.

Esclusi profili critici di legittimità costituzionale, la riforma deve essere valutata dal punto di vista del “merito” costituzionale a cui mira, cioè se essa è in grado di raggiungere gli obiettivi che ne sostengono l'adozione, essenzialmente riassumibili in tre argomenti (già ampiamente richiamati): la riduzione dei costi, la comparazione con i Parlamenti degli altri Paesi europei e, soprattutto, la maggiore efficienza che ne deriverebbe nei lavori delle Camere.

Quanto ai primi due argomenti, nel corso della trattazione, si è già avuto modo di verificare come la riduzione del numero dei parlamentari non trovi in essi delle valide ragioni⁶⁴.

Per quanto concerne la maggiore efficienza delle Camere in caso di approvazione definitiva della riforma, si ritiene opportuno svolgere una precisazione, affinché vengano sciolti due concetti che i commentatori usano spesso congiuntamente – quasi come un'endiadi – ma che in realtà non comunicano necessariamente: efficienza e governabilità.

Nello specifico, pare ragionevole ritenere che la presunta maggiore efficienza derivante da un minor numero di parlamentari nulla abbia a che vedere con la governabilità, la quale dipende invece dalle disposizioni costituzionali che delineano la forma di governo e dal sistema elettorale, che rimarrebbero immutati e, anzi, il legislatore ordinario ha già assicurato continuità a quest'ultimo grazie all'approvazione della legge n. 51 del 2019⁶⁵.

Ebbene, dal punto di vista della stabilità istituzionale, è fondato ritenere che “nell'immediato la riforma presumibilmente provocherebbe (solo) una diminuzione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento, non anche il loro allearsi in forma bipolare o con alleanze di governo più resistenti e stabili (...) Dunque, una semplificazione del sistema partitico potrebbe addirittura essere portatrice di relativa ingovernabilità ove non fosse accompagnata da qualche accorgimento, in sede di legislazione elettorale, diretto a garantire (anche) la formazione di maggioranze più stabili e più chiare”⁶⁶.

Pertanto, è altresì possibile escludere che dalla riforma derivi maggiore efficienza del Parlamento, nel senso di speditezza procedurale dell'*iter* legislativo, quanto meno per una ragione assorbente, e cioè che il procedimento di formazione delle leggi rimarrebbe integralmente invariato, con un bicameralismo perfetto in cui a entrambe le Camere continuerebbero a spettare i medesimi incombenzi e le medesime facoltà. La conclusione avrebbe invece potuto essere diversa laddove la revisione avesse avuto un più ampio respiro e avesse toccato il bicameralismo perfetto, la differenziazione delle competenze (legislative e fiduciarie) delle due Camere e l'eventuale derivazione regionale dei componenti della Camera alta.

⁶⁴ V. rispettivamente i paragrafi 5 e 4 del presente lavoro.

⁶⁵ Per l'appunto avente il seguente titolo: “Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari”. In commento, v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, cit., 15 ss.

⁶⁶ P. CARROZZA, *E' solo una questione di numeri?*, cit., 98-99.

Può dunque ragionevolmente escludersi il raggiungimento di alcuno degli obiettivi che la revisione costituzionale in attesa dell'esito della consultazione popolare si propone e, dall'altra parte, è indubbio l'effetto di "allontanamento" fra eletti ed elettori quando il rapporto numerico fra loro si affievolisce⁶⁷ e, di conseguenza, finirebbero per rafforzarsi le direzioni centrali di partito⁶⁸ a scapito della rivalorizzazione del rapporto elettorale fra i parlamentari e il proprio bacino elettorale.

In conclusione, se la riduzione del numero dei parlamentari non può essere ragionevolmente censurata dal punto di vista della legittimità costituzionale, rimanendo la sua adozione nella discrezionalità del legislatore di revisione costituzionale, si può però ritenere che, dal punto di vista di merito, la modifica degli artt. 56 e 57 Cost. non importi alcun vantaggio nel sistema costituzionale e, anzi, potrebbe essere latore di qualche rischio di indebolimento sia della rappresentatività delle Camere, sia del rapporto di rappresentanza fra eletti ed elettori, risolvendosi pertanto in una "riforma soprattutto estetica"⁶⁹.

⁶⁷ *Ivi*, 98.

⁶⁸ *Ibidem*. Nello stesso senso, D. PORENA, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 10.

⁶⁹ P. CARROZZA, *E' solo una questione di numeri?*, cit., 99, che prosegue: "insomma, un bel vestito nuovo, che donerebbe una più bella linea a chi lo indossasse, ma non trasformerebbe l'indossatore, senza altri interventi, non solo sul sistema elettorale, in un modello di virtù repubblicane" (100).