



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

PASQUALE COSTANZO

**QUANDO I NUMERI MANIFESTANO PRINCIPI
OVVERO DELLA PROBABILE INCOSTITUZIONALITÀ DELLA
RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI**

31 GENNAIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Pasquale Costanzo
Quando i numeri manifestano principi
ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*

ABSTRACT: *The paper investigates the topic of the italian constitutional revision “in itinere” to reduce the number of parliamentarians. The author highlights the constitutional problems of the reform although carried out by constitutional law.*

1. Domenica 29 marzo 2020, gli elettori sono chiamati a convalidare o a respingere il disegno di legge costituzionale già approvato dalle Camere in seconda votazione, ma a maggioranza assoluta in Senato, concernente la riduzione dei componenti di entrambi i rami del Parlamento¹. Più precisamente, la riforma tende ad abbassare il numero dei Deputati da 630 a 400, e quello dei Senatori da 315 a 200², mentre restano cinque i Senatori a vita nominabili dal Presidente della Repubblica, sia pur con la precisazione che si tratta di una cifra complessiva invalicabile relativamente a tale carica vitalizia³. Sui *pro* e i *contra* di tale delicata scelta istituzionale sono stati spesi molti argomenti⁴, anche se a livello di opinione pubblica i ragionamenti appaiono per il momento ancora generici se non confusi. Lo scopo di queste sintetiche notazioni non è però tanto quello di andare a rafforzare le tesi di uno degli opposti schieramenti formatisi circa la bontà o meno della revisione in atto, quanto di evidenziarne alcune aporie, tali da far dubitare della costituzionalità stessa della legge costituzionale a cui s'intende dare vita.

2. Come è abbastanza noto, l'attuale entità numerica dei parlamentari non è frutto della scelta diretta dei Costituenti che, per vero, avevano pensato ad una variabile in funzione dei mutamenti demografici del corpo elettorale. Il testo originario degli artt. 56 e 57 della Costituzione collegava, infatti, il numero degli eleggibili ad un rapporto matematico fra il complessivo numero degli abitanti ed un coefficiente di ottantamila abitanti per la Camera e duecento mila per il Senato. E ciò in quanto l'intenzione dei Costituenti era quella di privilegiare il carattere rappresentativo degli organi parlamentari della neonata democrazia. Peraltro, anche allora vennero allegati argomenti a favore di un collegio al possibile ristretto di rappresentanti quali la funzionalità ed il costo di mantenimento delle assemblee: che però furono battuti in breccia, rilevandosi, in particolare da Terracini, che

- “il numero dei componenti un'assemblea deve essere in certo senso proporzionato all'importanza che ha una nazione, sia dal punto di vista demografico, che da un punto di vista internazionale”⁵;
- “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

* *Contributo della direzione privo di referaggio.*

¹ Si tratta del d.d.l. costituzionale d'iniziativa dei Senatori Quagliariello; Calderoli e Perilli; Patuanelli e Romeo: “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”. La richiesta di *referendum* è stata avanzata da 71 Senatori (per alcuni intoppi nella vicenda, cfr. E. PATTA, *Colpo di scena sul referendum: ritirate alcune firme, slitta il deposito in Cassazione* in *Il Sole-24Ore* del 9 gennaio 2020 ed. online) e dichiarato regolare dall'Ufficio Centrale della Cassazione con ordinanza del 23 gennaio 2020.

² La riduzione riguarda in misura più o meno proporzionale il numero dei cd. seggi esteri.

³ Si ricordi la prassi, invalsa a partire dalla Presidenza Cossiga, di dare al disposto costituzionale l'interpretazione estensiva che permette a ciascun Presidente la nomina di cinque senatori indipendentemente dal numero dei senatori a vita in carica.

⁴ Tra cui, a favore della riforma, principalmente: l'eccessivo costo di funzionamento degli apparati, l'ampio assenteismo dei parlamentari; la lungaggine dei procedimenti; il numero esuberante dei componenti a fronte dei Parlamenti di altri Paesi. Per la conservazione, invece, dell'attuale assetto, si allega questo stesso confronto, la miglior qualità di un lavoro più complesso; l'irrisorietà dell'eventuale risparmio conseguito soprattutto se paragonato allo svantaggio derivante dalla perdita di rappresentatività. In proposito, risulta assai utile il *Dossier* del Senato A.S. n. 214-551-896-B del 25 giugno 2019.

⁵ Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

organo rappresentativo s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti, oltre che le funzioni"⁶; quindi,

- "se nella Costituzione si stabilisse la elezione di un Deputato per ogni 150 mila abitanti⁷, ogni cittadino considererebbe questo atto di chirurgia come una manifestazione di sfiducia nell'ordinamento parlamentare"⁸;

- quanto alle spese "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 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"⁹;

- "le argomentazioni contrarie [...] in realtà sembra che riflettano certi sentimenti di ostilità, non preconcepita, ma abilmente suscitata fra le masse popolari contro gli organi rappresentativi nel corso delle esperienze che non risalgono soltanto al fascismo, ma assai prima, quando lo scopo fondamentale delle forze antiprogressive era la esautorazione degli organi rappresentativi"¹⁰.

Parimenti nota è, poi, la circostanza che le disposizioni costituzionali in questione sono state sottoposte a revisione al fine di cristallizzare il numero dei componenti delle assemblee (così come è ancora attualmente)¹¹. 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 in dipendenza dell'incremento della natalità (dovuto, in particolare, al *boom* economico). Per altro verso, l'istantanea che venne in allora scattata sulla numerosità dei parlamentari fu ritenuta costituire un soddisfacente compromesso fra rappresentanza e funzionalità, tanto da potersi considerare quel risultato la soglia minima invalicabile per non compromettere il principio democratico¹².

3. Sia l'opzione del 1947, sia quella del 1963 furono, in ogni caso, ritenute compatibili con alcuni altri meccanismi previsti dalla Carta fondamentale ed anzi con questi armonicamente connessi.

Per fare qualche esempio, si consideri il rapporto percentuale tra senatori eletti a vita e di diritto; il "peso" dei delegati regionali in sede di elezione del Capo dello Stato¹³; la determinazione dei *quorum* per l'elezione degli organi di garanzia, la messa in stato di accusa parlamentare e la stessa revisione costituzionale, nonché tutte le circostanze in cui siano richieste maggioranze qualificate (anche se, per vero, una qualche preoccupazione per tali equilibri emerge dalla proposta di riduzione, nello stesso d.d.l. in parola del numero minimo di senatori (tre) da attribuirsi a ciascuna regione, laddove, tuttavia, non ci si fa carico del seggio valdostano che "vedrebbe innalzare ulteriormente il

⁶ Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946.

⁷ Si noti la curiosa (e un po' esilarante) circostanza che sarebbe proprio questo l'effetto della riforma *de qua*.

⁸ Assemblea Costituente, II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 18 settembre 1946

⁹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seduta del 27 gennaio 1947.

¹⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seduta del 27 gennaio 1947.

¹¹ V. artt. 1 e 2 della l. costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2.

¹² Anche in altri ordinamenti è seguita la soluzione del numero fisso di componenti (almeno delle Camere basse): ad es., Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania (sia pure con i cd. mandati in sovrannumero), Regno Unito, Spagna. Volendo, invece, fornire un riferimento storico di un certo interesse, l'attenzione va spostata sugli Stati Uniti, al momento della cui nascita l'esiguità della composizione numerica della Camera dei rappresentanti era parsa costituire "la parte più controversa del progetto", considerandone l'inidoneità a garantire "la protezione dei diritti e degli interessi del popolo americano": tanto da portare lo stesso Presidente Washington (peraltro, quando ormai il testo era in fase di stampa) a presentare una mozione volta ad aumentarne l'entità numerica, al fine di passare da un rapporto da 1 ogni 40 mila abitanti a 1 ogni 30 mila (ricavo questi dati da L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 158 (spec. nota 117).

¹³ Giaccione, peraltro, in Parlamento alcuni d.d.l. costituzionali aventi come scopo la riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica.

proprio tasso di incidenza nel contesto elettorale nazionale”)¹⁴. Restando nel quadro costituzionale, risulta chiaro che dovunque siano previste valori numerici assoluti per i corrispondenti adempimenti ne deriverebbero gravi sbilanciamenti, con alterazione degli equilibri originariamente prefigurati (artt. 62: convocazione straordinaria delle singole Camere; 64: regolamenti parlamentari; 72: rimessione all’Aula; 73: promulgazione; 75 e 138: richieste di *referendum*; 79: amnistia e indulto; 94: mozione di sfiducia...). Va da sé, inoltre, che con qualsiasi legge elettorale, anche la più “inclusiva”, il principio di proporzionalità nella composizione delle commissioni parlamentari si ridurrebbe al lumicino, riflettendo lo scarso ruolo che nella stessa assemblea sarebbe riservato alle minoranze¹⁵.

4. L’ultima osservazione conduce direttamente al cuore del ragionamento, e cioè alla compromissione sia della forma di governo, sia della forma di Stato che la riduzione preconizzata potrebbe comportare.

Sotto il primo profilo, infatti, l’evidente perdita di ruolo che il Parlamento subirebbe non potrebbe non avere ricadute sulla dialettica col Governo, spostando il baricentro del sistema a favore dell’Esecutivo. Non che la circostanza sia qui ritenuta in sé un bene o un male: quel che si contesta è che un’operazione di questa portata possa conseguire da una “semplice” riduzione dei membri delle Camere e non in maniera esplicita e “razionalizzata”.

Sotto il secondo profilo – e torniamo così agli scrupoli dei Padri costituenti – è del pari evidente che, anche senza mettere in conto la configurazione del sistema elettorale, ne riuscirebbe alterato e mortificato il rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti e scombussolato il formato partitico¹⁶. Il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare¹⁷. Né potrebbero supplirvi gli attuali istituti democrazia diretta, a loro volta comunque non privi di criticità (mancanza, ad es., del *referendum* propositivo per l’approvazione delle leggi¹⁸): in altri termini, ritenendo che, in realtà, la democrazia diventi tanto più sostanzialmente “diretta” quanto più la rappresentanza sia ampia ed effettiva, pare di poter concludere che, a causa degli effetti di *feed-back*, voluti o inconsapevoli, della riduzione dei parlamentari sul sistema, in taluni specifici essenziali profili e nel suo complesso, la legge costituzionale relativa si porrebbe in rotta di collisione con principi e regole portanti del sistema, andando oltre il consentito ad una revisione costituzionale¹⁹ che non proceda organicamente per la via maestra dell’abrogazione e della riformulazione esplicita degli enunciati costituzionali.

¹⁴ Così L. TRUCCO, [Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari”](#) (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018), in questa [Rivista, Studi 2019/I](#), 13

¹⁵ L’inconveniente sarebbe aggravato in presenza di un sistema elettorale maggioritario. Il recente tentativo di introdurlo per via referendaria è stato peraltro bocciato dalla Corte costituzionale ([comunicato del 16 gennaio 2020](#)): in proposito, v. L. TRUCCO, [La richiesta referendaria regionale in materia elettorale](#), in questa [Rivista, Studi 2019/III](#), 518.

¹⁶ Anche per quanto riguarda l’elettorato passivo, si evidenzia sia l’aumento della cd. soglia implicita per l’acquisizione dei seggi, sia la dilazione delle circoscrizioni in cui svolgere la campagna elettorale: sul punto, P. COSTANZO, [Perché no al taglio parlamentari](#), intervista a Radio Radicale a cura di R. Iannuzzi del 28 agosto 2019, nonché L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 156 ss.

¹⁷ L’effetto “diluitivo” potrebbe essere potenziato, se andasse in porto la proposta di riforma costituzionale in materia di estensione del diritto di elettorato attivo ai sedicenni.

¹⁸ Anche al proposito, non mancano, per vero, proposte volte ad introdurre in Costituzione forme di iniziativa legislativa popolare rinforzata.

¹⁹ La Corte ha da tempo notoriamente manifestato la sua disponibilità a giudicare sulla validità anche delle leggi di rango costituzionale ([sent. n. 1146 del 1988](#)). È invece la modalità di sottoposizione alla Corte della questione a porre i maggiori problemi, per cui un sicuro interesse potrebbe riconoscersi in capo alle Regioni a contestare la *deminutio* derivante dalla riduzione dei senatori attualmente in quota a ciascuna di loro. In via generale, tuttavia, dovrebbero valere qui, anche a maggior ragione, i principi in base ai quali la Corte ha già dichiarato ammissibili per riconosciuta rilevanza delle questioni inerenti alla tutela del diritto inviolabile del voto, specie se la lesione derivi da una normativa tale “da alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti” e “che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto

all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente ([sent. n. 1 del 2014](#)). E poco importa che si sia in presenza di norme costituzionali, dato che anche ad esse possono essere validamente opposti i cd. controlimiti (ancora [sent. n. 1146 del 1988](#)).